

**Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas
Anuario de Historia de América Latina**

55 | 2018 | 335-372

Thomas Fischer

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

**Der Ort der Karibik und Zentralamerikas in
der Welt – schwache Staaten auf der
Pariser Friedenskonferenz**



Except where otherwise noted, this article is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)

<https://doi.org/10.15460/jbla.55.78>

Der Ort der Karibik und Zentralamerikas in der Welt – schwache Staaten auf der Pariser Friedenskonferenz

Thomas Fischer

Abstract. - During World War I, the geo-political position of the nations which make up the Caribbean-Central-American region was renegotiated. From the point of view of this region, the most important change was the increase in US-interventionism, legitimized by the premises contained in the Monroe Doctrine. Concomitantly to the growth of US influence, the German, but also the British and French economic and cultural presence suffered a period of decline. Following the end of the war, the allied powers wished to implement a new organizational principle i.e. world order. The fundament of said order was the League of Nations whose Covenant was negotiated at the Paris Peace Conference between January and April of 1919. The weak Caribbean and Central American states sought to take advantage of the “Wilsonian Moment” in order to enforce their own visions and ideas. In particular, they addressed the Wilsonian principles of the right to sovereignty and self-determination valid for all states, independently of whether they were great or small, strong or weak. This paper focuses on the Caribbean and Central American delegates’ ideas, the potential and the limits to implement them in diplomatic practice and the differences between the states of the region.

Keywords: Paris Peace Conference, League of Nations, Caribbean, Central America, Weak States.

Resumen. - Durante la Primera Guerra Mundial la posición de los estado-naciones del espacio Caribe-centroamericano en el mundo cambió significativamente. Desde el punto de vista de ésta region el cambio mas importante era el auge del intervencionismo estadounidense que fue legitimizado por la doctrina de Monroe. Mientras la influencia estadounidense militar, política, económica y cultural aumentaba, la presencia alemana, inglesa y francesa disminuuyó. Con el fin de la Guerra las potencias aliadas querían implementar un nuevo orden mundial.

El fundamento de este organismo era la Liga de las Naciones cuyo pacto era elaborado durante la Conferencia de Paz en París del enero hasta abril de 1919. Los débiles estados del Caribe y de Centroamérica querían aprovechar el Wilsonian Moment para dar vida a sus ideas. En particular, sus delegados se refirían a los principios wilsonianos acerca del derecho de todos los estados del mundo a soberanía y autodeterminación, o sean grandes o bien pequeños, fuertes o débiles. Esta ponencia elabora los imaginarios de los delegados caribeños y centroamericanos, su potencial y sus límites para darles vida en la práctica diplomática así como las diferencias entre las estrategias y posturas de la región.

Palabras clave: Conferencia de Paz de París, Sociedad de las Naciones, Caribe, América Central, Estados débiles.

Einleitung

Gegen Ende des Ersten Weltkrieges trafen sich die alliierten Kräfte in Paris, um nicht nur die Bedingungen für das Ende der Feindseligkeiten auszuhandeln, sondern auch, um den Frieden langfristig in einer neuen Weltordnung zu verankern.¹ Woodrow Wilson hatte in einer Kongressrede am 8. Januar 1917 die Kriegsziele aus US-amerikanischer Sicht umrissen. Im 14. und letzten Punkt sprach er die Notwendigkeit der Gründung einer „general association of nations“ an. Diese sollte „great and small states alike“ unter einem gemeinsamen Dach „for the purpose of mutual guarantees of political independence and territorial integrity“ zusammenführen.² Wilson hatte eine neue Weltordnung auf der Grundlage der Souveränität aller damaligen Nationalstaaten vor Augen. In seiner Rede vom 11. Februar 1918 forderte er zudem ein Selbstbestimmungsrecht für alle Völker („self-determination of nations“).³ Vor diesem Hintergrund erklärt sich die große Bedeutung, welche schwache außereuropäische Staaten und Unabhängigkeitsbewegungen der Pariser Friedenskonferenz und der dort ausgearbeiteten Völkerbundsatzung zumaßen.

¹ Barbara MacMillan, Paris 1919. Six Months that Changed the World, New York: Random House, 2003.

² Woodrow Wilson, „Address to y Joint Session of Congress on the Conditions of Peace, January 8, 1918“: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65405> [3-12-18].

³ Woodrow Wilson, „Address to the Congress on International Order, February 11, 1918“: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=110448> [03-12-18].

In diesem Aufsatz argumentiere ich, dass der Erste Weltkrieg die internationale Ordnung erheblich veränderte. Im Zentrum der Untersuchung stehen die Rolle, der Wandel des Selbstverständnisses, das Handeln und die Positionen der karibisch-zentralamerikanischen Staaten Kuba, Haiti, Dominikanische Republik sowie Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador und Guatemala während des Krieges und auf der Pariser Friedenskonferenz. Warum beschäftigt man sich mit diesen Staaten in Verbindung mit Ereignissen und Prozessen von weltpolitischer Bedeutung? Die Relevanz der hier erstmals untersuchten Thematik liegt in der geopolitischen Rolle der Karibik und Zentralamerikas begründet. Dieser bei den kriegführenden Mächten umstrittenen Raum wurde im Laufe des Krieges definitiv zur Einflusszone der USA, und es ist nicht nur zu fragen, inwiefern sich dies auf die dortigen kleinen und schwachen Staaten auswirkte, sondern auch, welchen Einfluss sie selbst auf das Geschehen nahmen. In Bezug auf die Karibik muss hervorgehoben werden, dass die Windward Passage zwischen Haiti und Kuba von besonderer Wichtigkeit war. Durch sie verkehrten die Schiffe zwischen Europa und der US-Ostküste auf der einen und dem 1914 eröffneten Panamakanal auf der anderen Seite. Die Staaten von Panama bis Guatemala bildeten nicht nur das kontinentale Verbindungsstück zwischen Nord- und Südamerika, sondern auch zwischen dem Atlantik / der Karibik und dem Pazifik. Die für die kriegführenden Mächte hohe geostrategische Bedeutung der Staaten, welche den karibisch-zentralamerikanischen Raum bildeten, kontrastierte mit dem Grad, in dem sie ihre Souveränität wahrnehmen konnten. Konstitutiv für diese Staaten war, dass ihre Fläche relativ klein und ihre Bevölkerungsdichte sowie ihre Wirtschaftskraft gering waren. Sie spielten daher in der Mächtekonstellation eine untergeordnete Rolle. Schwach waren sie aber nicht nur deswegen, sondern auch wegen ihrer politischen Instabilität. Den Eliten gelang es nicht, sich auf eine dauerhafte Verwaltung der juristischen, wirtschaftlichen und kulturellen Ressourcen zu verständigen. Dies führte zu begrenzter Legitimität der Regierungen. Hinzu kamen Einschränkungen der Handlungsfreiheit aufgrund des US-amerikanischen Interventionismus. Die Schwäche dieser Staatengruppe in der Ausübung ihrer Souveränität war somit sowohl auf innere als auch auf äußere Faktoren zurückzuführen.⁴ Der kubanische Spezialist für internationales Recht Emilio

⁴ In der Bezugnahme auf Souveränität (respektive die Wahrnehmung von Souveränität) als Kriterium zur Bewertung der Schwäche von Staaten folge ich Samuel Larsson, *Weak States? A Pursuit for a Weak State Definition and Feasible Reconstruction Theories*, Lund: University of Lund, 2005. Vgl. auch Ulrich Schneckener, „Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen“: Marianne Beisheim / Gunnar Folke Schuppert (eds.), *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 98-121. Ich habe die Kategorie des schwachen Staates als Akteur der

Roig de Leuchsenring brachte 1923 die spezifische Situation karibisch-zentralamerikanischer Länder in Bezug auf Kuba mit folgenden Worten auf den Punkt: „Nuestra posición geográfica es la que ha determinado todos los sucesos ocurridos en el desenvolvimiento de nuestras relaciones con los Estados Unidos.“⁵ Davon abgeleitet fasste er die Anforderung für selbstbestimmte, souveräne Entwicklung wie folgt zusammen:

„Con patriotismo en el pueblo, con buenos Gobiernos, con honradez administrativa, con confianza en el propio esfuerzo, entonces podemos enfrentarnos resueltamente contra las intervenciones del Gobierno de los Estados Unidos en nuestros asuntos interiores.“

So könne „resplandecer entonces, en la constelación de pueblos americanos, libre, independientemente y soberana, de hecho y derecho, en sus relaciones exteriors y en sus asuntos interiores, ¡la República de Cuba!“⁶

In den folgenden Ausführungen gehe ich zuerst den Fragen nach, inwiefern sich der Erste Weltkrieg auf die einzelnen karibischen und zentralamerikanischen Staaten auswirkte, welche Veränderungen er bewirkte, welchen Handlungsspielraum die Staaten hatten, welche Interessenlage sich ergab und welche Strategien sie verfolgten. Dies soll vor allem anhand der Entscheidungsfrage, ob man in den Krieg gegen Deutschland und Österreich eintreten, die Beziehungen abbrechen oder neutral bleiben wollte, aufgezeigt werden. Nicht zuletzt daran soll der Grad der Abhängigkeit von den USA respektive der Selbstbestimmtheit aufgezeigt werden. Dies war die Ausgangslage für die Teilnahme an der Pariser Friedenskonferenz. Im zweiten Teil geht es um die Kriterien der Auswahl der Delegierten, welche die karibischen und zentralamerikanischen Staaten respektive ihre Regierungen auf der Pariser Friedenskonferenz vertraten, sowie ihr Profil. Im dritten Teil werden ihre Diskurse, Strategien und Vorstöße in Bezug auf die Völkerbundsatzung als Grundlage der Nachkriegsordnung analysiert. Ich widme mich den karibisch-zentralamerikanischen Delegierten relativ ausführlich, weil einige von ihnen nicht farblose Funktionsträger waren, die lediglich ihren durch die Institution Staat definierten Auftrag umsetzten, sondern vielmehr in hohem Maße individuell und nach eigenem Gutdünken handelten. Dies war eine direkte Folge der schwachen Staatlichkeit. Im nächsten Teil geht es um die Ratifizierung des Versailler Vertrages und den

internationalen Politik meiner Monographie Die Souveränität der Schwachen. Lateinamerika und der Völkerbund, 1920-1936, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2012, S. 11-16, zugrunde gelegt.

⁵ Emilio Roig de Leuchsenring, „Análisis y consecuencias de la intervención norteamericana en los asuntos interiores de Cuba“: Unión Ibero-Americana, August 1923, S. 24.

⁶ Ibidem, S. 36.

Eintritt in den Völkerbund. Die Schlussbetrachtung beschäftigt sich mit den Möglichkeiten und Grenzen zur Agency der kleinen und schwachen Staaten der Karibik und Zentralamerikas im Kontext des Krieges und der Pariser Friedenskonferenz, also in einem Kontext, in dem die Weichen für die Nachkriegsordnung gestellt wurden. In diesem Zusammenhang wird die These aufgestellt, dass sich karibisch-zentralamerikanische Nationalisten den Wilsonschen Selbstbestimmungsdiskurs sowie das Internationale, auf dem Kooperationsgedanken beruhende Amerikanische Recht aneigneten und die Pariser Friedenskonferenz als Plattform dafür nutzen wollten, um den USA ein Souveränitätsbekenntnis abzurufen. Wenngleich sie mit dieser Strategie nicht unmittelbar erfolgreich waren, nutzten sie ihre geringen Möglichkeiten, um sich in der entstehenden Nachkriegsordnung zu positionieren. Das Vorgehen in Paris war weit über den Ersten Weltkrieg hinaus kennzeichnend für karibische, zentralamerikanische und lateinamerikanische Kritiker des US-amerikanischen Interventionismus.

Die karibischen und zentralamerikanischen Staaten im Krieg

Was veränderte sich für die karibischen und zentralamerikanischen Länder aufgrund des Ersten Weltkrieges? In Haiti hatten sich US-amerikanische Marines Ende Juli 1915 nach der Ermordung des Präsidenten Jean Vilbrun Guillaume Sam festgesetzt.⁷ Sams Leiche war zerstückelt und Teile davon in den Straßen von Port-au-Prince verteilt worden. Den USA ging es darum, deutsche Einflüsse zurückzudrängen und die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. Haiti war bei Deutschland hoch verschuldet. Man ging davon aus, dass Deutschland – ähnlich wie die USA in Guantánamo – auf der haitianischen Seite der Windward Passage bei der Mole Saint Nicolas ein Kohlelager einrichten würde. Unter Haitis Gebildeten waren die Sympathien für die ehemalige Kolonialmacht Frankreich groß. Die kulturelle Verbundenheit der haitianischen Eliten mit der französischen Zivilisation über die *latinité* mag dabei eine Rolle gespielt haben. Dieses auf die Französische Revolution zurückgehende Gedankengut war grundlegend bei der Entstehung des haitianischen Staates; die Bezugnahme auf die *liberté*, die *fraternité* und die *égalité* war konstitutiv für die nationale Identität, mit der man sich deutlich vom hispanistisch orientierten Nachbarland unterschied. Nach Ansicht der

⁷ Mary A. Renda, *Taking Haiti. Military Occupation and the Culture of U.S. Imperialism, 1915-1940*, Chapel Hill / London: The University of North Carolina Press, 2001.

haitianischen Bildungsbürger bildete Frankreich als Hort der Freiheit und der bürgerlichen Rechte einen wichtigen Referenzpunkt. Deswegen beteiligten sich auch Haitianer als Soldaten auf der Seite der französischen Alliierten am Krieg.⁸ Die Sympathien gegenüber den USA, erst recht seit der Besetzung, waren in Haiti jedoch gering. Durch die Invasion hatten die USA freie Hand, ihre geostrategischen Interessen durchzusetzen. Nach Präsident Sams Ermordung wählte Haitis Assemblée Nationale im gleichen Jahr Philippe Sudre Dartiguenave zum Präsidenten. Er arrangierte sich mit der US-Besatzungsmacht; entsprechend gering war sein innen- und außenpolitischer Spielraum.

Die nach dem Kriegseintritt der USA von Haiti gewünschte Neujustierung der Außenbeziehungen verlief keinesfalls reibungslos. Präsident Sudre Dartiguenave brach zwar wie von den USA gewünscht am 17. Juni 1917 die Beziehungen zu Deutschland ab. Aber da ihn viele haitianische Politiker für eine US-Marionette hielten, nahm die haitianische Legislative seine Vorlage zum Anlass, um zunächst einmal über in einem Verfassungsentwurf vorgesehene umstrittene Eigentumsrechte von Ausländern zu diskutieren. Darauf löste Sudre Dartiguenave am 19. Juni 1917 die Legislative kurzerhand auf. Erst am 12. Juli 1918 folgte die Kriegserklärung durch den Conseil d'Etat, der das Parlament ersetzte. Sudre Dartiguenave führte aus, dass Haiti als kleines Land keine andere Möglichkeit bleibe, als sich auf die Seite des Rechtes zu schlagen. Der deutschen Militärmacht wolle man sich vereint mit den Völkern, welche diese bekämpften, entgegenstellen. Er ließ keinen Zweifel daran, dass dabei die Unterstützung der USA, die „Puissante Alliéé naturelle“ entscheidend sei.⁹ Die US-amerikanischen Entscheidungsträger hatten damit die schwache haitianische Regierung zwar auf Kurs gebracht. Die Herzen der haitianischen Bevölkerungsmehrheit erreichte die Besatzungsmacht allerdings keinesfalls. Der Antiamerikanismus und die Ablehnung der Elitenteile, die mit den USA kollaborierten, zeigten sich am deutlichsten im gewaltsamen Widerstand, der im Norden sein Zentrum hatte. Dort formierten sich die Cacos, kleinbäuerliche Widerstandskämpfer, die sich mit den Sicherheitskräften und den US-Marinesoldaten blutige Kämpfe lieferten.

Im Unterschied zu Haiti war die Anpassung der kubanischen Außenpolitik an diejenige der USA verhältnismäßig unkompliziert. Die kubanische Regierung brach nach einer entsprechenden Empfehlung des Kongresses am

⁸ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Joseph Bernard Jr. Courriel, „Haïti et la Première Guerre Mondiale. 8.8.2014“: <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/133856/Haiti-et-la-Premiere-Guerre-mondiale.html> [11-12-18].

⁹ Le Moniteur, 73: 42 (2018), S. 225 f.

7. April 1917, einen Tag nach der Kriegserklärung der Vereinigten Staaten, die Beziehungen zu Deutschland ab und erklärte diesem den Krieg. Am 16. Dezember folgte – wiederum im Schlepptau der USA – die Kriegserklärung an Österreich-Ungarn. Die USA hatten diese Form der Loyalität unmissverständlich eingefordert, um U-Bootbasen der Deutschen zu verhindern und sie damit auch vom Panamakanal fernzuhalten. Auch am kubanischen Zucker bestand großes Interesse. Die in Kuba umstrittene, jedoch von den USA anerkannte und gestützte Regierung unter dem Konservativen Mario G. Menocal (ab 1913) schlug sich in ihren Verlautbarungen auf die Seite der Alliierten. Man wählte sich mit diesen in einem gemeinsamen Kampf zur Verteidigung der Zivilisation. Dabei vergaßen Menocal, die Mitglieder des Kongresses – auch der oppositionellen Liberalen Partei – und die Mehrheit der Publizisten nicht, auf ihre Dankbarkeit gegenüber der von den USA erbrachten Hilfe bei der Erlangung der Unabhängigkeit hinzuweisen. Allerdings wollte man sich keineswegs als unselbständiger Juniorpartner des Tío Sam verstanden wissen. Drei Prinzipien sollten gegen die Gewalt und den Imperialismus Deutschlands verteidigt werden: die internationale Gerechtigkeit (*justicia internacional*), die Freiheit (*libertad*) und die Souveränität (*soberanía*) der freien und unabhängigen Nationen.¹⁰ Der dritte kubanische Präsident und seine Anhänger verfolgten mit ihrer eindeutig alliiertenfreundlichen Haltung auch wirtschaftliche Interessen. Menocal war selbst im Zuckerbusiness engagiert, weswegen er dem US-amerikanischen Absatzmarkt sein besonderes Augenmerk schenkte. Dieser sollte beibehalten und wenn möglich sogar noch ausgebaut werden. Aufgrund massiver Investitionen von US-amerikanischen Geschäftsleuten wurde die Zuckerproduktion effizienter und trug zu einem Boom bei, der bis nach dem Krieg anhielt.¹¹ Allerdings saß Menocal keinesfalls fest im Sattel. Er war in den Wahlen von 1916 gegen Alfredo Zayas vom Partido Popular unterlegen und konnte sich nur dank einer Intervention von US-Truppen von Guantánamo aus im Amt halten. Immer wieder flammten Unruhen in verschiedenen

¹⁰ Francisca López Civeira, „1917. Cuando Cuba entró en la Guerra Mundial. 31.7.2014“: <http://www.trabajadores.cu/20140731/1917-cuando-cuba-entro-en-la-guerra-mundial> [03-12-18]; Claudia Ortiz Ginoria, „Repercusión de la Primera Guerra Mundial en Cuba. Una Mirada desde la prensa“: *Goliardos*, 18 (2014), S. 32-41; Percy Alvin Martin, „Latin America and the War“: *League of Nations*, 2: 4 (1919), S. 246; ders., *Latin America and the War*, Baltimore, 1925, S. 109-113.

¹¹ Francisca López Civeira, „El dulce cubano en la Primera Guerra Mundial. 6.8.2014“: <http://www.trabajadores.cu/20140806/el-dulce-cubano-en-la-primera-guerra-mundial> [03-12-18]; Martin, *Latin America 1919*, S. 248-249; Idem, *Latin America 1925*, S. 166-168.

Landesteilen auf.¹² Durch die Kriegserklärung erhofften sich konservative Politiker einen Schulterschluss mit der Opposition. Zumindest rhetorisch sollte ein gemeinsamer äußerer Feind bekämpft werden. Allerdings gelang es mit den patriotischen Appellen nicht ganz, die aufständischen Kräfte in den Provinzen zu besänftigen.

Auch die Dominikanische Republik war in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Der Grund dafür lag darin, dass der Inselstaat 1916 ebenso wie das Nachbarland Haiti durch US-Truppen besetzt worden war. Bereits zuvor hatten die USA mehrfach interveniert. Das Parlament setzte als Übergangspräsident Francisco Hilario Henríquez y Carvajal ein, der sich unmittelbar nach der Entsendung von Marines in Washington gemeldet hatte, um sich über die Souveränitätsverletzung zu beschweren. Doch dieser beklagte sich zu laut über die Besatzungstruppen; er musste nach sechs Monaten nach Kuba ins Exil flüchten.¹³ Der US-amerikanische Rear Admiral und Generalgouverneur Harry S. Knapp führte die Amtsgeschäfte weiter. Henríquez y Carvajal, der in Washington vergeblich gegen seine Amtsenthebung protestiert hatte, begann alsbald eine Kampagne zum Abzug der US-Truppen. Er suchte insbesondere die Unterstützung anderer hispanoamerikanischer Länder. Mit haitianischen Oppositionellen, mit denen sich eine Zusammenarbeit angeboten hätte, gab es nur wenig Kontakt. Da die Dominikanische Republik weit davon entfernt war, souverän zu agieren, gab es keine legitime nationale Institution, die Deutschland und Österreich den Krieg hätte erklären können. Die Militärregierung brach die Beziehungen zu Deutschland ab. Der Erste Weltkrieg hatte somit für die drei großen karibischen Inselstaaten zur Folge, dass sie politisch, militärisch und wirtschaftlich nahezu vollständig auf die USA ausgerichtet wurden. Die geostrategisch ebenfalls bedeutsame Insel Jamaika war eine britische Kolonie. Damit kontrollierten die Alliierten gegen Ende des Krieges große Teile der Karibik.

Auch auf dem zentralamerikanischen Festland entspannte sich die Situation während der Kriegsjahre keineswegs. Aufgrund seiner geostrategischen Lage mit dem von den USA kontrollierten Kanal stand Panama besonders im Blick der kriegsführenden Mächte. Der panamaische Staat war 1903 mit Hilfe der USA geschaffen worden. Es ging darum, die Hoheit über den Bau des Panamakanals zu sichern. Hierzu schlossen die USA mit dem französischen

¹² Stefan Rinke, *Im Sog der Katastrophe. Lateinamerika und der Erste Weltkrieg*, Frankfurt a. M.: Campus, 2015, S. 149-151.

¹³ Whitney T. Perkins, *Constraint of Empire. The United States and Caribbean Interventions*, Oxford: Clio Press, 1981, S. 55-60.

Ingenieur den sogenannten Hay-Bunau-Varilla-Vertrag ab.¹⁴ Das Land wurde durch die 1914 eröffnete, unter der Souveränität der USA stehende Wasserstraße und einen Streifen von je fünf Meilen diesseits und jenseits des Kanals in zwei Teile getrennt. Ungeachtet der Tatsache, dass der Kanal während des Krieges aufgrund von Erdbeben und Streiks auch 1917 nur eingeschränkt befahrbar war, stand Panama im Blick der kriegführenden Mächte.¹⁵

Bereits am 23. Februar 1917 brach Panama die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland ab. Obwohl die strategische Lage zwischen den beiden Ozeanen auch die strikte Neutralität gerechtfertigt hätte, pflichteten die Mitglieder der Asamblea Nacional in einer Erklärung vom 27. Februar 1917 Präsident Ramón A. Valdés (1916-1918) bei, indem sie die „vínculos de afecto y de gratitud“, die Panama mit den USA verbanden, und die gemeinsam geteilten Ideale der internationalen Gerechtigkeit bekräftigten.¹⁶ Nach dem Kriegseintritt der USA gegen Deutschland verstrich wiederum nur ein Tag, bis der Präsident vor das Parlament trat und erklärte, dass der Moment gekommen sei, im Weltkonflikt Partei zu ergreifen. Es gehe darum, der panamaischen Schutzmacht, dem „aliado natural“, beizustehen, um feindliche Attacken auf den Panamakanal abzuwenden.¹⁷ Mit dieser Formulierung sollte wohl auf die Rolle der USA bei der Abtrennung von Kolumbien im Jahr 1903 sowie die US-Garantie für die panamaische Unabhängigkeit und die an die USA auf ewige Zeiten abgetretene 10-Meilenzone für den Kanal in der Konvention von 1904 Bezug genommen werden. Wenn sich Panama daher als „aliado“ andiente, dann als ein in jeder Hinsicht abhängiger. Im Klartext bedeutete Valdés' Rede, die erst am 7. November vom Parlament als Kriegserklärung gedeutet wurde, dass die Autoritäten in Panama-Stadt den USA die uneingeschränkte Kontrolle über die restliche Infrastruktur am Isthmus überließen. Trotzdem sah Valdés in seiner öffentlichen Erklärung vom 7. April 1917 nur Positives:

„[...]ratándose de un conflicto en el cual se ven envueltos los Estados Unidos de América, nación que en virtud de un tratado público perpetuo garantiza y mantiene la independencia y la soberanía de Panamá, y ha construído dentro del territorio panameño una obra grandiosa

¹⁴ Holger M. Meding, *Panama. Staat und Nation im Wandel, 1903-1941*, Köln / Weimar: Böhlau, 2002, S. 103-109.

¹⁵ Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy toward Latin America*, Harvard: Harvard University Press, 1998, S. 3-4.

¹⁶ Alan L. McPherson, „Anti-Imperialism and the Failure of the League of Nations“: Idem / Yannick Wehrli (eds.), *Beyond Geopolitics. New Histories of Latin America at the League of Nations*, Albuquerque: The University of New Mexico Press, 2015, S. 231-332.

¹⁷ Celestino Andrés Araúz, *Panamá y sus relaciones internacionales. Estudio introductorio. Teil 1*, Panama-Stadt: Editorial Universitaria, 1994, S. 322-323.

necesaria para el comercio del mundo cuya conservación es esencial para el desarrollo y el progreso de nuestro país, la neutralidad es imposible.¹⁸

Am 10. Dezember 1917 erklärte Panama Österreich-Ungarn den Krieg. Die Regierung überwachte deutsche Immigranten und konfiszierte Immobilien deutscher Firmen.¹⁹

Etwas anders gestaltete sich die Situation im Nachbarland Costa Rica. Der zwischen den beiden geostrategischen Brennpunkten Panama und Nicaragua gelegene Staat blieb von einer direkten US-Intervention verschont, aber die Tatsache, dass dies möglich war, beschäftigte die Öffentlichkeit trotzdem. Die dortige Regierung unter dem Putschpräsidenten Federico Tinoco war nach Meinung der Entscheidungsträger in Washington nicht legitimiert, im „Großen Krieg“ Stellung zu beziehen. Allein, der De-facto-Präsident hielt sich nicht an das für ihn ausgedachte Szenario und erklärte Deutschland am 24. Mai 1918 den Krieg. Er wusste dabei den überwiegenden Teil der Bevölkerung hinter sich. Außerdem war ihm der Applaus Großbritanniens und Frankreichs gewiss.²⁰ Die *Información*, das auflagenstärkste Blatt, das Tinoco nahestand, und die *Prensa Libre* hatten die Öffentlichkeit monatelang auf diese Entscheidung vorbereitet.²¹ Zugleich brachte die Regierung die deutschfreundlichen Zeitungen *Imparcial* und *Correo de Costa Rica* zum Schweigen. Deutsche und Import-/Exportfirmen spielten eine wichtige Rolle in Costa Rica. Aber hinsichtlich der intellektuellen Orientierung und der universitären Ausbildung im Ausland lagen Frankreich und die USA klar vorne. Je länger der Krieg dauerte, desto stärker verschob sich die Haltung der Bevölkerung von einer neutralen Einstellung hin zu einer Parteinahme zugunsten der Alliierten. Hierbei spielte die tief verankerte *latinité* der kulturellen Eliten und die Berichterstattung über die deutschen Souveränitätsverletzungen im neutralen Belgien eine wichtige Rolle.²²

Neben Panama war für die USA von besonderer Bedeutung, Nicaragua auf Linie zu bringen. Nicaragua war kaum weniger abhängig von den USA als Panama. Marines waren seit 1912 auch in diesem Land stationiert. Nachdem es konservativen Kräften 1909 gelungen war, den liberalen Diktator José

¹⁸ „Proclama, Panamá, 7.4.1917“: Memoria que presenta el Secretario de Relaciones Exteriores a la Honorable Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1918, Panama-Stadt, 1919, S. 5.

¹⁹ Rinke, *Im Sog*, S. 199.

²⁰ Suzanne M. O'Connor, *Costa Rica in the World Community of Nations, 1919–1939. A Case Study in Latin American Internationalism*, Ann Arbor, 1981, S. 74–90.

²¹ Patricia Vega Jiménez, „La Guerra como espectáculo mediático. La prensa centroamericana en la Gran Guerra (1917)“: *Historia y Comunicación Social*, 18 (2013), S. 54–56.

²² Ricardo Fernández Guardia, „Costa-Rica et la guerre européenne“: *Bulletin de l'Amérique Latine*, (Dezember 1916), S. 69, 73, 79.

Zelaya ins mexikanische Exil zu vertreiben, stritten sich unterschiedliche Gruppen um die Macht, bis die USA schließlich intervenierten. Dies war ein deutliches Signal für alle Politiker, dass man in Washington gewillt war, die eigenen Interessen kompromisslos durchzusetzen. Ruhe kehrte freilich nicht ein. Das State Department setzte auf konservative Regierungen, obwohl bei den Wahlen die Kandidaten der Liberalen Partei mehr Rückhalt in der Bevölkerung genossen. Der US-Regierung ging es vor allem darum, den Bau einer zweiten Wasserstraße zwischen Atlantik und Pazifik zu verhindern. 1914 schloss der junge nicaraguanische Unterhändler in Washington, Emiliano Chamorro, mit dem Secretary of State William Jennings Bryan einen zwischenstaatlichen Vertrag ab; Nicaragua verzichtete auf den Bau einer eigenen Wasserstraße zwischen dem Atlantik und dem Pazifik, übergab dafür die Hoheit für eine eventuelle Ausführung für immer den USA und überließ diesen auch für 99 Jahre das Recht, im Golf von Fonseca einen Marinestützpunkt und darüber hinaus auf zwei Inseln ein Kohlelager einzurichten.

Am 18. Mai 1917 ermächtigte das nicaraguanische Parlament den inzwischen zum Präsidenten gekürten Emiliano Chamorro (1917-1920), die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland abubrechen. Diese Maßnahme bedeutete eine weitere Souveränitätsabgabe an die USA. Zu diesem Zeitpunkt waren in Managua US-Marines stationiert. Nun durften die USA auch alle Häfen, Binnengewässer und sonstige Transport- und Kommunikationsinfrastruktur nutzen. Am 8. März desselben Jahres trat Nicaragua in den Krieg gegen Deutschland und Österreich-Ungarn ein.²³ Diese Maßnahmen wurden von wesentlichen Mitgliedern der Oberschicht bis in Ministerämter hinein als Unterordnung unter die Interessen der USA zurückgewiesen.

Auch Honduras, ein politisch ebenfalls wenig gefestigtes Land, ergriff klar Partei für die Alliierten. Dabei war man darum bemüht, den Anschein der Unabhängigkeit zu bewahren. Am 17. Mai 1917 brach das Land die Beziehungen zu Deutschland ab. Laut Außenminister Emiliano Vásquez wollte die honduranische Regierung so die kontinentale Solidarität, die herzliche Freundschaft zu den USA sowie gemeinsame Interessen bekräftigen.²⁴ Am 19. Juli 1918 folgte die Kriegserklärung der liberalen Regierung Francisco Bertrand, die sich seit 1915 an der Macht befand.²⁵ Auf der Insel Amapala wurde deutscher Besitz konfisziert.

²³ Martin, *Latin America 1925*, S. 500-501.

²⁴ *Idem*, S. 502.

²⁵ Michael Streeter, *Central America and the Treaty of Versailles*, London: Haus Publishing, 2010, S. 64-65.

Auch Guatemala bezog eindeutig Stellung zugunsten der Alliierten. In diesem Staat hatte Deutschland ein Spionagenetz für ganz Zentralamerika und die Karibik aufgezogen. In dem flächen- und bevölkerungsmäßig größten zentralamerikanischen Land hatten sich deutsche Kaufleute als Hacendados im Kaffeegeschäft der departamentos Alta Verapaz, Retalhuleu und Quetzaltenango und mit Investitionen in die Infrastruktur festgesetzt.²⁶ Der Kaffeehandel mit Deutschland brach aufgrund des Drucks der Alliierten auf die guatemaltekische Regierung sowie infolge der ständigen Gefahr von Konfiskationen auf hoher See massiv ein. Die verstärkte Ausrichtung auf die USA lag für die Regierung Manuel José Estrada Cabrera (1898-1920) nahe. Neben der deutschen Präsenz bestimmte die Nähe zum revolutionären Mexiko die guatemaltekische Außenpolitik.

Im Jahr 1917 schwenkte die Regierung Estrada auf die Politik der USA ein und brach die diplomatischen Beziehungen mit dem Reich ab. Der deutsche Ministerresident Curt Lehmann wurde des Landes verwiesen. Am 23. April 1918 folgte die Kriegserklärung. Die Regierung Estrada ließ keine Zweifel daran, dass die Rettung der Zivilisation von diesem Schritt abhängt. Sie stellte ihre Infrastruktur den USA zur Verfügung, überwachte Deutsche und konfiszierte ihren Besitz. Guatemalas Regierung betonte die kontinentale Solidarität, die historischen Bindungen mit den USA sowie die geographische Lage.²⁷

Die große Ausnahme unter den zentralamerikanischen Staaten war El Salvador: Die Regierung dieses Landes hielt bis zum Ende des Krieges dem Druck aus Washington stand. Obwohl die Exporte rückgängig waren und dadurch die gesellschaftlichen Spannungen im Inneren zunahmen,²⁸ gelang es den Regierungen Alfonso Carlos Meléndez (1913–1918) sowie Jorge Meléndez (1919–1923) aus der aufstrebenden Kaffeooligarchie, während der gesamten Kriegsdauer die Neutralität aufrechtzuerhalten. Das Netzwerk des Partido Nacional Democrático bildete die Grundlage zur Machterhaltung.²⁹ Als Gegengewicht zur einseitigen wirtschaftlichen und politischen Ausrichtung auf die USA forcierten sie zentralamerikanische Integrationsbemühungen. Spannungen und Konflikte in der Subregion sollten auf diesem Weg beigelegt werden. Hinzu kam, dass die United Fruit Company

²⁶ Martin, *Latin America 1925*, S. 491-494.

²⁷ Idem, S. 495-499; Rinke, *Im Sog*, S. 197-199.

²⁸ Zur Entwicklung der Exporte vgl. Thomas Schoonover / Ebba Schoonover, „Statistics for an Understanding of Foreign Intrusions into Central America from the 1820s to 1930“: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15: 1 (1989), S. 117.

²⁹ Erik Ching, *Authoritarian El Salvador. Politics and the Origins of the Military Regimes, 1880–1940*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2013, S. 173-207.

(UFCO) in diesem Land im Unterschied zu den anderen zentralamerikanischen Ländern keinen Einfluss ausübte. Die Regierungen betonten allerdings die Solidarität mit der „großen Republik im Norden“ und legten die Unparteilichkeit so großzügig aus, dass sie der US-Flotte sämtliche Rechte einräumten, die salvadorianische Schiffe genossen.³⁰ Ohnehin unterstützten der *Diario Oficial de El Salvador*, die Zeitung mit dem größten Verbreitungsgrad, die Kriegserklärung der USA an Deutschland und Österreich vorbehaltlos.³¹ Trotzdem kam der britische Repräsentant für Zentralamerika, Jack W. Armstrong, zur Einschätzung, „that this state is probably the only one that is so far really independent of the Department of State“.³² Er spielte damit zweifellos auch auf den anti-yanquismo an, der sich von den nationalistisch-liberalen Eliten bis zu einem großen Teil der Unterschichten ausgebreitet hatte. Die Kritik an den USA war eine Gegenreaktion auf die Druckausübung von US-Diplomaten und Wirtschaftsakteuren, die mit dem üblichen Argument der unzureichenden Demokratie die Regierungen zwingen wollten, ihren Souveränitätskurs rückgängig zu machen.³³

Insgesamt bedeutete der Erste Weltkrieg für die karibischen und zentralamerikanischen Staaten eine wirtschaftliche, politische, militärische und kulturelle Zäsur.³⁴ Die erschwerten und damit verteuerten Transportbedingungen wirkten sich vor allem nachteilig auf den Handel mit europäischen Ländern aus. Der US-amerikanische Wirtschaftsraum wurde damit für diese Subregion noch bedeutender, als er es bereits war.³⁵ Die

³⁰ Warren H. Kelchner, *Latin American Relations with the League of Nations*, Ann Arbor: University of Michigan, 1930, S. 39. Vgl. auch Jan Suter, *Prosperität und Krise in einer Kaffeerepublik. Modernisierung, sozialer Wandel und politischer Umbruch in El Salvador, 1910-1945*, Frankfurt a. M.: Vervuert, 1996, S. 44-45.

³¹ Vega Jiménez, *La Guerra*, S. 56.

³² Jack P. Armstrong, „Annual Report on the Republics of Guatemala, El Salvador, Honduras and Nicaragua for 1919, Comprising a Recapitulation of Events Which Occurred between the War Years, 1914 to 1918“: *British Documents on Foreign Affairs. Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print, Part II, Series D, Bd. II*, S. 241.

³³ Thomas D. Schoonover, *The United States in Central America, 1860–1911. Episodes of Social Imperialism and Imperial Rivalry in the World System*, Durham / London: Duke University Press, 1991, S. 149–165.

³⁴ So die These meiner auf ganz Lateinamerika bezogenen Sammelrezension „*América Latina y la Primera Guerra Mundial*“: *Iberoamericana*, 16:63 (2016), S. 259-272.

³⁵ Dies ist die zentrale These von Emily S. Rosenberg, die auch die Durchsetzung einer US-amerikanischen Bankensektors in Lateinamerika im Allgemeinen und in Zentralamerika im Besonderen als Folge des Ersten Weltkrieges hervorhebt. Emily S. Rosenberg, *World War I and the Growth of United States Predominance in Latin*

einseitige Ausrichtung auf die USA bei gleichzeitiger Abschwächung der Bindungen an Deutschland, Frankreich und Großbritannien geschah zumeist nicht freiwillig. Der wirtschaftliche und diplomatische Druck aus den USA war enorm. Die US-amerikanische Spionage breitete sich aus, und die medial vermittelte Propaganda wurde immer offenkundiger, während die deutsche zunehmend in Bedrängnis geriet.³⁶ Wie die Beispiele Haitis, Nicaraguas und der Dominikanischen Republik zeigten, war man in Washington auch bereit, militärisch zu intervenieren, wenn andere Formen der Druckausübung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigten. Die meisten karibischen und zentralamerikanischen Länder übernahmen im Ersten Weltkrieg die Haltung der USA. Sie blieben zuerst neutral, ab April 1917 brachen sie die Beziehungen zu Deutschland, oft auch zu Österreich-Ungarn ab und erklärten den Mittelmächten den Krieg. Neben dem US-amerikanischen Druck förderte die ausgeprägte Frankophilie großer Elitenteile die Neuausrichtung der Außenpolitik. Die USA, so der costaricanische Schriftsteller, Historiker, Politiker und Diplomat Ricardo Fernández Guardia, hatten zwei Gesichter: Während sie in Europa als Unterstützer der Alliierten in Erscheinung traten und damit zur Rettung der Zivilisation beitrugen, verhielten sie sich gegenüber den schwachen Staaten Amerikas eher wie die das aggressive Deutsche Reich, dessen Truppen das neutrale Belgien und Luxemburg überfielen, verunstalteten und besetzten.³⁷ Mit der Umstellung auf den Kriegsmodus ging die Übertragung von Rechten zur Nutzung strategisch bedeutsamer Infrastruktur an die USA oftmals mit einer Verschärfung von Bürgerrechten, insbesondere von als Feinden betrachteten Deutschstämmigen, einher. Die US-amerikanische Druckausübung war somit insofern erfolgreich, als in diesem Raum eine weitgehend einheitliche Haltung während des ganzen Krieges erreicht wurde. In Südamerika brachen lediglich Bolivien, Brasilien, Ecuador, Peru und Uruguay die Beziehungen zu Deutschland ab, und nur Brasilien erklärte den Krieg. Die große Ausnahme in Zentralamerika bildete das flächenmäßig kleine El Salvador, das die Neutralität aufrechterhielt. Es verfolgte, wie Percy Martins mit Recht urteilt, eine „benevolent neutrality“.³⁸ Deswegen blieb El Salvador ebenso wie das alliiertenfreundliche Costa Rica, dessen Regierung Tinoco man in Washington für illegitim hielt, von einer militärischen Intervention verschont. Möglicherweise hing dies auch mit der

America, New York / London: Garland Publishers, 1987. Vgl. auch Fischer, *Die Souveränität*, S. 50-55.

³⁶ Den Propagandakrieg in der Karibik und Zentralamerika haben neben Martin, *Latin America 1925*, bisher am besten Vega Jiménez, *La Guerra*, und Rinke, *Im Sog*, herausgearbeitet.

³⁷ Fernández Guardia, *Costa-Rica*, S. 77.

³⁸ Martin, *Latin America 1925*, S. 35.

im Vergleich zu Kuba, Haiti, der Dominikanischen Republik, Panama und Nicaragua geopolitisch wenig bedeutsamen Lage dieser Länder zusammen.

Die alliierten Großmächte bestrafte aber beide Staaten, indem sie sie nicht zur Pariser Friedenskonferenz einluden. Auch die dominikanische Regierung wurde von der aktiven Teilnahme an der Friedenskonferenz ausgeschlossen, denn in diesem Land gab es keine funktionsfähige Regierung; wäre sie eingeladen worden, hätte die Welt die Militärregierung erst recht hinterfragt. Die Trennlinie zwischen eingeladen versus nicht eingeladen blieb gleichwohl fragwürdig. Klar war aber, dass alle zentralamerikanischen und karibischen Staaten auf der Pariser Friedenskonferenz weitgehend von den USA abhängig waren, weswegen Colonel House im Vorfeld der Friedenskonferenz, „to avoid crowding“, zunächst glaubte, ganz auf sie verzichten zu können, zumal sie ja bereits durch die USA ausreichend repräsentiert seien.³⁹ Schließlich setzte sich jedoch im State Department und der US-Delegation in Paris unter der Leitung von Robert Lansing die Ansicht durch, dass Delegierte aus Kuba, Haiti, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama, also diejenigen Staaten, welche den Krieg erklärt oder die Beziehungen zu Deutschland zumindest verschärft hatten, zum Pariser Friedenskongress zugelassen werden sollten.⁴⁰ Sechs der 27 Teilnehmer an der Friedenskonferenz stammten also aus der Karibik und Zentralamerika. Die Delegationen sollten nicht frei agieren, sondern die USA in entscheidenden Momenten unterstützen. Und vor allen Dingen wollte Wilson sie dabei haben, damit sie den Friedensvertrag unterschrieben, um diesem (quantitativ) mehr Gewicht zu geben.⁴¹

Die zentralamerikanischen und karibischen Delegierten auf der Pariser Friedenskonferenz

Tertullien Guilbaud (1856-1937) vertrat Haiti. Er befand sich bereits als Bevollmächtigter Minister in Frankreich. Guilbaud war ein Schriftsteller und in Paris ausgebildeter Anwalt.⁴² Er hatte in Cap-Haïtien und Port-au-Prince studiert, einen Preis für Philosophie gewonnen und sich dann als Lehrer für Literatur und Mathematik und danach als Schulinspektor betätigt. Nach seiner

³⁹ Streeter, *Central America*, S. 75.

⁴⁰ “The Commission to Negotiate Peace to the Acting Secretary of State, Paris, 10. January 1919”, FRUS, *Representation of Countries and Nations at the Peace Conference*, S. 233. In diesem Schreiben war von “South American Nations” die Rede, womit alle lateinamerikanischen Staaten gemeint waren.

⁴¹ Streeter, *Central America*, S. 75.

⁴² Seine berühmtesten Werke waren: *Patrie, espérances et souvenirs*, Paris: Librairie L. Cerf, 1885; idem, *Feuilles au vent*. Paris: L. Cerf, 1888.

Rückkehr nach Haiti war er Anwalt und gründete die *École Libre du Droit* in Cap-Haïtien. Er war einer der Verfassungsväter von 1889. Seine juristische Kompetenz bewies er ab 1908 auch als Mitglied des Haager Gerichtshofes. 1911 bis 1913 war er unter verschiedenen Regierungen Erziehungs- und Justizminister. In dieser Zeit versuchte er, die Lehrerausbildung zu professionalisieren und das Strafrecht zu reformieren. Außerdem diente Guilbaud als Staatsrat und war unter Jean Guillaume Sam für kurze Zeit Erziehungsminister; aber er überwarf sich mit dem Präsidenten. Als Sam ermordet wurde, lehnte Guilbaud das US-amerikanische Angebot, Präsident zu werden ab. Den Posten des haitianischen Repräsentanten in Paris nahm er jedoch an. Guilbauds Sekretariat auf der Friedenskonferenz umfasste immerhin zwei Personen.⁴³ Die haitianische Delegation bemühte sich in Paris, Souveränitätsbeschränkungen zu lindern.

Kuba wurde durch Antonio Sánchez de Bustamante (1865-1951), Dekan der juristischen Fakultät der Universität Havanna und Gründer und Präsident der Gesellschaft für Internationales Recht, die in ganz Amerika den Ruf einer progressiven und dynamischen Vereinigung genoss, vertreten. Er war ein erfahrener Jurist, der seine Ausbildung in Havanna und Madrid (vor der kubanischen Unabhängigkeit) gemacht hatte. Er stand nicht nur in der hispanischen Rechtstradition, sondern er war auch mit dem Panamerikanismus verbunden, was er als Mitglied des 1915 gegründeten American Institute of International Law unter Beweis stellte. In diesem Zusammenhang wurden wichtige Debatten in der von ihm gegründeten *Revista de Derecho Internacional* geführt. Sánchez de Bustamante hatte sein Land bereits anlässlich der Haager Friedenskonferenz von 1907 vertreten. 1908 wurde er ebenso wie Guilbaud zum Mitglied des Internationalen Haager Gerichtshofes ernannt. Von 1902 bis 1918 wirkte er als Senator.⁴⁴ Sánchez de Bustamante gehörte zu einer „politischen Klasse“ von einheimischen Bildungsbürgern und Geschäftsleuten, die zusammen mit US-amerikanischen Businessleuten die Führungsschicht ausmachten. Diese war gewillt, ihren Handlungsspielraum sukzessive zu erweitern.⁴⁵ Durch das Platt Amendment von 1901 und einen zwischenstaatlichen Vertrag von 1903/04 war den USA das Recht auf

⁴³ Streeter, *Central America*, S. 87.

⁴⁴ Otto Schoenrich, „Dr. Antonio Sanchez de Bustamante“: *The American Journal of International Law*, 45: 4 (1951), S. 746-749; Irsa Teresa García, „Antonio Sánchez de Bustamante“: Pablo Guadarrama González (ed.), *El pensamiento latinoamericano del siglo XX ante la condición humana. Cuba primer tercio del siglo*, Havanna: Editorial de Ciencias Sociales, 2003, S. 43-51.

⁴⁵ Louis A. Pérez, Jr., *Cuba under the Platt Amendment 1902–1934*, Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1986, S. 170, 230; vgl. auch ders., *Cuba and the United States. Ties of Singular Intimacy*, Athens: University of Georgia Press, 1990, S. 148-149.

Intervention „for the preservation of Cuban independence, the maintenance of a government adequate for the protection of life, property, and individual liberty“ garantiert worden.⁴⁶ Ebenso war die Überwachung der Staatsfinanzen und der Außenbeziehungen an die USA übertragen worden. Die kubanische Außenpolitik bemühte sich, diese Abhängigkeitsbestimmungen außer Kraft zu setzen, und Sánchez de Bustamante war eine treibende Kraft dahinter.

Sánchez de Bustamante, der erst am 1. Februar in Paris eintraf, wurde durch den Generalsekretär Guillermo de Blanck y Menocal und den in Paris stationierten Bevollmächtigten Minister Rafael Martínez Ortiz, ein Unabhängigkeitsforscher, der den Liberalen nahestand, sowie durch ein sechsköpfiges Sekretariat unterstützt.⁴⁷ Aber auf einigen auf der Friedenskonferenz relevanten policy-Feldern fehlte den kubanischen Repräsentanten im Unterschied zu europäischen Delegationen die Expertise von Fachkräften. Ebenfalls mangelte es ihnen an ausreichender Dokumentation.⁴⁸

Antonio Burgos, im Jahr 1873 geboren, war der Delegierte Panamas. Ein zweiköpfiges Sekretariat und zwei technische Experten unterstützten ihn. Burgos hatte im kolumbianischen Cartagena Philosophie, Kunst und Wissenschaft studiert. Er war Parlamentsabgeordneter und Gouverneur von Colón, als Panama noch zu Kolumbien gehörte. Nach der Abtrennung Panamas von Kolumbien fungierte er als Generalkonsul in Italien. Ab 1913 repräsentierte er sein Land als Minister in Madrid. Präsident Belisario Porras (1918-1924), der herausragende Politiker der Liberalen Partei, der nach den Wirren infolge des im Amt verstorbenen Ramón A. Valdés erneut die Regierung übernahm und für mehr Stabilität sorgte, hatte sich für Burgos entschieden. Porras schärfte seinem Weggefährten ein, sich in Paris für die Verbesserung der nationalen Souveränität einzusetzen. Im Vordergrund stand natürlich der Abbau von Souveränitätseinschränkungen, die sich die USA im Hay-Bunau-Varilla-Vertrag gesichert hatten. Eusebio Antonio Morales, der Secretario de Gobierno y Justicia, hatte in diesem Zusammenhang in einer im Oktober 1918 im Diario de Panamá publizierten Artikelserie die Hoffnung geäußert, dass die USA als Garantiemacht der panamaischen Souveränität und Unabhängigkeit abgelöst würden “porque la Liga de las Naciones asumirá tal obligación”. Er frohlockte, dass Panama in der Nachkriegsordnung neue,

⁴⁶ Modern History Sourcebook, „The Platt Amendment, 1901“, Fordham University: <https://sourcebooks.fordham.edu/halsall/mod/1901platt.asp> [02-12-18].

⁴⁷ Streeter, Central America, S. 87.

⁴⁸ Fernando Ortiz, Cuba en la Paz de Versailles. Barcelona. Discurso pronunciado en la Cámara de Representantes, Havanna: La Universal, 1920, S. 8-12.

ausgewogene und gerechte Abkommen erhalte.⁴⁹ Denn unter dem Völkerbund als „organismo super-nacional“ würden die willkürlichen und unilateralen Interventionen in der Region abnehmen. In einer weiteren Artikelserie gegen Ende 1918 äußerte sich Morales dahingehend, dass die Internationalisierung der Kanalzone „bajo el gobierno y la administración de una agencia internacional“ ein Allgemeininteresse sei.⁵⁰ Zwar sollte Morales‘ Prophezeiung keineswegs in Erfüllung gehen, aber seine Überlegungen zeigen auf, mit welchen Erwartungen Panama nach Paris ging.

Dass Porras‘ Wahl auf Burgos fiel, missfiel dem US-Botschafter Jennings Price, der diesen nicht auf seinem Zettel hatte. Jennings unterstellte dem Panamaer politischen Opportunismus und Unberechenbarkeit.⁵¹ Auch Lansing traute ihm nicht über den Weg, und die französische Regierung verweigerte ihm zuerst die Einreise.⁵² Dass Burgos sich im Krieg für deutsche Ziele einzuspannen hatte lassen, indem er Japan anbot, auf den Inseln Jicarón Coiba Stützpunkte einzurichten, um einen Konflikt zwischen Washington und Tokio heraufzubeschwören, wussten die US-Verhandlungsführer jedoch nicht.⁵³ Allerdings wären die Vorbehalte der Alliierten bezüglich Burgos‘ Rechtschaffenheit glaubwürdiger gewesen, wenn die USA nicht die Korrespondenz zwischen dem germanophilen Panamaer und Porras abgefangen hätten.⁵⁴ So waren die US-Verhandlungsführer in Paris über Wünsche, Ziele und Strategien Panamas bestens überrichtet. Unabhängig davon muss man konstatieren, dass Burgos, der zwar auf 15 Jahre Erfahrung im diplomatischen und konsularischen Dienst in Spanien und Italien zurückgreifen konnte, die angloamerikanische Verhandlungskultur nicht kannte. Er war ein Mann der ersten Stunde der jungen Republik, der einem markanten kulturellen, sich vom Nordamerikanismus abgrenzenden Hispanismus anhing. Sein Englisch war schlecht, was sich bei Gesprächen mit US-Amerikanern und Engländern, mit denen er über die Hoheit über den Panamakanal verhandeln wollte, als Nachteil erwies. Außerdem war sein Expertenwissen über die lateinamerikanischen und panamerikanischen Diskussionen in diesem Zusammenhang gering.

Im nicaraguanischen Fall konnte nach objektiven Kriterien niemand erklären, warum dieses Land, in dem immer noch Marines stationiert waren,

⁴⁹ „Liga de las Naciones“: Eusebio Antonio Morales. *Ensayos, Documentos y Discursos*, Bd. II. Panamá 1928, S. 39.

⁵⁰ „El Canal de Panamá y la Liga de las Naciones“, *ibidem*, S. 51.

⁵¹ Streeter, *Central America*, S. 80-82.

⁵² *Idem*, S. 84.

⁵³ Friedrich E. Schuler, *Secret Wars and Secret Policies in the Americas, 1842-1929*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 2010, S. 152-153.

⁵⁴ Streeter, *Central America*, S. 92.

auf der Pariser Friedenskonferenz vertreten sein sollte. Allein die konservative, von der Gunst der USA abhängige Regierung durfte sich über die zusätzliche internationale Anerkennung freuen. Präsident Emiliano Chamorro schickte seinen 1861 geborenen Vater Salvador Chamorro Oreamuno. Die innerfamiliäre Option war weniger sachlichen Gründen, als der von dem Delegierten erhofften Loyalität geschuldet. Salvador Chamorro sollte nichts unternehmen, was den USA missfallen würde, denn ohne den „Koloss im Norden“ wäre es nicht dazu gekommen, dass Emiliano Chamorro das Regierungsamt ausübte. Der nicaraguanische Repräsentant in Paris war eher Politiker als Diplomat, den Höhepunkt seiner Karriere hatte er als Präsident der Abgeordnetenversammlung erreicht. In juristischen Fragen unterstützte ihn ein Rechtsexperte aus seiner vierköpfigen Begleitung. Chamorro sollte in Paris keinesfalls den von seinem Sohn ausgehandelten Vertrag mit den USA zur Sprache bringen.

Honduras' Repräsentant auf der Pariser Friedenskonferenz, Policarpo Bonilla (1858-1926), war aus ganz anderem Holz geschnitzt.⁵⁵ Er war ein erfahrener Anwalt und Mitinhaber der in den USA niedergelassenen Firma Fortín & Bonilla, entdeckte dann aber sein politisches Talent, wurde 1880 Kongressabgeordneter und 1883 Gouverneur von Tegucigalpa. 1890 gründete er seine eigene Zeitung *El Bien Público*. Er kämpfte aber nicht nur in Wort und Schrift, sondern beteiligte sich auch an einem Putschversuch, nachdem er sich 1891 erfolglos für das Präsidentenamt beworben hatte. Mit Unterstützung des nicaraguanischen Diktators Zelaya gelang es ihm schließlich 1894, die Macht in Honduras zu erobern. Er lud 1895 nicaraguanische und salvadorianische Vertreter nach Amapala ein, um dort eine Absichtserklärung zur Gründung einer Zentralamerikanischen Republik zu unterzeichnen. Die Idee dahinter war, eine Föderation zu bilden, um gegen außen gestärkt aufzutreten und dadurch die politische Unabhängigkeit zu bewahren. Grenzkonflikte zwischen den zentralamerikanischen Staaten sollten vermieden werden. Das am historischen Bolivarianismus und der einstigen Zentralamerikanischen Föderation inspirierte Bündnis zerbrach freilich bereits 1898 wegen inneren Streitigkeiten und zunehmendem Widerstand der USA.

Policarpo Bonilla hatte in der Person Manuel Bonillas einen großen Widersacher, an dem er jahrelang nicht vorbeikam und der ihn sogar von 1904 bis 1906 gefangen setzte. Das schien ihn aber erst richtig anzustacheln. Obwohl er das Präsidentenamt kein zweites Mal erobern konnte, überdauerte er seinen 1913 verstorbenen politischen Gegner zumindest physisch. Er vermittelte im Grenzkonflikt zwischen Guatemala und Nicaragua. Er kannte

⁵⁵ Vgl. zum Folgenden Aro Sanso, Policarpo Bonilla. *Apuntes Biográficos*, México, Imprenta Mundial, 1936.

die zentralamerikanischen Nachbarländer; seine Kontakte reichten bis in die USA, wo er sich zeitweise aufgehalten hatte. Als Entwicklungsnationalist bekämpfte Bonilla erbittert den Bryan-Chamorro-Vertrag, der unter Wilson ausgehandelt worden war.⁵⁶ Kurz nach seinem Amtsantritt hatte Wilson in seiner Rede beim Southern Commercial Congress in Mobile am 27. Oktober 1913 angekündigt, dass die interamerikanischen Beziehungen fortan von Sympathie und gegenseitigem Verständnis geprägt sein sollten.⁵⁷ Bonilla beantwortete dieses Kooperationsangebot im Namen der Liga Patriótica Centroamericana mit einer 42-seitigen Abhandlung, in der er die durch den US-Interventionismus in der Region entstandenen Probleme klar benannte.⁵⁸ Bonillas Liste dokumentierte, dass der US-amerikanische Interventionismus mehr Schwierigkeiten schuf, als er löste. Sie war auch ein eindrückliches Zeugnis dafür, warum der US-Interventionismus in Zentralamerika so unpopulär war.⁵⁹ Zentralamerikanische Nationalisten und Bolivarianer sprachen daher den USA das Recht ab, sich in die inneren Angelegenheiten der Subregion einzumischen. Bevor die USA ihre Hausaufgaben gemacht hatten, stieß bei ihnen Wilsons Kooperationsdiskurs auf taube Ohren. In Paris stand Bonilla weder Expertenpersonal noch ein Sekretariat zur Verfügung. Mit anderen Worten, er war ein Einzelkämpfer, der allerdings über gute Beziehungen verfügte. Als er am 4. April – also viel zu spät –, in Begleitung seiner Gattin und seiner Tochter in Paris seine Arbeit aufnahm, befand sich das Land in bürgerkriegsähnlichen Wirren.⁶⁰ Er hatte daher kein wirklich robustes Mandat. Wie sich zeigen sollte, nützte er diese Konstellation aber, um grundsätzliche, die Region betreffende Fragen zu klären.

Dass Guatemala auf der Friedenskonferenz mit einem Delegierten dabei war, galt in Zentralamerika als Erfolg für Estrada Cabrera.⁶¹ Der liberale

⁵⁶ Lester D. Langley / Thomas Schoonover, *The Banana Men. American Mercenaries & Entrepreneurs in Central America, 1880–1930*, Lexington: The University of Kentucky Press, 1995, S. 46-47, 51-52, 55-56, 59–61, 68, 70, 124-125; Streeter, *Central America*, S. 15-18.

⁵⁷ Woodrow Wilson, „Address Before the Southern Commercial Congress in Mobile, Alabama, October 27, 1913“: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65373> [1.3.2018]

⁵⁸ Policarpo Bonilla, *Wilson Doctrine. How the Speech of President Wilson at Mobile, Ala., Has Been Interpreted by the Latin American Countries*, New York, 1914.

⁵⁹ Héctor Lindo Fuentes, „Respuestas subalternos a los designios imperiales. Reacción salvadoreña a la primera intervención de Estados Unidos en Nicaragua“, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 41 (2015), S. 29-65.

⁶⁰ Darío A. Euraque, *Reinterpreting the Region and State in Banana Republic Honduras, 1870–1972*, Wilmington: The University of North Carolina Press, 1996, S. 50-51.

⁶¹ Catherine Rendón, *Minerva y la palma. Enigma de don Manuel*, Guatemala-Stadt: Artemis Edinter, 2000.

Langzeitdiktator, welcher der von Wilson verfolgten Politik der Nichtanerkennung entronnen war, meldete zur Friedenskonferenz seinen in Paris akkreditierten Protégé Joaquín Méndez (1862-1920). Der guatemaltekeische Delegierte hatte schriftstellerisches Talent und betätigte sich publizistisch. Er war Direktor der Tipografía Nacional und Herausgeber der *Locomotora*. Darüber hinaus war er auch Parlamentsabgeordneter und Ministro de Fomento. Von 1911 bis 1918 repräsentierte er sein Land im Ministerrang in Washington. Seinem diplomatischen Geschick war es unter anderem zu verdanken, dass Präsident Estrada Cabrerías sich so lange ohne US-Intervention an der Macht halten konnte. Er war mit einer US-Amerikanerin verheiratet. Méndez, dem man eine gewisse angloamerikanische Affinität attestierte, war mit der US-amerikanischen Verhandlungskultur vertraut; die französische und britische kannte er wie die meisten anderen Delegierten aus Zentralamerika nicht. Er wurde durch ein dreiköpfiges Sekretariat unterstützt; darunter befand sich ein guatemaltekeischer Militärattaché. Er traf erst Mitte März in Paris ein.

Offizielle Vertretungen der Dominikanischen Republik, Costa Ricas und El Salvadors waren nicht nach Paris eingeladen worden. El Salvador bemühte sich daher gar nicht erst, in Paris vertreten zu sein. Es konnte erst bei der Anhörung der Neutralen durch die Völkerbundsatzungskommission in Erscheinung treten. Im costaricanischen Fall stellte sich die Lage anders dar. Die Regierung Tinoco kämpfte weiterhin um die diplomatische Anerkennung des Landes. Deswegen wurde Costa Ricas bester und erfahrenster, in Diplomatenkreisen bekannter Unterhändler, Manuel de Peralta (1847-1930) aktiv.⁶² Er war in Frankreich Bevollmächtigter Minister seit 1879. In Washington führte er ab 1885 zwei Jahre lang Verhandlungen. Von Paris aus repräsentierte er noch andere wichtige europäische Länder – unter anderem während des Krieges auch Deutschland. Er hatte in Cartago am Colegio de Humanidades de Jesús Philosophie und danach in San José an der Universidad Santo Tomás Recht studiert und in Paris und Genf sein Wissen vervollständigt. Er hatte über zentralamerikanische zwischenstaatliche Konflikte publiziert; seine Studien über politische Grenzen beruhten auf Quellenarbeit.⁶³ Das dabei

⁶² Jorge F. Sáenz Carbonell, *Biografía Don Manuel María de Peralta y Alfaro (1847-1930)*. IIº Marqués y Embajador Emérito de Costa Rica.

⁶³ José María de Peralta, *El Río de San Juan de Nicaragua. Derechos de sus ribereños, las Repúblicas de Costa Rica y Nicaragua según los documentos históricos*, Madrid: Murillo, 1882; *ibidem*, *Exposé des droits territoriaux de la République de Costa Rica soumis à S. E. M. le Président de la République Française arbitre de la question des limites entre Costa-Rica et Colombia*, Paris: Lahure, 1898; *ibidem* (ed.), *Costa Rica y Costa de Mosquitos, Documentos para la historia de la jurisdicción territorial de Costa Rica y Colombia*, Paris: Lahure, 1898.

generierte Wissen qualifizierte ihn dazu, die costaricanischen Interessen im Grenzstreit zwischen Costa Rica und Kolumbien bis zum Schiedsspruch des französischen Präsidenten Emile Loubet im Jahr 1900 zu vertreten.

Zunächst ging es aber nur um Eines: Costa Rica sollte der Delegiertenstatus zugestanden und damit die Regierung Tinoco international anerkannt werden. Peralta wandte sich mit diesem Anliegen an alle Delegationsleiter. Costa Rica stehe es zu, in Paris repräsentiert zu sein, zumal es seine größte Sympathie und Solidarität mit den Alliierten und Assoziierten bewiesen habe, argumentierte er. Doch Peralta erhielt kaum Rückmeldungen, nicht einmal von südamerikanischen Repräsentanten, was er in einem Bericht an seinen Außenminister auf die „obcecada obstinación del Señor Wilson“ zurückführte.⁶⁴ Peralta gelang es wegen der „hostilidad del Presidente de los Estados Unidos Wilson“ auch nicht, sich mit Repräsentanten der neutral gebliebenen Länder Lateinamerikas zusammenzuschließen und wenigstens an der Anhörung der Neutralen teilzunehmen.⁶⁵

Im Falle der Dominikanischen Republik war die Situation nochmals anders. Dies hing damit zusammen, dass das Land von US-Militärs regiert wurde. Führende Politiker stritten darüber, inwiefern man sich mit den USA arrangieren oder den patriotischen Widerstand gegen die US-Besetzung forcieren sollte. Der aus dem kubanischen Exil agierende ehemalige Präsident Henríquez y Carvajal (1859-1935) wollte Paris als Bühne für nationalistische Zwecke nutzen. Der Politiker, Spezialist in Verfassungsfragen und (in Paris ausgebildete) Arzt hatte sein Land – damals in offizieller Funktion – 1907 an der Haager Friedenskonferenz repräsentiert. Er war unter anderem Außenminister und Botschafter in Haiti sowie in Argentinien gewesen und hatte in Washington sein Land zweimal wegen Schuldenfragen vertreten. Henríquez y Carvajal wäre aufgrund seiner Erfahrung und seinen Sprachkenntnissen eigentlich prädestiniert gewesen, die Dominikanische Republik zu repräsentieren. Aber er erreichte in der französischen Hauptstadt rein gar nichts. Im eigenen Land umstritten, von den offiziellen lateinamerikanischen Delegierten im Stich gelassen, durch die US-amerikanischen Repräsentanten ignoriert und von der Satzungskommission übergangen, musste er sich bald eingestehen, dass sein Auftritt nahezu wirkungslos blieb.⁶⁶

⁶⁴ Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR) ANCR RE legación Francia III (1919) caja 247, Schreiben vom 24.2.1919.

⁶⁵ ANCR RE legación Francia III (1919) caja 247, Peralta an Außenminister Tobías Zúñiga Montúfa, Paris, 25.3.1919.

⁶⁶ McPherson, *Anti-Imperialism*, S. 24.

Die zentralamerikanischen und karibischen Delegierten gehörten in ihren Ländern zur Gruppe der Bildungsbürger. Außer Guilbaud stammten alle aus dem kleinen, privilegierten „weißen“ Bevölkerungssegment. Sie repräsentierten somit lediglich eine Minderheit in ihren Ländern. Hinzu kam, dass es in den meisten Ländern große innere Spannungen gab – die Präsenz von Marines in Nicaragua und Panama (Kanalzone), Kuba und Haiti sowie der Dominikanischen Republik ist auch vor diesem Hintergrund zu beurteilen. Allerdings traten sie mehrheitlich mit der klaren Ansage an, dass die durch sie repräsentierten Eliten in der Lage waren, die Zukunftsentwicklung ihrer Länder selbst in die Hand zu nehmen. Sie hatten meist eine solide Ausbildung in einer Hochschule im Heimatland genossen. Bei Sánchez de Bustamante und Guilbaud schlossen sich Auslandsstudienaufenthalte in Europa an. Sie waren mit den europäischen Auffassungen bezüglich des Internationalen Rechtes vertraut. Insbesondere in der französischen akademischen Tradition gab es in Bezug auf die interventionistische Auslegung der Monroe-Doktrin erhebliche Vorbehalte. Die Auseinandersetzung mit US-amerikanischen und panamerikanischen Positionen war dagegen bei allen Delegierten ein Prozess, der durch die mediale Vermittlung und diplomatische Erfahrung erfolgte. Bonilla, Guilbaud, Burgos und Chamorro brachten Legislativ- und / oder Exekutivverfahren mit. Bonilla war sogar Präsident. Das traf auch auf Henríquez y Carvajal zu. Das verlieh ihnen ein gewisses Standing. Gerade die genannten Personen traten eher wie Politiker (deren Ansehen und Bekanntheit lokal begründet war) als wie Diplomaten (deren Bekanntheit allenfalls internationalen Auftritten und Verhandlungserfolgen geschuldet war) auf. Sánchez de Bustamante, nur mit geringer diplomatischer Erfahrung, war der Gegenentwurf zu den Diplomaten und Politikern unter den Delegierten aus dem karibisch-zentralamerikanischen Raum. Sein Ansehen beruhte auf seiner völkerrechtlichen Expertise; er war der juristische Fachmann par excellence unter den in Paris anwesenden caribeños und centroamericanos. Burgos, Méndez und Peralta waren in erster Linie Diplomaten. Sie sprachen Englisch, meist auch Französisch, und kannten sich in der interamerikanischen Problematik aus. Alle hatten praktische Erfahrung mit den USA, was bei den in Paris zu vertretenden Souveränitätsfragen Sinn ergab. Bei Burgos, der nur schlecht Englisch sprach, und der sein Land seit der Unabhängigkeit lediglich viermal gesehen hatte, lag der Schwerpunkt seiner Tätigkeit jedoch klar in den (romanischsprachigen) europäischen Ländern.

Einige Delegierte stiegen mit reichlich Verspätung in die Pariser Verhandlungen ein. Sánchez de Bustamante, Méndez und Bonilla fehlten bei der Eröffnungsveranstaltung am 18. Januar. Die in Paris vertretenen karibischen und zentralamerikanischen Diplomaten erfüllten mehrheitlich die

ihnen von den USA zugedachte Rolle, die Interessen der USA zu unterstützen. Zumindest handelten sie nicht dagegen; mit Ausnahme von Burgos, der aber gleichwohl den Kriegseintritt seines Landes an der Seite der USA betonte, waren sie alliiertenfreundlich. Aber es gab doch deutliche Unterschiede. Chamorro und Méndez blieben weitgehend diskret, ja blass und erfüllten die Wünsche aus Washington servil. Bonilla, Burgos und Guilbaud hingegen traten selbstbewusst und weniger fremdbestimmt auf. Sánchez de Bustamante versuchte sich zwar mit niemandem anzulegen; letztlich verlor aber auch er nie sein Ziel aus den Augen, Souveränitätsgewinne für sein Land zu erzielen. Zu dieser Gruppe wären auch Peralta und Henríquez y Carvajal zu zählen, denen allerdings die Akkreditierung als Delegierte verweigert wurde. Bonilla, Burgos und Sánchez de Bustamante und Guilbaud hatten Instruktionen, nationale Essentials wie Grenzkonflikte, US-Interventionen und ganz allgemein Souveränitätsbeschränkungen zu thematisieren. Sie vertraten auf der internationalen Bühne ein nationalstaatliches Konzept, das auf Garantien für die Aufrechterhaltung der Souveränität beruhte.

Was ihre Ideen über die Aushandlung der Nachkriegsordnung anbelangt, ging es ihnen nicht nur darum, „nationale Interessen“, was immer das auch sein mochte, zu vertreten, sondern auch gemeinsame Vorstellungen. Diese Form des Denkens (und Handelns) hatten Intellektuelle, Publizisten, Diplomaten und zahlreiche Politiker insbesondere im Rahmen des panamerikanischen Kontextes, transnationalen Fachkonferenzen und zentralamerikanischen Integrationsbestrebungen entworfen und eingeübt. Zwar verband die Staaten des amerikanischen Kontinentes die republikanische und antikoloniale Tradition.⁶⁷ Diese ähnliche Ausgangslage bildete die kontextuelle Rahmung des Amerikanischen Internationalen Rechtes, das im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts entstand sowie der auf Kooperation beruhenden panamerikanischen Politik, die Ende der 1880er Jahre begann. In diesem Vorgang spielten lateinamerikanische Politiker und Juristen eine wichtige Rolle.⁶⁸ Aber es gab auch Trennlinien zwischen Nord und Süd in Amerika. Insbesondere an der expansionistischen Souveränitätsauslegung der USA arbeiteten sich lateinamerikanische Experten und Intellektuelle ab. Wegen interventionistischer Machtdemonstrationen der USA in

⁶⁷ Greg Grandin, “The Liberal Traditions in the Americas. Rights, Sovereignty, and the Origins of Liberal Multiculturalism”: *The American Historical Review*, 117: 1 (2012), S. 68-91. Die Karibik und Zentralamerika spielen in Grandis Argumentation zwar eine Rolle, aber er misst ihnen keine agency zu.

⁶⁸ Juan Pablo Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas. Empire and Legal Networks*, New York: Oxford University Press, 2017. Auch Scarfi lässt in Bezug auf den Untersuchungszeitraum kaum zentralamerikanische und karibische Intellektuelle und Experten zu Worte kommen.

Zentralamerika und der Karibik, welche viele Spezialisten als völkerrechtswidrige Souveränitätsverletzungen betrachteten, befand sich der Panamerikanismus vor, während und nach dem Ersten Weltkrieg in einer tiefen Krise. Daran änderte auch der Diskurs Wilsons über die Selbstbestimmung der Völker und die interamerikanische Kooperation nichts. Bonilla versuchte vor diesem Hintergrund auch in Paris, die zentralamerikanische Solidarität, also ein eigenes Projekt zu forcieren. Den US-amerikanischen Interventionismus lehnte er aus prinzipiellen Erwägungen ab. Grenzkonflikte zwischen Nachbarstaaten sollten friedlich geregelt werden. Er inspirierte sich bei seinem Appell an die patria grande wie bereits in früheren Phasen seiner politisch-diplomatischen Laufbahn am historischen Bolivarianismus und am zentralamerikanischen Föderationsprojekt, an dem er mitbeteiligt war. Aber die Haltung von Méndez und vor allem von Chamorro schwächten diesen Ansatz ebenso wie die Tatsache, dass El Salvador, eine treibende Kraft hinter diesem Ansatz, als neutrales Land auf der Konferenz keine Rolle spielen durfte. Damit waren die einstmals wichtigsten Partner für die subregionale Integration weggebrochen. Auch in den Zusammenkünften lateinamerikanischer Delegierter manifestierte sich die Solidarität nur beschränkt. Das erschwerte es den karibischen und zentralamerikanischen Delegierten, den gut informierten US-Repräsentanten allgemein gültige Zugeständnisse abzurufen.

Diskurse und Strategien der Kleinen und Schwachen

Die Delegierten der karibischen und zentralamerikanischen Staaten räumten auf der Pariser Konferenz nicht dem Frieden in Europa, sondern Souveränitätspostulaten für Kleine und Schwache Priorität ein. Ihnen ging es um die Bestimmung des Ortes der Karibik und Zentralamerikas in der neuen Weltordnung. Guilbaud und Burgos waren daher enttäuscht, als US-Delegierte ihnen bei ihren Bemühungen, über den Abzug von Marines, US-Funktionären und vertraglichen Einschränkungen zu verhandeln, die kalte Schulter zeigten. Guilbaud hatte von Außenminister Constantin Benoit Instruktionen erhalten, auf den Widerspruch zwischen Wilsons Gleichheitspostulat für „Große“ und „Kleine“ auf der einen und der faktischen Schwierigkeit Haitis, Gerechtigkeit zu erlangen, auf der anderen hinzuweisen. Er sollte darauf hinwirken, dass das Kriebsrecht und die Provost Courts aufgehoben und die Finanzkontrolle bis hin zur Ernennung von Beamten im Customs House durch US-Behörden beseitigt wurde. Doch in Gesprächen mit US-Offiziellen blitzte er ab. Der Spionagedienst der USA hatte die Korrespondenz des Außenministeriums mit

seinem Delegierten abgefangen, was weder Benoit noch Guilbaud bewusst war.⁶⁹ Die Kooperation mit Zentralamerikanern und Kubanern hätte die Position des Haitianers stärken können. Aber er spielte in der Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Kollegen eine untergeordnete Rolle und bekam von dieser Seite wenig Unterstützung. Hinderlich wirkte in diesem Zusammenhang auch, dass in den Lateinamerikatreffen überwiegend Spanisch gesprochen wurde.

Burgos machte ähnliche Erfahrungen wie Guilbaud. Die US-Delegierten und Funktionäre kannten ebenso wie im haitianischen Fall die Instruktionen des Panamaers. Ganz besonders müsse der Hay-Bunau-Varilla-Vertrag revidiert werden, hatte Porras angemahnt. In Abweichung von der Kriegserklärung von 1917 schrieb er, Panamas Unabhängigkeit dürfe durch die USA nicht garantiert werden, wenn diese sich das Recht herausnahmen, nach Belieben über die Gebietshoheit zu Wasser und zu Land zu verfügen.⁷⁰ Da sich sonst keine Gelegenheit ergab, direkt mit US-Vertretern zu verhandeln, nutzte Burgos später die Vollversammlung aller Delegierten über die Völkerbundsatzung, um die Position Panamas zu erörtern. Konkrete Ergebnisse zu diesem Thema konnte man natürlich in diesem Rahmen nicht erwarten.

Als besonders bitter empfanden Burgos, Guilbaud, Sánchez de Bustamante, Bonilla und Méndez, dass sie von der Ausarbeitung der Völkerbundsatzung, in der die Bedingungen für die Souveränität aller Staaten der Welt dargelegt werden sollten, ausgeschlossen wurden. Aber sie waren nicht die einzigen. Die im Krieg unterlegenen Staaten, die Neutralen und Russland waren ebenfalls zur Untätigkeit verurteilt. Der Panamaer Morales hatte im Vorfeld der Pariser Konferenz noch die Hoffnung geäußert, dass die Grundlagen des Völkerbundes durch ein Gremium mit maximaler Legitimität, durch eine “Convención constituyente” ausgearbeitet würde, “un medio de representación que permita la defensa y la protección de los países pequeños, sin establecer una evidente injusticia en contra de los países grandes y fuertes”.⁷¹ Diese Hoffnung hatte sich inzwischen zerschlagen.

Die Völkerbundsatzung wurde von Januar bis April 1919 ausgearbeitet. Am 25. Januar stimmte die Vollversammlung aller Delegierten der Einsetzung einer Satzungskommission zu, welche unter der Leitung von Wilson vom 3. bis zum 12. Februar und vom 22. März bis zum 28. April im Hotel Crillon tagte. In dieser Kommission dominierten die Vertreter der Großmächte; die

⁶⁹ Streeter, *Central America*, S. 101-104.

⁷⁰ *Idem*, S. 92-93.

⁷¹ Morales, “*Liga de las Naciones*”, S. 37.

Mitglieder kleinerer Staaten spielten keine Rolle.⁷² Am 13. Februar ging den Delegierten der erste Satzungsentwurf zu. Wilson las ihn den Delegierten in der Vollversammlung am folgenden Tag vor; Stellungnahmen waren in dieser Versammlung nicht möglich.⁷³

Der Uruguayer Juan Carlos Blanco, der Bevollmächtigte Minister in Frankreich, lud darauf auf den 17. Februar Vertreter Boliviens, Ecuadors, Haitis, Kubas, Panamas und Perus zu einem Treffen ins Hotel Meurice. Der guatemaltekische Delegierte Méndez und der Honduraner Bonilla befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht in Paris. Der Nicaraguaner Chamorro glänzte ebenfalls durch Abwesenheit. Die Vertreter der Neutralen blieben ebenso wie die informellen Vertreter der Dominikanischen Republik und Costa Ricas außen vor. Dafür nahmen an der Veranstaltung Vertreter der Dreierdelegation Brasiliens teil. Epiácio da Silva Pessoa, der brasilianische Delegationsführer, war der einzige Lateinamerikaner in der Satzungskommission. Er konnte der weitgehend in Spanisch geführten Diskussion nur teilweise folgen. Pessoa hätte sich eigentlich als Mittler zur Satzungskommission angeboten, aber dieser lehnte die Rolle als Sprachrohr für ganz Lateinamerika ab.⁷⁴ Sánchez de Bustamante war eine prägende Figur dieser Versammlung. Die Anwesenden stimmten überein, dass sie sich gegen die Verankerung von Partikularinteressen und Großmachtprivilegien wenden wollten. Allerdings nahmen sie diesen Grundsatz teilweise wieder zurück, indem sie nicht gegen die USA und ganz allgemein gegen Alliierte Position ergreifen wollten.⁷⁵

Besonders Sánchez de Bustamante beschäftigte sich mit der Satzung. Er fokussierte dabei die Rolle der kleinen und schwachen Staaten. Es war auf ihn zurückzuführen, dass in Artikel 1 ein Passus eingeführt wurde, demzufolge Mitgliedsstaaten zwei Jahre nach der Rücktrittsankündigung aus dem Völkerbund austreten konnten – vorausgesetzt, dass sie alle Verpflichtungen, die sie mit der Mitgliedschaft eingegangen waren, erfüllt hatten.⁷⁶ Der Kubaner schickte am 15. Februar eine ausführliche Würdigung des ersten Satzungsentwurfs nach Havanna, die im Wesentlichen die Position der lateinamerikanischen Alliierten widerspiegelte. Sánchez de Bustamante

⁷² MacMillan, Paris, S. 83-97.

⁷³ Woodrow Wilson, „Address at the Third Plenary Session of the Peace Conference in Paris, France, February 14, 1919“: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=117774> [11-12-18].

⁷⁴ Fischer, Die Souveränität, S. 86-87.

⁷⁵ Archivo Nacional de Cuba [ARNAC] Fondo Secretaría de Estado [FSE], Legajo 298, No. 5103, Sánchez de Bustamante an Secretario de Estado Pablo Desvernine, Paris, 17.2.1919.

⁷⁶ Martin, Latin America 1925, S. 170.

unterstrich, dass es sich um „una de las grandes conquistas del siglo XX“ mit „ventajas evidentes para Cuba y para el mundo“ handelte. Aber er sah aus lateinamerikanischer Sicht auch Nachsteuerungsbedarf – insbesondere in Bezug auf die Frage, wie und ob sich die Monroe-Doktrin mit dem Völkerbund vereinbaren ließe. Auch die Privilegien, welche sich die Mächtigen im Rat gaben, hinterfragte er. Im Fortgang der Beratungen über die Satzung erachtete er es als wünschenswert, das demokratische Kriterium stärken. Dazu gehörte die Sicherung der angemessenen Repräsentation der amerikanischen Staatengemeinschaft.⁷⁷

„Quizás su esfera de acción se ha extendido en el Proyecto o materias que estaban comprometidos en doctrinas continentales, como la de Monroe; quizás la organización un tanto aristocrática, como el predominio de las grandes potencias en el Consejo Ejecutivo, haga necesario en lo futuro ciertas reformas exigidas por fuerzas nacionales evidentes, siguiendo así la Sociedad de las Naciones el movimiento progresivo en favor de la Democracia que ha caracterizado en la Historia Moderna la vida nacional; quizás esa organización del Consejo Ejecutivo necesite ajustarse a reglas que den a América la seguridad de que sus intereses estarán siempre garantidos y a cada una de nuestras repúblicas, la oportunidad de que su representación entre por turno en ese poder Ejecutivo del mundo [...]“⁷⁸

Nach dem 21. April zirkulierte eine aktualisierte Version der Satzung.⁷⁹ Sieben Tage später stellte sie Wilson in einer Vollversammlung vor. Unter den drei Delegierten, die danach Reden hielten, befanden sich mit Burgos und Bonilla zwei Zentralamerikaner. Burgos ergriff die Gelegenheit, um (auf Französisch wie die meisten Delegierten) die Notwendigkeit der Universalität der Völkerbundsnormen zu unterstreichen. Dem internationalen Recht müssten sich alle unterwerfen. Der Zugang dazu solle für alle gleich sein. Diese Aussage konnte man auf Mexiko, Costa Rica oder die Dominikanische Republik, aber auch auf Deutschland oder Russland beziehen. Um dieses Postulat sicherzustellen, regte er eine verbindliche Erklärung an, dass kein Land aus dem Völkerbund ausgeschlossen werde. Der Völkerbund laufe darauf hinaus, die Unabhängigkeit jeder Nation zu garantieren. Diesen Anspruch bezog er – sicher mit Blick auf das Verhältnis zwischen Panama und den USA – insbesondere auf *pequeños estados*, die an größere grenzten. Panama sei zwar ein kleines Land, aber es habe von Anfang an keinen Zweifel an seiner Haltung auf der Seite der Alliierten gelassen. Davon ließ sich ableiten, dass Panama das

⁷⁷ ARNAC FSE, Legajo 298, Nr. 5103, Bericht Sánchez de Bustamante an Desvernine, Paris, 15.2.1919.

⁷⁸ ARNAC Fondo Secretaría de Estado Legajo 298, Nr. 5103, Bericht Sánchez de Bustamante an Secretario de Estado Pablo Desvernine, Paris, 15.2.1919.

⁷⁹ „Petition des honduranischen Delegierten Policarpo Bonilla vom 22.4.1919“: Alberto J. Pani (ed.), *Cuestiones diversas*, Mexiko-Stadt: Imprenta Nacional, 1922, S. 263.

Recht der umfassenden Wahrnehmung seiner Souveränitätsrechte in der neuen Weltordnung zukam. Er erinnerte an das 1826 auf dem Kongress in Panama geborene bolivarianische Bündnisprojekt, das zur Sicherung der Unabhängigkeit der Großregion Lateinamerika beitragen sollte. Er bot diesen Ansatz den Delegierten als Vorläufer für die Wilsonsche Idee einer friedlichen, auf Souveränitätsgarantien für die Nationalstaaten beruhende Weltordnung an.⁸⁰ Dabei sah er großzügig darüber hinweg, dass im Wilsonschen Universalismus der Bolivarianische Föderalismus keinen Platz hatte. Lateinamerikanische Publizisten und Delegierte sollten in späteren Jahren hin und wieder auf diese Idee zur Rechtfertigung ihrer Mitwirkung im Völkerbund zurückgreifen.

Bestand Burgos auf einem völkerrechtlich verankerten Anspruch aller Staaten auf Souveränitätsgarantien, womit er natürlich den Widerspruch zwischen dem Wilsonschen Kooperationsdiskurs und der langjährigen Interventionspraxis der USA vor Augen hatte, so griff Bonilla den aus karibisch-zentralamerikanischer Sicht besonders kritischen Punkt der Monroe-Doktrin auf. In Artikel 21 der vorgelegten Satzung hieß es ausdrücklich: „Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe Doctrine, for securing the maintenance of peace.“ Der Völkerbund sollte somit nicht mit anderen Ansätzen internationaler Politik wie Schiedsgerichtsverträgen und regionalen „understandings“ (oder auf Französisch: „ententes“) zur Friedenssicherung in Konkurrenz treten.⁸¹ Dies konnte man gemäß der traditionellen Auslegung der Monroe-Doktrin als Aufforderung an den Völkerbund verstehen, sich nicht in Lateinamerika einzumischen. Da aber die außenpolitische Leitlinie seit der Roosevelt-Corollary auch als Rechtfertigung für militärische Interventionen herangezogen wurde, was bei Völkerrechtsspezialisten seit mehr als einem Jahrzehnt von Alaska bis Feuerland zu kontroversen Diskussionen geführt hatte, schrillten bei den karibischen und zentralamerikanischen Delegierten die Alarmglocken. Wilson hatte die Doktrin zwar während des Krieges bei

⁸⁰ Streeter, *Central America*, S. 93-95.

⁸¹ Unglücklicherweise sind die Bedeutungen der Begriffe „understandings“ und „ententes“ nicht identisch. Unter „understanding“ versteht man „an informal or unspoken agreement or arrangement“, das heißt ein informelles Einvernehmen, eine Verständigung, Vereinbarung oder Absprache. Eine „entente“ ist ein Synonym für „alliance“, ein Bündnis mit rechtlich verbindlichem Charakter. *Concise Oxford Dictionary*, Oxford: Oxford University Press, ¹⁰1999, S. 1562; Gerard Gilbertson, *Harrap's German and English Glossary of Terms in International Law*, London: George G. Harrap & Co, 1980, S. 3, 56, 204, 211-212; *Le Petit Robert. Dictionnaire de la Langue Française*, Paris: Dictionnaires Le Robert, 1981, S. 654; Hans-Jürgen Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin: de Gruyter, 1960, S. 431-434.

verschiedenen Anlässen zur Begründung der panamerikanischen Kooperation aufgerufen. Aber keinesfalls konnte man sie, wie das nun geschah, als „understanding“ oder als „entente“ verstehen. Es herrschte also Klärungsbedarf.

Unter den Vertretern der Karibik und Zentralamerikas herrschte die Meinung vor, dass die erstmalige explizite Nennung der Monroe-Doktrin in einem multilateralen Dokument auch eine Chance sei, um die USA auf den von Burgos angesprochenen Gleichheitsanspruch aller zu verpflichten. Peralta etwa schrieb an Außenminister Tobías Zuñiga Montufa, jetzt sei der Moment gekommen, um die jahrelang gültige Auslegung der Monroe Doktrin als „imposición unilateral del fuerte al débil“ durch eine vom Völkerbund sanktionierte Wilsonianische Deutung zu ersetzen.

„Las Repúblicas Latino-Americanas debieran aprovechar esta oportunidad para obtener de los Estados Unidos, con la sanción de la Conferencia, una aclaración categórica que fije el sentido y alcance de la doctrina de Monroe, poniéndola de acuerdo con las reiteradas declaraciones del Presidente Wilson y con los derechos de soberanía, de libertad y de igualdad internacional que deben constituir e informar [sic] el estado jurídico, la vida, el ser moral y material de aquellos países, considerados cada uno individualmente o como socio de la Liga de Naciones.“⁸²

Es sei „de la mayor importancia no dejar pasar esta preciosa ocasión“, durch eine vertragliche Vereinbarung die Wilsonianischen Prinzipien zu kodifizieren und dadurch „al poder desmesurado que tienen hoy los Estados Unidos“ Einhalt zu gebieten.⁸³

Als Bonilla vor den versammelten Delegierten in Paris eine Definition der Monroe-Doktrin einforderte, durfte er sich als Sprecher der karibischen und der Mehrheit der zentralamerikanischen Delegierten fühlen. Diese hatten sich gemeinsam mit den südamerikanischen Delegierten in ihren wöchentlichen Treffen im Hotel Meurice abgestimmt. In Anbetracht der Tatsache, dass der außenpolitische Leitsatz der USA, der Lateinamerika direkt betreffe, niemals in einem internationalen Vertrag umschrieben und auch von den Nationen der „Neuen Welt“ nicht ausdrücklich anerkannt worden sei, dränge sich eine inhaltliche Klärung auf. Bonilla hatte in einer Eingabe folgende, mit Wilsons Gedankengut und den lateinamerikanischen Interessen kompatible Ausdeutung des Zwecks der Monroe-Doktrin vorgeschlagen:

„[...]Todas las repúblicas de América tienen derecho a su existencia independiente, sin que ninguna nación pueda adquirir por conquista parte alguna de su territorio, ni intervenir en su

⁸² ANCR RE legación Francia III (1919) caja 247, Schreiben vom 25.3.1919.

⁸³ Idem.

gobierno o administración interiores, ni ejecutar otro acto en menoscabo de su autonomía o que pueda herir su dignidad nacional.“⁸⁴

In der auf Spanisch vorgetragenen Begründung anlässlich der Vollversammlung machte er sowohl bei der Jahresbotschaft James Monroes als auch bei Wilsons Äußerungen zum Panamerikanismus Anleihen. Auf den fünften Präsidenten der Vereinigten Staaten bezog er sich, indem er ein allgemeines Recht aller Republiken Amerikas auf Unabhängigkeit reklamierte. An den in Mobile 1913 und 1918 vor mexikanischen Journalisten begründeten Diskurs des 28. Präsidenten der USA knüpfte er mit der Aussage an, keiner „Nation“ stehe das Recht zu, Territorien einer anderen zu erobern und sich in deren Regierung und Verwaltung einzumischen. Berücksichtige man frühere Äußerungen Wilsons, so sei die Monroe-Doktrin somit keine „amenaza sino una garantía para las naciones más débiles de América“.⁸⁵ Die Rooseveltische Interpretation der Monroe-Doktrin als paternalistischen Auftrag der USA in Lateinamerika lehnte er ab. Nationale Autonomie und Würde seien internationale Normen, die respektiert werden sollten. Nur eine solche Auslegung der Monroe-Doktrin sei konform mit dem Artikel 10 der Völkerbundsatzung. Bonilla fügte hinzu, dass die Monroe-Doktrin kein Hindernis für lateinamerikanische Länder darstellen solle, Bündnisse außerhalb des Panamerikanismus zu schließen.

Wilson und die europäischen Repräsentanten ignorierten Bonillas Vorstoß ebenso wie Burgos' Plädoyer. Der bereits durch die Konfrontation mit dem Franzosen Ferdinand Larnaudé in der Satzungskommission genervte US-Präsident wollte einer weiteren, diesmal öffentlichen Auseinandersetzung aus dem Weg gehen, zumal die Völkerbundgegner in den USA davon mehr als die Befürworter profitiert hätten. Sie hielten es nicht einmal für angemessen, eine autorisierte Übersetzung des Antrages aus dem spanischen Original anfertigen zu lassen, weshalb dem Urteil des inoffiziellen mexikanischen Vertreters, Alberto J. Pani, zuzustimmen ist, Bonilla sei ein Rufer in der Wüste gewesen.⁸⁶ So musste die illustre Diplomaten- und Politikergemeinschaft aus dem spanischsprachigen Amerika enttäuscht feststellen, dass ihnen beim Anlass, der später von der Historiographie als Moment der Annahme der Satzung durch die Delegierten bezeichnet wurde, lediglich die Rolle der legitimierenden Akklamation zugeordnet war. Die Repräsentanten der Großmächte, welche die Satzungskommission dominierten, hatten den Handlungsrahmen, die Agenda und die Dramaturgie dieses historischen

⁸⁴ Abgedruckt in: Emilio Roig de Leuchsenring, *La doctrina de Monroe y el pacto de la Liga de las Naciones*, Havanna: El Siglo XX, 1921, S. 31.

⁸⁵ „Exposición de Policarpo Bonilla“: Pani, *Cuestiones diversas*, S. 264.

⁸⁶ „Pani an Carranza, Paris, 26.9.1919“: Pani, *Cuestiones diversas*, S. 262.

Ereignisses so gestaltet, dass ihre führende Sprecherposition nicht effizient angefochten werden konnte. Sie erwarteten, dass die Anwesenden die von der Kommission beschlossene Satzung abnickten.⁸⁷ Burgos beklagte sich daher bitter darüber, wie rücksichtslos die „Potencias europeas“ mit den „pueblos débiles“ umsprangen. Als besonders arrogant empfand er den französischen Ministerpräsidenten und „père de la victoire“ Georges Clemenceau (1917–1920), der die Regie so führte, dass sich die Versammelten wie ohnmächtige Statisten vorkommen mussten. Ihre bloße Anwesenheit genügte ihm, um die Satzung im vorgelegten Wortlaut ohne Änderung für angenommen zu erklären; eine feierliche Zeremonie unterblieb:

„La aprobación del proyecto de la Liga de las Naciones, la cual debió ser el acto más solemne del presente momento histórico, se la ha querido viciar de contrabando con un gesto de sorpresa, una falsa declaración de vida. Los representantes de 32 naciones venidos de todos los puntos del mundo y constituídos en un gran Consejo de pueblos, hemos sido tratados de un modo que será demasiado atrevido en cualquier parlamento.“⁸⁸

Die Völkerbundsatzung wurde in den Versailler Vertrag eingefügt. Diesen unterzeichneten die Delegierten am 28. Juni. Einen Monat vorher hatten die lateinamerikanischen Delegierten ein Bankett zu Ehren von Epiácio Pessoa, dem frisch gewählten brasilianischen Präsidenten organisiert. Wilson, der an diesem Anlass gemeinsam mit Lansing und General Bliss teilnahm, hielt eine kurze Ansprache, in der er seine Interpretation der Monroe-Doktrin als Fundament der interamerikanischen Beziehungen wiederholte.⁸⁹ Aber da es sich hier nicht um einen öffentlichen Anlass handelte, blieben diese Worte wirkungslos.

Ratifizierung des Versailler Vertrages und Eintritt in den Völkerbund

Insgesamt begegnete man in der Karibik und in Zentralamerika dem Völkerbund mit Wohlwollen. Damit verbunden war die Hoffnung, dass mit diesem Instrument der Interventionismus der USA zurückgedrängt werden konnte. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung immer wiederkehrender Verletzungen der territorialen Integrität und der politischen

⁸⁷ „Discurso pronunciado al discutirse el proyecto sobre la Liga de las Naciones, 28.4.1919“: Memoria que presenta el Subsecretario de Relaciones Exteriores encargado del despacho a la Honorable Asamblea Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1920, Panama-Stadt, 1920, S. 165–170.

⁸⁸ „Burgos an den Außenminister, Paris, 2.5.1919“: Idem, S. 164.

⁸⁹ Sanso, Policarpo Bonilla, S. 426.

Unabhängigkeit entwickelten die Delegierten in Paris und die Kommentatoren in der Karibik und Zentralamerika mehrheitlich einen gemeinsamen Erwartungshorizont, für den das Recht auf Souveränität für alle Staaten konstitutiv war. Sie versuchten, den Wilsonian Moment, worunter Erez Manela ein window of opportunity für außereuropäische antikolonialistische Bestrebungen und Befreiungsbewegungen versteht,⁹⁰ zu nutzen.

Zugleich betonten sie aber auch die Persistenz der alten Strukturen des Machtstrebens, die aus karibisch-zentralamerikanischer Sicht paradoxerweise durch den Impulsgeber des Völkerbundes, Präsident Wilson, repräsentiert wurden. Allzu großen Illusionen wollte man sich also nicht hingeben. Eine kurz nach der Verabschiedung des Versailler Vertrags im *Diario de Costa Rica* veröffentlichte Karikatur brachte die erwartete Überforderung der neuen Weltordnung aus der Sicht Zentralamerikas und der Karibik auf den Punkt. Im Zentrum der Zeichnung sieht man auf einem Nest ein überdimensioniertes, mit „Liga de las Naciones“ beschriftetes Ei in einem Innenraum. Für die darauf sitzende Henne (mit Wilsons Kopf) ist es viel zu groß, um es angemessen auszubrüten (einmal abgesehen davon, dass es angebracht gewesen wäre, ein weibliches Wesen das Ei ausbrüten zu lassen). Wilson wird rechts von einer für das Ei ebenfalls zu kleinen Clemenceau- und links von einer ebenfalls zu kleinen Lloyd George-Henne flankiert. Wilson schaut ängstlich zu Clemenceau, der auf den Riss im Ei blickt. Die baldige Geburt steht wohl bevor. Der Begleittext unterstreicht den visuellen Eindruck, dass die drei Impulsgeber des Völkerbundes mit der Ausarbeitung der „Liga de las Naciones“ überfordert sind. „No pueden empollarlo! Es mucho huevo para esas gallinas!“ Über die Mauer des rissigen und schon mehrfach geflickten Gebäudes schaut sich eine besorgte Person, die ihren kugelrunden Kopf nach links neigt, das Geschehen an. Es dürfte sich um eine allegorische Darstellung der Welt handeln, welche in naher Zukunft durch den Völkerbund regiert werden soll. Die Karikatur deutete darauf hin, dass die drei „großen“ Staatsmänner Wilson, Clemenceau und Lloyd George, zwar den Krieg gewonnen hatten, mit diesem Projekt aber an ihre Grenzen stießen. Wohl waren sie die geistigen Impulsgeber der Gründung der Weltorganisation. Aber für die Umsetzung benötigte man andere Kompetenzen und größere Kräfte. Anders gewendet, die Welt verlangte eine besser ausgebrütete Idee oder benötigte kräftigere Staatsmänner, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen und bisherige Erschütterungen, die ihr zugesetzt hatten, zu korrigieren. Auch wenn man den Herren keine bösen Absichten unterstellte, waren Zweifel über den neuen Ansatz somit angebracht. Aus der Sicht Costa

⁹⁰ Erez Manela, *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford / New York: Oxford University Press, 2007.

Ricas, dem bei der Friedenskonferenz lediglich eine Zuschauerrolle zugedacht war, galt dies ganz besonders.

Abb. 1: Die Geburt einer neuen Weltordnung



Quelle: Diario de Costa Rica, 2.7.1919.

Obwohl somit die Erwartungen zwar eher hoffnungsvoll, aber keinesfalls überschwänglich waren, gab es in den Ländern, die Bonilla, Burgos, Chamorro, Guilbaud, Méndez und Sánchez de Bustamante repräsentierten, bei der Ratifizierung des Versailler Vertrages und damit der Völkerbundsatzung

kaum Schwierigkeiten. Am 4. Juli 1919 wurde in Port-au-Prince eine Te Deum-Messe zelebriert, die haitianische Regierung nahm den Versailler Vertrag im Juni 1920 an und trat damit dem Völkerbund bei.⁹¹ Seit der Besetzung durch die USA waren in diesem Land mehr als 2000 Caco-Kämpfer umgebracht worden. Die guatemaltekische Regierung erklärte die Zeit vom 29. Juni bis zum 1. Juli zu Feiertagen.⁹² Die Regierung konnte dem Völkerbund erst mit der Ablösung der Regierung Tinoco beitreten. In Honduras ratifizierte Rafael López Gutiérrez, der sich am 28. Oktober 1919 an die Macht putschte und sich danach per Wahl legitimieren ließ, am 25. Februar 1920 den Versailler Vertrag; der Kongress gab seine Zustimmung am 7. April.⁹³ Hier ging es darum, der noch wenig gefestigten, von den USA kritisch beäugten Regierung Legitimität zu verschaffen. In Panama ratifizierten Präsident Porras und das Parlament bereits am 8. Januar 1920 den Versailler Vertrag.⁹⁴ Nur in Kuba gab es im Rahmen des Ratifizierungsprozesses eine größere Kontroverse. Die Asamblea Nacional nahm am 4. Februar 1920 den Versailler Vertrag mit überwältigender Mehrheit an. Die Gegner befürchteten Schwierigkeiten mit den USA, in denen sich der Rückzug abzeichnete. Diejenigen, die eine dezidiert von den USA unabhängige Haltung einnehmen wollten, überwogen allerdings klar.⁹⁵ In Nicaragua erfolgten nach der Unterzeichnung des Versailler Vertrages durch ihren Delegierten keine weiteren Schritte zu einer breit abgestützten Ratifizierung. Um der Opposition nicht weitere Argumente zur Kritik an ihrer Unterordnung unter die Interessen der USA zu liefern, blieben Nicaraguas Konservative, wenngleich ohne sich in irgendeiner Weise zu exponieren, auch nach der Nichtratifizierung der Völkerbundsatzung der USA in der Genfer Weltorganisation. Die meisten karibisch-zentralamerikanischen Länder traten somit dem Völkerbund bei, ohne die für sie grundlegenden, in Paris aufgeworfenen Fragen geklärt zu haben.

Nicht so das im Krieg neutral gebliebene El Salvador, das schließlich ebenfalls eine Einladung erhielt, die Satzung des Völkerbundes anzunehmen und in dem Völkerbund beizutreten. Dies nutzte Außenminister Juan Francisco Paredes, um am 14. Dezember 1919 das State Department in Washington

⁹¹ Bernard Courrile, Haiti.

⁹² Rodrigo Fernández Ordóñez, Esas lejanas ruinas humeantes. Guatemala en la Primera Guerra Mundial. In: <https://educacion.ufm.edu/esas-lejanas-ruinas-humeantes-guatemala-en-la-primera-guerra-mundial/> [03-12-18].

⁹³ Yannick Wehrli, Etats latino-américains, organismes multilatéraux et défense de la souveraineté. Entre Société des Nations et espace continental panaméricain (1919-1939), Genf, Diss., 2016, S. 105.

⁹⁴ Idem, S. 114.

⁹⁵ Martin, Latin America 1925, S. 171.

anzufagen, wie die in der Völkerbundsatzung erwähnte Monroe-Doktrin zu deuten sei. In seinem Schreiben, das die von Bonilla in Paris gestellte, noch immer nicht beantwortete Frage nach einer Definition der Monroe-Doktrin aufgriff, lobte er die neue „Weltorganisation“, da nun die Schiedsgerichtsbarkeit bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten verankert und der „respeto absoluto a la Soberanía, Independencia e Integridad territorial, de los pueblos grandes y de los pueblos pequeños“ institutionalisiert werde. Weil aber die Monroe-Doktrin durch ihre ausdrückliche Erwähnung in der Satzung zum „principio universal juris et de jure“ werde, ersuchte der Außenminister um eine Bekanntgabe des „concepto auténtico de la Doctrina Monroe“ in Gegenwart und Zukunft.⁹⁶ Unterstaatssekretär Frank L. Polk antwortete erst mehr als zwei Monate später, am 26. Februar 1920, unter Verweis auf die von Wilson am 6. Januar 1916 auf dem zweiten Panamerikanischen Wissenschaftskongress gegebene Auslegung, der zufolge „principles of absolute political equality among the states“ aufrechtzuerhalten seien.⁹⁷ Mit dieser Auskunft, die sie als „suficiente y precisa“ bezeichnete, gab sich die salvadorianische Regierung zufrieden. Außenminister Juan Franco Paredes legte dem Parlament die wichtigsten Punkte aus Wilsons Rede vor, worauf dieses dem Beitritt zustimmte. Präsident Jorge Meléndez erteilte seinem Repräsentanten in London, Ramón Avila, am 7. März 1920 per Dekret den Auftrag, sich dem Völkerbund anzuschließen. Der Kongress ratifizierte diesen Schritt.⁹⁸ Die salvadorianische Regierung kommunizierte die Antwort aus Washington breit. Allerdings nährten der Regierungswechsel in den USA und – damit verbunden – die offizielle Zurücknahme der Wilsonschen Auslegung der außenpolitischen Leitlinie in der Karibik und Zentralamerika erneut Zweifel an der Tauglichkeit der Monroe-Doktrin als Friedensinstrument.

⁹⁶ Abgedruckt in: Ministerio de Relaciones Exteriores [de El Salvador] (ed.), Libro Rosado, San Salvador, 1920, S. 20. Vgl. „Mitteilung von Paredes an das Eidgenössische Politische Departement (EPD) der Schweiz, San Salvador, 15.12.1919“: Schweizerisches Bundesarchiv (SBA) SBA E 2001 (B) 8 Nr. 23; „Mitteilung von Paredes an das costaricanische Außenministerium, San Salvador, 15.12.1919“: ANCR RE legación Salvador I (1919) caja 245.

⁹⁷ „An Address to the Pan American Scientific Congress, 6.1.1916“: Woodrow Wilson Papers, Bd. 35, S. 44-45. Abschrift der Antwort Polks in: Archives de la Ligue des Nations (ALN) ALN R 564 Doc. 4785 Doss. 3028, Beilage zum Schreiben Avilas an Drummond, London, 10.6.1920.

⁹⁸ Vgl. „Abschrift des Schreibens, übermittelt durch den Außenminister, Juan Franco Paredes an das EPD der Schweiz, San Salvador, 7.4.1920“: SBA E 2001 (B) 8 Nr. 23; ALN Doc. 3213 Doc. 3213, Dokumentation dieses Vorgangs.

Schlussbetrachtung

Kuba, Haiti, Panama, Nicaragua, Honduras und Guatemala waren dank ihrer alliiertenfreundlichen Haltung zum Friedensprozess in Paris eingeladen worden. Die Delegierten dieser Länder verfolgten dort neben wirtschaftlichen Interessen vor allen Dingen zwei miteinander verknüpfte Ziele: die Positionssicherung oder -verbesserung ihrer Staaten im durch den Ausgang des Ersten Weltkrieges veränderten internationalen Systems und die Sicherung der nationalen Souveränität gegen außen. Sie hatten den Auftrag, sich im direkten Gespräch mit US-Repräsentanten und lateinamerikanischen Delegierten für die Vergrößerung der Unabhängigkeit ihrer Länder sowie der Region einzutreten. Auf bilaterale Verhandlungen über bestehende asymmetrische Verträge und über die diplomatische Anerkennung von Regierungen ließen sich die gut informierten US-Vertreter, welche in den karibischen und zentralamerikanischen Delegierten vor allem nützliche Mehrheitsbeschaffer sahen, nicht ein. Umso mehr rückten für karibische und zentralamerikanische Delegierte grundsätzliche Fragen hinsichtlich der neuen Weltordnung in den Vordergrund. Obwohl die karibischen und zentralamerikanischen Delegierten von der Mitarbeit an der Ausarbeitung der Völkerbundsatzung ausgeschlossen blieben, schalteten sie sich auf zwei Gebieten zumindest in die Debatte ein: Als es um die Monroe-Doktrin ging, die in der endgültigen Fassung der Satzung in Artikel 21 explizit erwähnt wurde, ergriff der Delegierte Bonilla das Wort. Jahrelang hatten die USA militärische Interventionen in ihren Ländern unter Bezugnahme auf die Doktrin legitimiert. Der Honduraner rief den Diskurs Wilsons auf, um die Gleichberechtigung aller Staaten, großer und kleiner, starker und schwacher, einzufordern. Die Berufung auf Wilsons Rede(n) sollte dazu dienen, das alte unilaterale Recht des Stärkeren zu überwinden und durch internationales, auf Kooperation beruhendes Recht zu ersetzen. Dadurch sollte die Praxis des Interventionismus als obsolet dargestellt und überwunden werden. Sollte die Wilsonsche Auslegung Gültigkeit erlangen, wäre der Völkerbund zum Ort für Klagen gegen militärische Interventionen der USA in der Karibik und Zentralamerika geworden.

Obwohl die archivalische Überlieferung zu diesem Punkt wenig hergibt, besteht kein Zweifel daran, dass Bonilla sich zwar als Einzelkämpfer inszenierte, sich aber inhaltlich der Zustimmung der Mehrheit der Delegierten der Karibik und Zentralamerikas sicher sein konnte. War die Friedenskonferenz nach den Haager Vorkriegsveranstaltungen der Beginn der neuen internationalen Politik, so hatte sich bereits in Paris eine lateinamerikanische Community gebildet, um gemeinsame Positionen zu

erörtern, mögliche Kooperationen zu diskutieren und dadurch gegen außen stärker aufzutreten. Sie trat später im Rahmen der Völkerbundversammlungen insbesondere in Zusammenhang mit dem US-Interventionismus aktiv in Erscheinung und erzwang schließlich 1928 erfolgreich eine Definition der Monroe-Doktrin.⁹⁹ Ein zweites Postulat, das in den Verhandlungen über die Völkerbundsatzung formuliert wurde, war die Frage, welche Kriterien für die Aufnahme von Staaten in den Völkerbund und damit in die Weltpolitik angewendet werden sollte. Hier nahmen karibische und zentralamerikanische Delegierte ebenfalls klar Stellung: Die Staaten, welche bestimmte Souveränitätskriterien erfüllten, sollten der „Weltorganisation“ beitreten und eine eigene Außenpolitik betreiben dürfen; die Entscheidung, wer dem Völkerbund beitreten durfte, sollte durch ein unabhängiges Gremium, also im karibischen und zentralamerikanischen Fall nicht durch die USA, gefällt werden. Nach objektiven Kriterien war nicht nachvollziehbar, warum die Semikolonie Nicaragua Delegierte schicken und damit in den Völkerbund eintreten sollte, während dies Costa Rica und der Dominikanischen Republik verweigert wurde. Diesen Mangel korrigierten die Delegierten in Bezug auf Costa Rica auf der ersten und in Bezug auf die Dominikanische Republik auf der fünften Vollversammlung.¹⁰⁰

Auf der Pariser Friedenskonferenz hatten die karibischen und zentralamerikanischen Delegierten unterschiedliche Strategien: Der nicaraguanische und der guatemaltekeische Delegierte traten als Marionetten der USA in Erscheinung, die von ihnen repräsentierten Staaten profitierten allenfalls als Trittbrettfahrer von der agency ihrer Kollegen. Letztere zeigten von Anfang an ein klares nationalistisches Profil. Insgesamt lässt sich bilanzieren, dass die Pariser Friedenskonferenz den Eindruck bestätigte, dass die karibischen und zentralamerikanischen Staaten durch den Ersten Weltkrieg noch stärker an die USA gebunden wurden. So mussten die Delegierten in ihrem Bemühen, den Ort des karibisch-zentralamerikanischen Raumes in der Welt zu bestimmen, einmal mehr feststellen, dass der Weg über den großen Nachbarn führte. Die Delegierten reisten zwar ohne konkrete Zugeständnisse aus Paris ab, aber sie hatten das sich in der französischen Hauptstadt bietende Forum dazu genutzt, für ihre Region zentrale, die Souveränität der schwachen Staaten betreffende Themen zu benennen.

⁹⁹ Fischer, Die Souveränität, S. 321-333.

¹⁰⁰ Idem, S. 122-125.