



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**„Allianz für den Fortschritt –
die Lateinamerikapolitik der USA, 1961-1974“**

Verfasserin

Sabine Wimmer

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 312

Studienrichtung lt. Studienblatt: Geschichte

Betreuerin: Priv.Doz. Mag. Dr. Ursula Prutsch

Die hier vorliegende Arbeit ist das Ergebnis der großen Leidenschaft und des großen Interesses für einen Kontinent, der sich manchmal außerhalb unseres Wahrnehmungsbereichs befindet. Der Doppelkontinent Amerika bietet eine Fülle an historischen Ereignissen, die noch adäquat aufgearbeitet werden müssen. Diese Arbeit soll ihren Teil dazu beitragen, meine Faszination für diese Weltregion auf andere übertragen zu können.

Bedanken möchte ich mich hier vor allem bei meiner Diplomarbeitsbetreuerin Mag. Dr. Ursula Prutsch, die in allen Bereichen eine geduldige und großzügige Begleiterin war. Weiters gilt mein Dank auch jenen Menschen, die es mir ermöglicht haben diese Arbeit zu verfassen und mit ihrem persönlichen Einsatz die Fertigstellung – auf die ein oder andere Art und Weise – gewährleistet haben.

Wien, Oktober 2009

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
1.1 Der Mann aus der zweiten Reihe.....	2
1.2 Aufbau des U.S. Außenministeriums.....	6
1.3 Zu Fragestellung und Konzept.....	7
2. Die Lateinamerikapolitik vor 1960	10
3. Die Entstehung der „Allianz für den Fortschritt“	26
4. Die Umsetzung eines politischen Programms	36
4.1 Exkurs: Das Desaster der Schweinebucht-Invasion	42
5. Die Charter von Punta del Este	48
6. Die Allianz und das Außenministerium	56
7. Erste Probleme der Allianz	67
8. Johnson und seine Vorstellung der Allianz	77
9. Nixons Lateinamerikapolitik und das Beispiel Chile	90
10. Schlussbemerkungen	98
11. Abbildungsverzeichnis	101
12. Abkürzungsverzeichnis	102
13. Bibliographie	103
14. Zusammenfassung	109
15. Lebenslauf	111

EINLEITUNG

Persönlich war [Außenminister] Rusk so freundlich einzuräumen, dass alle Wege zu mir führten: ich sagte, dass dies trauriger weise wahr sei und es ein Skandal wäre. Es sollte mehr Amerikaner geben, deren Name in Lateinamerika etwas bedeutet.

aus dem Tagebuch von Adolf A. Berle,
vom 8. Januar 1961¹

In der modernen Geschichtsschreibung stellte die Beziehung zwischen den USA und Lateinamerika ein besonders interessantes Kapitel dar. Auf keinem anderen Kontinent der Welt ist die Diskrepanz zwischen Arm und Reich größer, auf keinem das gegenseitige Verständnis von solch unterschiedlicher Wahrnehmung geprägt. Beide Teile der Hemisphäre strebten nach der Unabhängigkeitswerdung vom imperialen Europa, beide erlangten diese. Die Unterschiede in der Entwicklung sind jedoch eklatant. Der Wohlstand und die Machtposition der Vereinigten Staaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind unumstritten. Sie stellten vor allem im weltweiten Wettkampf, um die vorherrschende politische und wirtschaftliche Ideologie, einen wesentlichen Akteur dar. In der Geschichte dieser Region scheint vor allem der Fakt interessant, welche unterschiedliche Entwicklung die USA und Lateinamerika eingeschlagen haben. Die Staaten Lateinamerikas waren im gleichen Zeitraum nicht im Stande gewesen jene wirtschaftspolitische Potenz zu erlangen, die die USA zu einer internationalen Größe gemacht hatte. Die angesprochene Diskrepanz in der „Neuen Welt“ und die anhaltende Instabilität einiger Staaten, sollte – wenn schon nicht zu einem wesentlichen Entscheidungsort im Kalten Krieg – zumindest ein Nebenschauplatz im anhaltenden Konflikt der zwei Großmächten werden. Die 1960er Jahre stellen dabei einen Aufbruch seitens der USA dar, die die jahrelange Vernachlässigung und Geringschätzung der lateinamerikanischen Staaten zu überdenken begann. Die einleitenden Worte von Adolf A. Berle legen hierbei davon Zeugnis ab, welche spärliche Interesse die Vereinigten Staaten zuvor an Lateinamerika gezeigt hatten und weisen auf die überwiegende Abwesenheit von U.S. Repräsentanten hin, die Respekt und Einfluss unter der lateinamerikanischen Bevölkerung genossen. Eine Prioritätenänderung stellte für die neue gewählte Administration Präsident Kennedys die einzige Möglichkeit dar, den eskalierenden Konflikt zwischen West und Ost von den Ufern Amerikas fern zu halten.

¹ Beatrice Bishop *Berle* und Travis Beal *Jacobs* (ed.), *Navigating the Rapids, 1918-1971. From the papers of Adolf A. Berle* (Harcourt Brace Jovanovich, New York 1973), 727.

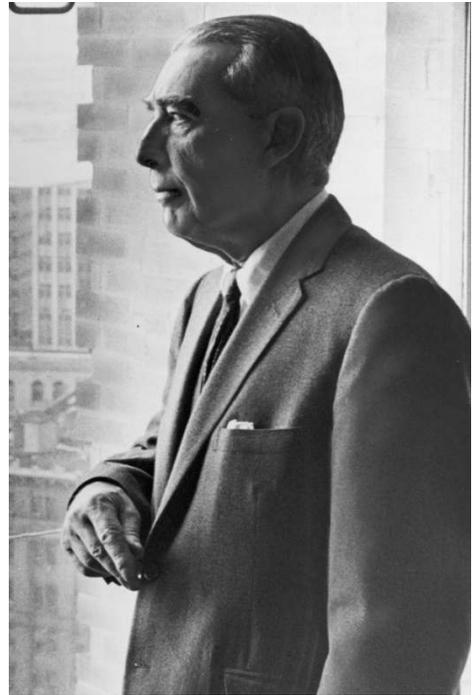
Im Kontext dieser politischen Entwicklungen in den 1960er und frühen 1970er Jahren, lag es im Ermessen der U.S. Verantwortlichen ihre Interessen mit Hilfe von speziellen Projekten, Programmen und Operationen im Rest der Welt zu erreichen. Die Situation Lateinamerikas scheint hierbei von vielen Historikern nur mit geringerem Interesse bedacht worden zu sein. Einzig der anhaltende Konflikt zwischen den USA und Kuba markiert in der heutigen Geschichtsschreibung ein wesentliches Ereignis im übergeordneten Kampf zwischen Ost und West. Doch abseits der militärischen Kriegsführung kristallisierte sich, für die steigenden sozialen Probleme in Lateinamerika, eine anderer Lösungsansatz seitens der USA heraus. Die *Allianz für den Fortschritt* repräsentierte hierbei jene Vorstellung der Strategiker in Washington, die den Einsatz von Hilfsgeldern als Antwort für die anhaltende Armut und stagnierende Entwicklung der lateinamerikanischen Staaten ansahen. Zudem sollte das Programm auch die politische und wirtschaftliche Loyalität jener Länder gegenüber den USA gewährleisten.

Durch Einsatz der klassischen Hermeneutik soll versucht werden, die Ereignisse rund um Entstehung, Etablierung und Ausführung der *Allianz für den Fortschritt* darzustellen. Einige Autoren haben sich der Bedeutung der Allianz im geopolitischen Kontext bereits angenommen. In dieser Arbeit soll jedoch auch die persönliche Komponente eine entscheidende Rolle spielen. Die Experten, die hinter der Politik Kennedys – und seiner Nachfolger standen – geben der Existenz dieses Programmes eine neue Tiefe, die den persönlichen Einsatz jener Menschen in den Wirren jener Zeit in den Vordergrund stellen soll. Besondere Berücksichtigung soll dabei der Person Adolf A. Berles zufallen, dessen Beitrag zur Entstehung der Allianz unbestritten ist und dem in den folgenden Zeilen eine kurze Einführung in seine Lebensgeschichte und sein Schaffen gewidmet ist.

Der Mann aus der zweiten Reihe

Adolf Augustus Berle wurde am 27. Januar 1895 als Sohn einer wohlhabenden Familie in Boston geboren. Nach seinem Rechtsstudium an der Eliteuniversität Harvard, das er 1916 abschloss, arbeitete er als Rechtsanwalt in einer Bostoner Kanzlei. Bereits früh in seiner Karriere trat er in den Staatsdienst ein und so war er schon mit 23 Jahren Mitglied der U.S. Delegation, die die Friedensverhandlungen mit Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg aushandelten. Unzufrieden mit dem Ausgang der Verhandlungen und der repressiven Politik gegenüber Deutschland trat er kurze Zeit später bereits wieder aus dem Staatsdienst aus um

sich seiner zweiten Profession als Pädagoge zu widmen. Er tat dies als Professor für Gesellschaftsrecht an der renommierten Columbia Law School. Diese Tätigkeit sollte er 40 Jahre lang – auch neben seinen anderen Verpflichtungen – nachgehen. Sein Lebensmittelpunkt verlagerte sich spätestens mit der Kandidatur von Fiorello LaGuardia² um das Bürgermeisteramt der Stadt New York, als Berle erstmals wieder aktiv in der politische Arena auftrat und auch wieder berufliche Herausforderungen in diesem Feld suchte. Seine Selbstüberzeugung und strategischen Qualitäten harmonierte dabei hervorragend mit der aggressiven Führung von LaGuardia und so konnte man im Jahr 1934 den ersehnten Wahlerfolg feiern. Seine Reputation als Wirtschaftsexperte brachte ihm alsbald die Anerkennung vieler Kollegen und Politiker ein und so war die Berufung ins Weiße Haus für den ehrgeizigen Berle der logische nächste Schritt. Neben den Rechtsgelehrten Moley und Tugwell machte sich Berle in beratender Position nützlich und wurde unter Präsident



[Abb. 1]

Franklin D. Roosevelt Teil des sogenannten *brain trust* – einer Gruppe ausgewählter Fachleute, die im engsten Kontakt mit dem Präsidenten standen und diesen beratschlagten. Diese Tätigkeit ging mit der Position als außerordentlicher Berater der *Reconstruction Finance Corporation*³ von 1933 bis 1938 einher. Im Jahr 1938 ernannte Roosevelt Berle zum *Assistant Secretary of State for Inter American Affairs*. Diese Position sollte von

² Fiorello Henry LaGuardia (geb. 11. Dezember 1882, gestr. 20. September 1947) war Bürgermeister von New York City und einer der wichtigsten und dynamischsten politischen Reformer während den 1930er Jahren. Nach seiner Tätigkeit als Übersetzer auf Ellis Island wandte sich LaGuardias Interesse in Richtung Politik und er trat der Republikanischen Partei bei. Nach seiner Niederlage in den Kongresswahlen von 1914 wurde er zum stellvertretenden Generalstaatsanwalt ernannt und wurde 1916 in den Kongress gewählt. Nach mehreren Anläufen und einem Parteiwechsel wurde er schließlich 1933 durch die Unterstützung mehrerer Parteien zum Bürgermeister von New York City und diente in drei aufeinanderfolgenden Amtszeiten, während welcher er sich die landesweite Reputation eines feurigen und effektiven Führers sicherte. Nach seinem Rücktritt 1945 bekämpfte er als Generaldirektor der United Nations Relief and Rehabilitation Administration den Welthunger. Zwei Jahre später starb er an Krebs. Vgl. Encyclopedia of World Biography on Fiorello Henry La Guardia, <http://www.bookrags.com/biography/fiorello-henry-la-guardia/>, vom 30. September 2009

³ Die *Reconstruction Finance Corporation* (kurz RFC) war eine unabhängige Behörde der U.S. Regierung gegründet während der Amtszeit von Herbert Hoover im Jahr 1932. Die Behörde gab \$2 Milliarden an Hilfgeldern an Bundesstaaten und Lokalstellen und vergab Kredite an Banken, Eisenbahnen und anderen Unternehmen. Die Kredite wurden fast komplett zurückgezahlt. Das System wurde durch den New Deal fortgesetzt und spielte eine wesentliche Rolle um die Weltwirtschaftskrise in den USA zu bekämpfen und ein Hilfsprogramm zu etablieren, das vom New Deal im Jahr 1933 übernommen wurde. Vgl. Beryl Wayne *Sprinkel*, Economic Consequences of the Operations of the Reconstruction Finance Corporation. In: The Journal of Business of the University of Chicago Vol. 25, No. 4 (Oct., 1952), 211-224.

entscheidender Wichtigkeit in den bevorstehenden Kriegsjahren sein, sah man die Sicherheit der USA in einem geopolitischen Kontext, das den ganzen amerikanischen Kontinent umspannte. Als ausführende Hand des Präsidenten in diesem Teil der Hemisphäre kam Berle dabei große Verantwortung zu. In Intervallen während dieser Zeit diente er auch als U.S. Delegierte zur inter-amerikanischen Konferenz für die Erhaltung des Friedens in Buenos Aires (1936-1937) und zwei panamerikanischen Konferenzen in Lima (1938) und Havanna (1940). Er war Präsident der Internationalen Konferenz für zivile Luftfahrt und Vorsitzender der amerikanischen Delegation (1944). Nach dem Tod von Roosevelt 1945 schwand Berles besonderer Status unter dem neuen Präsident und so wurde er mit seiner Bestellung als Botschafter von Brasilien (1945-1946) aus Washington „weggelobt“.

Die Entwicklungen dieser frühen Dienstjahre Berles, sowie die anhaltende Verbundenheit mit Lateinamerika und lateinamerikanischen Vertretern machen Berle zu einer unumgänglichen Persönlichkeit bei der Betrachtung der Lateinamerikapolitik der USA. Wie die folgende Arbeit zeigen wird, waren Berles Schaffen und Intentionen dabei nicht immer von Erfolg gekrönt. Jedoch verleiht sein Blickwinkel auf bestimmte Ereignisse und Entscheidungen dieser Arbeit eine Tiefe, die über die offiziellen Stellungnahmen hinaus gehen soll. Zu diesem Zweck hat die Autorin – im Rahmen eines Forschungsstipendiums an der *Library of Congress* in Washington, D.C. – die Werke von und über Adolf A. Berle bearbeitet, um der Person die gewünschte Stellung innerhalb der Arbeit zu garantieren. Der Einsatz von Berles persönlichen Aufzeichnungen und die Erinnerungen anderer Zeitzeugen, an ihn und diese Zeit, waren dabei ausschlaggebende Faktoren, um dem gewählten Thema eine neue Perspektive zu geben. Um eine ausführliche Darstellung gewährleisten zu können, wurde vor allem mit den editierten Tagebucheinträgen von Adolf Berle gearbeitet, die seine Frau Beatrice Bishop Berle zusammen mit Travis Beal Jacobs, zwei Jahre nach Berles Tod – im Jahr 1973 – unter dem Namen *Navigating against the Rapids* veröffentlichten lies. Hierbei handelt sich um eine ausgewählte Sammlung an Einträgen aus Berles Tagebuch, das dieser während seiner gesamten Karriere führte und dabei in äußerst kritischem Ton über die Geschehnisse in der U.S. Politik Buch führte. Auch seine Bekanntschaften mit namhaften Persönlichkeiten des In- und Auslands stehen im Mittelpunkt und werden durch die Aufarbeitung von offiziellen Arbeiten Berles umrahmt. Neben der Aufarbeitung der wichtigsten Station in Berles Karriere, ist es durch den subjektiven Schreibstil auch möglich den Charakter Berles besser erfassen zu können, der vor allem durch seine überhebliche Selbstüberzeugung und sture Eigenart seine berufliche Laufbahn entscheidend prägte. Auch Autor Jordan A. Schwarz setzte sich mit der Rolle Berles in der Politik auseinander. In

seinem Buch *Liberal. Adolf A. Berle and the Vision of an American Era* beschreibt Schwarz das Leben und Schaffen von Adolf Berle auf eine sehr gründliche Art und Weise und gibt mithilfe unterschiedlichster Quellen Einblick in diese Zeit. Des Weiteren fand sich an der *Library of Congress* eine Vielzahl an Werken, die von Berle selbst verfasst wurden und Aufschluss über seine politischen Überzeugungen und wirtschaftstheoretischen Ansätze geben. Bereits 1932 veröffentlichte Berle zusammen mit dem Statistiker Gardiner Means das Werk *The Modern Corporation and Private Property*, in dem sie die Entwicklung von großen Unternehmen bewerten und argumentieren, dass in der modernen Welt jene von der Kontrolle getrennt wurden, denen rechtlich gesehen die Besitzer der Unternehmen sind. In den Augen des jungen Gelehrten war es nicht richtig, dass der Reichtum der Nation ungleich verteilt sei, bis hin zu dem Punkt, wo es, abgesehen von einer zwanglosen Philanthropie, keinen Schutz für die Millionen an Arbeitern gäbe, die durch die immer wiederkehrende Wirtschaftsdepression erschüttert werden würde.⁴ Berle war zwar nicht der erste, der diese Kritik am bestehenden Wirtschaftssystem geäußert hatte – zu sehr fühlt man sich hierbei an Karl Marx erinnert – jedoch veröffentlichte Berle sein Werk zu einem Zeitpunkt wirtschaftlichen Chaos und fand mit seiner Argumentation hohen Anklang innerhalb der politischen und wissenschaftlichen Gemeinde. Sein Status als führender Wirtschaftsexperte veranlasste ihn dazu, nach seinem ersten Engagement im Weißen Haus zwei weitere Bücher über die moderne Wirtschaft zu verfassen. Sowohl *The 20th Century Capitalist Revolution* als auch *Power without Property: A New Development in American Political Economy* erschienen in den 1950er Jahren und behandelten die wirtschaftliche Entwicklung der USA im frühen 20. Jahrhundert. In Bezug auf Lateinamerika veröffentlichte Berle 1962 das Buch *Latin America: Diplomacy and Reality*, in dem er auch seine Erfahrungen aus der Zeit als Mitarbeiter unter Präsident John F. Kennedy einbrachte. Er blieb ein leidenschaftlicher Verfechter der Idee, dass die Zukunft der USA in direkter Beziehung zur wirtschaftlichen Entwicklung des restlichen Doppelkontinents stehen würde. Auch erwähnte er die Bemühungen, die die *Allianz für den Fortschritt* in diesem Zusammenhang darstelle. Teil seiner Argumentation stellte dabei die Unterstreichung eines wirtschaftlichen und politischen Gemeinschaftsprojekts dar. Die Kooperation mit Lateinamerika und die Schaffung von supranationalen Organisationen stehen dabei ebenso im Mittelpunkt, wie die Forderung nach mehr Verständnis für die Situation der lateinamerikanischen Staaten.

⁴ *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, xvii.

Aufbau des U.S. Außenministerium

Das Außenministerium der Vereinigten Staaten ist ein integraler Bestandteil in der Analyse der Etablierung der *Allianz für den Fortschritt* und soll deshalb hier einleitend behandelt werden. Der Aufbau des *United States Department of State*⁵ ist dabei von entscheidender Wichtigkeit um die jeweilige Position und Autorität einzelner Beteiligter besser einschätzen zu können. Die Erläuterung der Positionen ist umso wichtiger, da die Dienstbezeichnungen im untersuchten Zeitraum von den heutigen abweichen. Dies bezieht sich sowohl auf die Namen der Titel wie auch auf die rangmäßige Anordnung innerhalb des Ministeriums. Da das U.S. Außenministerium über eine Vielzahl von Unterabteilungen verfügt soll in dieser Darstellung nur auf jene Bereiche des Ministeriums eingegangen werden, die für das Verständnis der Arbeit wichtig sind.

Das Außenministerium folgt – wie alle anderen Ministerien – einer hierarchischen Struktur deren oberster Leiter der Außenminister oder *Secretary of State* ist. Er ist der höchste Vertreter der U.S. Regierung im Ausland nach Präsident und Vize-Präsident. Weiters ist der Außenminister das ranghöchste Mitglied des Kabinetts, sowohl im Falle der Nachfolge im Präsidentenamt als auch in der protokollarischen Rangordnung. Ihm direkt untergeben ist der stellvertretende Außenminister oder *Under Secretary of State*. Gefolgt wird dessen Amt von zwei gleichrangigen Positionen den *Deputy Under Secretary of State*, deren Aufgaben sich einerseits auf den Planungsstab und die Öffentlichkeitsarbeit und andererseits auf die wirtschaftliche Organisation des Außenministeriums konzentrieren. Diese Stellen spielen eine entscheidende Rolle in der Definierung der Außenpolitik und beinhaltet einen umfassenden Beraterstab, dem Wissenschafts- und Wirtschaftsexperten angehören. Die nächst folgende Ebene bilden eine größere Nummer an Personen, die den Titel Assistant Secretary tragen. Deren Aufgabenbereiche in mehrere Regionen und Geschäftsbereiche unterteilt sind. So bilden einzelne Weltregionen das jeweilige Spezialfeld der *Assistant Secretaries*. Im Falle Lateinamerikas sind die Aufgaben im Amt des *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* zusammengefasst. Diese Abteilung verfügt wiederum über eine Vielzahl von Büros, die sich mit speziellen Gebieten dieser Region auseinandersetzen.

⁵ Der oft verwirrende Ausdruck „Department of State“ oder „State Department“ ist der gängige Begriff für das Außenamt der Vereinigten Staaten von Amerika. Obwohl größtenteils mit der Repräsentation des Landes betraut, erhielt das Ministerium in der U.S. Verfassung noch einige weitere Aufgaben, die jedoch interne Belange darstellen (U.S. Münzprägung, Halter des Siegels der Vereinigten Staaten, Volkszählungsbehörde). Vgl. Department History, <http://history.state.gov/departmentshistory/>, vom 1. Oktober 2009.

Zusätzlich zu dieser straffen Hierarchie existieren noch weitere Behörden, die in direkter Linie mit dem Außenministerium und seinen einzelnen Abteilungen zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit besteht, in Bezug auf die Lateinamerikapolitik der 1960er und 1970er Jahre, vor allem mit dem Finanz- und Verteidigungsministerium. Andere Stellen wurden bewusst als unabhängige Instanzen geschaffen um eine möglichst unbürokratische Kooperation zu gewährleisten. Eine der wichtigsten Büros in Zusammenhang mit Lateinamerika ist die Behörde der Vereinigten Staaten für Internationale Entwicklung (kurz *USAID*⁶), die die Koordinierung der Aktivitäten des Außenministeriums in Bezug auf Entwicklungshilfe koordiniert. Der gesonderte Status ist dabei nicht immer von Erfolg gekrönt, da der Kampf um die Zuständigkeit oft zu Komplikationen in der Zusammenarbeit führt, wie es auch im Fall dieser Arbeit beschrieben werden soll.

Die Verwendung der oben angeführten Posten und Behörden wird im Laufe der Arbeit mehrmals erfolgen. Die Autorin möchte darauf hinweisen, dass aus Gründe der Lesbarkeit, die Betitelung der Positionen und Dienststellen in deutscher Sprache erfolgen wird, wo dieses möglich ist. Für den Fall, dass eine akkurate Übersetzung nicht möglich sein sollte, wird auf die englische Originalbezeichnung zurückgegriffen werden.

Zu Fragestellung und Konzept der Arbeit

Zielsetzung dieser Arbeit ist es, die Entwicklung, Etablierung und Ausführung eines Stücks Lateinamerikapolitik der USA darzustellen. Der Fokus liegt hierbei bei dem von Kennedy Anfang der 1960er Jahre initiierten Programm *Allianz für den Fortschritt*, das in den Augen der Autorin einen entscheidenden Bruch mit der bisherigen Politik der USA gegenüber Lateinamerika darstellt. Dabei ist vor allem die Verwendung von Primärquellen ein entscheidender Faktor um die allgemeine Einstellung in jener Zeit passend erfassen zu können. Der Autorin stellen sich in diesem Zusammenhang vor allem folgende Fragen: Wie und von wem ist dieses Programm entwickelt worden? Welcher persönlicher Einsatz war von Staatsdienern, wie dem bereits zuvor erwähnten Adolf A. Berle, notwendig um den Fokus der U.S. Verantwortlichen auf Lateinamerika lenken zu können? Worauf basierten die Annahmen der Programmentwickler, dass neue Entwicklungstheorien und enorme Investitionsbeträge seitens der USA den entscheidenden Faktor für die Stabilisierung einer ganzen Region darstellen könnten? Inwieweit war das Interesse an Lateinamerikas Entwicklung an eigene

⁶ eine Abkürzung für die *United States Agency for International Development* (zu dt. Behörde der Vereinigten Staaten für Internationale Entwicklung)

Ziele gebunden und inwieweit Teil der altruistischen Weltanschauung von Kennedy und seiner neuen Generation an politischen Intellektuellen?

Die zuvor gestellten Fragen stellen den Kern dieser Arbeit dar und sollen anhand von ausgewählter Primär- und Sekundärliteratur die Ereignisse rund um die Entstehung, Konzeption und Ausführung der *Allianz für den Fortschritt* darstellen. Hierbei wird im Wesentlichen die klassische Hermeneutik angewandt um eine Analyse von subjektiven Eindrücken jener Zeit einer Reihe von späteren Reflexionen und Forschungsarbeiten gegenüber zu stellen. Wichtig ist hierbei zu erwähnen, dass bei der Recherche überwiegend Quellen aus U.S. amerikanischer Feder verwendet wurden. Die Darstellung der Ereignisse kann dementsprechend nur aus dieser Perspektive wiedergegeben werden. Im Besonderen muss hierbei die Arbeit von Jeffrey F. Taffet erwähnt werden, die Ende 2007 erschienen ist. In seinem Buch *Foreign Aid as Foreign Policy* setzt sich dieser ausführlich mit dem Aufbau der *Allianz für den Fortschritt* auseinander und bearbeitet anhand von vier Länder die Geschehnisse während des Programmablaufs. Eine weitere Publikation, die sich vor allem mit der Regierungszeit Kennedys befasst, ist das Werk von Historiker und Pulitzer-Preisträger Arthur M. Schlesinger, der in *A Thousand Days* einen äußerst persönlichen Einblick in die Regierungsgeschäfte gibt und der *Allianz für den Fortschritt* ein eigenes Kapitel widmete. Da beide Arbeiten Überblicksdarstellungen über ein komplexes Projekt der US-amerikanischen Aussenpolitik sind, widmen sie sich beispielsweise nicht ausführlich der Bedeutung von Adolf Berle in der Konzeptionalisierung der *Allianz für den Fortschritt*, sowie internen Diskussionen und Kompetenzkonflikten im Rahmen der Gestaltung der Allianz. Diese Themen sollen im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen.

Im Kapitel Die Lateinamerikapolitik vor 1960 werden wichtige historische Punkte und Begrifflichkeiten erläutert, die im weiteren Verlauf der Arbeit Erwähnung finden werden. Dabei soll ein möglichst vollständiges Bild der Lateinamerikapolitik der USA bis zu jenem Zeitpunkt dargestellt werden, an dem Präsident John F. Kennedy die Führung des Landes übernahm. Bedeutsam erscheint dies auch in Bezug auf Adolf A. Berle, der seine Karriere – auch in Bezug auf Lateinamerika – im frühen 20. Jahrhunderts startete und bereits wichtige Erfahrungswerte für die Entwicklung von neuen Programmen sammeln konnte. Auch soll die immanente Bedrohung des Kalten Krieges vermittelt werden, der im Wesentlichen für die zu treffenden Entscheidungen relevant war.

Die folgenden Kapitel wenden sich der Entstehung und Konzeption der *Allianz für den Fortschritt* zu und sollen die Denkweise der handelnden Personen und ihre Intentionen näher

bringen. Auf der wissenschaftlichen Seite sticht dabei Walt Rostow heraus während auf politischer Ebene eine Garde an talentierten Individuen die rhetorischen Komponenten der des Programms abdeckten.

Das Kapitel *Die Charter von Punta del Este* widmet sich nicht nur der offiziellen Präsentation und Absegnung der *Allianz für den Fortschritt* durch die lateinamerikanischen Staaten, sondern auch dem wichtigen Verhandlungsprozess und Diskurs, dem dies vorausging. Anhand von freigegebenen Dokumenten der U.S. Regierung können die Ereignisse der Konferenz aus U.S. amerikanischer Sicht dargestellt werden und werden den offiziellen Reden des kubanischen Delegationsleiters Ernesto „Che“ Guevara gegenübergestellt.

Die Etablierung der Allianz, der Kompetenzstreit innerhalb des Außenministeriums und die dadurch entstehenden Probleme befinden sich im Zentrum der folgenden zwei Kapitel. Hierbei soll vor allem die bereits zuvor beschriebene Struktur des U.S. Außenministeriums näher beleuchtet werden sowie die internen Schwierigkeiten in der Umsetzung und Verwaltung aufgearbeitet werden. Hilfreich sind hier wiederum die persönlichen Aussagen von damals aktiven Politikern sowie eine Reihe von freigegebenen Memos zwischen einzelnen Regierungsverantwortlichen, die die Ereignisse rund um die *Allianz für den Fortschritt* genauer darstellen können.

Die letzten zwei Kapitel der Arbeit sind den Nachfolgern Präsident Kennedys gewidmet. Sowohl Präsident Johnson als auch Präsident Nixon stellten andere Ansprüche und Erwartungen an das Programm und die Programmverantwortlichen. Anhand von Aussagen und politischen Kursänderungen jener zwei Männer soll das Schicksal der Allianz beschrieben werden und Gründe für ihr Ende aufgezeigt werden. Mit Hilfe des Beispiels Chile wird dabei versucht die Widersprüchlichkeit der Politik der USA anhand eines Landes darzustellen, das in den machtpolitischen Konflikt des Kalten Krieges gerissen wurden.

Abschließend wird eine Analyse die wichtigsten Eckpunkte dieser Arbeit zusammenfassen. Hierbei sollen nicht die Ergebnisse der *Allianz für den Fortschritt* bewertet werden, sondern ihre Rolle im Kalten Krieg und geopolitischen Kontext eingestuft werden.

DIE LATEINAMERIKAPOLITIK VOR 1960

Als John F. Kennedy im November 1960 zum 35. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt wurde, markierte dies einen Wendepunkt in der U.S.-Politik. Mit einer neuen Generation von enthusiastischen und idealistischen Mitarbeitern wandelte der junge Kennedy in vielen Bereichen das Bild der USA. Ein besonderes Augenmerk richtete er dabei auch auf seine südlichen Nachbarn – hatte er doch in seinem Wahlkampf die bestehende Politik angeprangert – und fand die Beziehungen zu Zentral- und Südamerika auf einem Tiefststand vor. Gregory Weeks erklärt die Unzufriedenheit Lateinamerikas gegenüber den USA durch die „offensichtliche Vorherrschaft von Sicherheitsbedenken über alle anderen Aspekte“⁷.

Im Laufe der Jahre hatte sich die Bedeutung Lateinamerikas in den Augen der U.S.-Verantwortlichen mehrmals gewandelt. Um die Ausgangsposition, die Kennedy bei Amtsantritt vorfand, besser verstehen zu können, ist es notwendig die wichtigsten Einschnitte in dieser komplizierten Beziehung näher zu betrachten. Hierfür sind in der Geschichtsschreibung vielzählige Schlüsselbegriffe entstanden, welche auch in Bezug auf Kennedys eigene Politik eine wesentliche Rolle spielen.

Die Beziehungen zwischen den USA und den lateinamerikanischen Staaten reichen zurück bis zu deren Unabhängigkeitswerdung im frühen 19. Jahrhundert. Dass es sich bei diesen Beziehungen jedoch um eine Situation handelt, in der die USA die stärkere Position einnehmen, lässt sich durch nichts besser erklären als die im Jahre 1823 vom damaligen U.S.-Präsidenten James Monroe (1817-1825) verlautbarte „Monroe Doktrin“. Mit seinem berühmten Ausspruch „Amerika den Amerikanern“, wies er erstmals auf die Unabhängigkeit der Neuen Welt hin und forderte, dass die europäischen Großmächte sich nicht in die Belange des amerikanischen Kontinents einmischten. Lateinamerika-Experte Joseph S. Tulchin meint in diesem Zusammenhang, dass „der Wunsch Lateinamerika frei von europäischen Einflüssen zu halten, ein direkter Teil der allgemeinen und globalen Überlegungen der U.S. Regierung war.“⁸. Dass sich die USA in der Folge in einer Art „Beschützer-Position“ sah, die Einflüsse von außen auch militärisch bekämpfen würde, sollte auch für die kommenden zwei Jahrhunderte von großer Bedeutung sein.

⁷ Gregory Weeks, *U.S. and Latin American Relations* (Pearson Longman, New York 2008), 114.

⁸ Joseph S. Tulchin, *The United States and Latin America in the 1960s*. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No. 1 (Spring, 1988), 4.

Es war Präsident Theodore Roosevelt, der die Monroe Doktrin wieder aufnehmen sollte und 1904 seine eigene Folgerung daraus schloss: wenn „chronisches Fehlverhalten in Lateinamerika äußeren Einfluss erforderlich machen“ würde, würden die Vereinigten Staaten in ihrer „Rolle als internationale Polizeimacht“ jegliche äußere Macht davon abhalten einzuschreiten und das Unrecht selbst korrigieren. Während der nächsten 30 Jahre intervenierten die Vereinigten Staaten des Öfteren in lateinamerikanischen Angelegenheiten.⁹ Hierbei entstand ein neuer Begriff der die stetig steigende Interventionspolitik der USA zu rechtfertigen versuchte: hemisphärische Verteidigung. Es war nicht länger nur die Sicherheit der Vereinigten Staaten, die ihren Verantwortlichen notwendig erschien. Auch die ökonomische und politische Sicherheit der anderen Staaten der amerikanischen Hemisphäre wurde für das Wohlbefinden der eigenen Nation als entscheidend angesehen. Eine Wahrnehmung, die sich bis zu Kennedys Amtszeit und darüber hinaus fortsetzen sollte.

Mit Franklin Delano Roosevelt (kurz FDR) trat 1933 ein Mann die Präsidentschaft in den Vereinigten Staaten an, der sich in einer der schwierigsten Zeiten der amerikanischen Geschichte wiederfand. Die Auswirkungen der 1929 einsetzenden Weltwirtschaftskrise waren in den USA sowie in Europa auch in den folgenden 1930er Jahren spürbar. Roosevelt war an mehreren Fronten gefordert. Einerseits lag die Wirtschaft in seinem Land brach, andererseits wurde der Druck der faschistischen Führer in Europa auf demokratische Institutionen immer



[Abb. 2]

größer. Durch eine innovative Wirtschaftspolitik, den sogenannten *New Deal* suchten Roosevelt und seine Experten einen Weg um die steigende Arbeitslosigkeit und die gedrückte Stimmung im Land zu bekämpfen. Das ambitionierte Programm setzte auf eine steigende Einflussnahme durch den Staat. Eine Vielzahl von Bauprojekten wurde gestartet, Gewerkschaften gestärkt und für die Ausweitung der Sozialgesetzgebung gesorgt, um die Massen an arbeitslosen Amerikanern zu versorgen. Gegen Ende seiner Amtszeit hatte Roosevelt durch den *New Deal* nicht nur die amerikanische Wirtschaft widerbelebt, sondern – angesichts der schwindenden Bedeutung der europäischen Mächte – die USA auch als stärkste Macht in der Staatengemeinschaft etabliert.

⁹ Diane B. Kunz, *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy* (Free Press, New York 1997), 121.

Einer jener Experten, die die Eckpfeiler des *New Deal* entwickelt hatten, war Adolf Augustus Berle. Als renommierter Rechts- und Wirtschaftsexperte fügte sich Berle im Jahre 1933 in eine ansehnliche Reihe von Akademikern ein, die zu Roosevelts persönlichen Beratern zählten. Die Aufgaben des sogenannten *brain trust* – die Ideenschmiede unter FDR – waren vielseitig, ging es doch darum, die wirtschaftliche Depression des Landes zu bekämpfen. Der Harvard-Absolvent baute dabei auf sein Konzept des Staatskapitalismus. Es war ein Leitmotiv auf das Berle während der großen Depression pochte und das ihn als brillanten, tief sinnigen und radikalen Denker auszeichnete.¹⁰ Seine Philosophie spiegelte sich in der Politik Roosevelts wider, wo durch eine systematische Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mithilfe öffentlicher Aufträge und Gelder die USA wieder auf Kurs brachte. Berles Position war während Roosevelts Amtszeit geprägt von einer guten persönlichen Beziehung zwischen dem Präsidenten und Berle, die sich auch in der einen oder anderen Entscheidung Roosevelts widerspiegeln sollte. Berles Herkunft und Ausbildung machten ihn dabei zu einem selbstbewussten – wenn nicht sogar arroganten – Mitarbeiter, der seine Meinung mit Vehemenz vertrat und andersartige Ansichten mit einer Fuhr Zynismus und Skepsis nur ungern zur Kenntnis nahm. Wenige Menschen konnten sich besser als Berle vorstellen, wie die Mechanismen zur Förderung wirtschaftlicher Leistung geschaffen werden konnten. „Kein Wunder, dass Roosevelt [...] ihn als wertvollen Berater ansah, wengleich die Zusammenarbeit mit ihm manchmal so mühsam gewesen sein muss, dass sich FDR fragte, ob er es wert sei.“¹¹ Neben seiner wirtschaftlichen Kompetenz, die er in den ersten Jahren in der Roosevelt Administration bewiesen hatte, würden auch sein diplomatisches Geschick und seine guten Beziehungen zu Lateinamerika von großer Bedeutung sein.

Denn auch andere Schwierigkeiten plagten Roosevelt. Die stetig ansteigende Bedrohung der faschistischen Fraktionen Europas in den 1930er Jahren hatte zur Folge, dass die Vereinigten Staaten ihre eigenen Interessen gefährdet sahen. Bestärkt in dem Glauben, dass dieses Gedankengut in den Americas Resonanz finden könnte, kam es zu einer neuerlichen Aufnahme der Idee, dass es bei der Verteidigung der ganzen Hemisphäre darum ging, die Interessen der Vereinigten Staaten zu schützen. In einer Pressekonferenz im November 1938 meinte Präsident Roosevelt zu diesem Thema: „Als Resultat der Weltgeschehnisse der letzten paar Jahre und als Resultat der wissenschaftlichen Fortschritte in der Kriegsführung, hat sich die gesamte Orientierung dieser Nation in Bezug auf den Kontinent, auf dem wir leben – in

¹⁰ Jordan A. Schwarz, *Liberal. Adolf A. Berle and the Vision of an American Era* (Free Press/ Collier Macmillan, New York/ London 1987), 373.

¹¹ Ebd. 374.

anderen Worten, von Kanada bis Feuerland – geändert.“¹² Mit dem Begriff *Western Hemisphere* fand ein neues Schlagwort Einzug in die Außen- und Verteidigungspolitik, deren geographische Lage sich laut Uwe Lübken je nach Notwendigkeit für die Vereinigten Staaten ausweiten lies. Lübken schreibt weiters, dass die „hemisphärische Verteidigung mehr als nur ein militärisches Konzept war. Die territoriale Expansion der Verteidigungszone wurde von einer ideologischen Expansion begleitet – eine Entwicklung, die man als die Erschaffung einer panamerikanischen Identität bezeichnen könnte.“¹³

Getragen von diesem Sicherheitsgedanken begann die Regierung Roosevelts, die Beziehungen mit den vernachlässigten südlichen Nachbarn neu zu überdenken. 1933 initiierte Präsident Roosevelt eine politische Linie, die in Lateinamerika Widerhall finden würde, weil, zum ersten Mal, ein U.S.-Präsident den traditionellen Mantel der Machtpolitik und Hegemonie abzuwerfen schien.¹⁴ Auf Anraten seiner Berater präsentierte FDR unter dem Titel *Good Neighbor Policy*¹⁵ ein Programm, das eine Annäherung an die lateinamerikanischen Staaten darstellen sollte. Wie der Historiker Joseph S. Tulchin feststellte, war dieses ein Versuch die Vorherrschaft der Vereinigten Staaten überall auf ihrer Halbkugel mithilfe von Kompromissen zu festigen. „Gutes Benehmen“ der USA, wie Tulchin es sieht, zeigte sich dabei in einer klaren Einhaltung einer strikten Nichteinmischung im Gegenzug zu „gutem Benehmen“ der Lateinamerikaner, definiert als gastfreundliche Behandlung für das Kapital und den Handel von U.S. Bürgern sowie die Akzeptanz der Vormachtstellung der USA im Falle einer Bedrohung von Seiten Europas.¹⁶ Grund für diese Änderung im Verhalten gegenüber den mutmaßlich schwächeren Partnern im Süden war die Tatsache, dass die Region von höchster Signifikanz für die Vereinigten Staaten als Quelle für lebensnotwendige Kriegsmaterialien und zur Gewährleistung militärischer Sicherheit war.¹⁷ Die politische Zuwendung, die Roosevelts Regierung dem vernachlässigten Nachbarn zeigte, sollte sich sowohl in Form finanzieller Unterstützung als auch in aufwändig produzierten Propaganda-Kampagnen ausdrücken. Washingtons Position war von der Angst des

¹² Uwe Lübken, *What Is the Western Hemisphere Spatial Dimensions of United States Interventionalist Policy, 1938-1941*, In: Anke Ortlepp und Christoph Ribbat (ed.): *Taking up Space. New Approaches to American History* (Trier 2004), 95.

¹³ Lübken, *What Is the Western Hemisphere?*, 96.

¹⁴ Weeks, *U.S.-Latin American Relations*, 86.

¹⁵ siehe dazu Ursula Prutsch, *Creating Good Neighbors. Die USA und Lateinamerika im Zweiten Weltkrieg. Nelson Rockefellers Office of Inter-American Affairs, 1940 – 1946* (Habil.-Schr., Univ. Wien 2005). – diese Arbeit befasst sich mit der propagandistischen Politik der USA gegenüber Lateinamerika und verdeutlicht die starke bürokratische Arbeit von Nelson A. Rockefeller und der OIAA im ideologischen Kampf zwischen den Alliierten und den Achsenmächten um die Unterstützung und Ressourcen Lateinamerikas für sich zu gewinnen.

¹⁶ Tulchin, *United States - Latin America 1960s*, 5.

¹⁷ Joseph Smith, *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000* (Routledge, London/New York 2005), 111.

technologischen Fortschritts geprägt. Lufttransport und Radiofunkwellen hatten die Welt in gewisser Weise kleiner gemacht. Die Expansion des Verteidigungsperimeters der Vereinigten Staaten war dabei direkt mit dieser technologischen Weiterentwicklung verbunden. Wenn Kontinentalamerika nun von Punkten angegriffen werden konnte, die ein paar Jahre zuvor noch als zu weit entfernt galten, musste die U.S. Regierung gewährleisten, dass kein Feind diese Punkte kontrollieren konnte.¹⁸ Der Begriff der *Western Hemisphere* war demnach ein dehnbarer, genauso wie jene Methode, die zum Schutz des eigenen Kontinents angewendet wurde. In den Augen der USA bestand die Gefahr darin, dass faschistisches Gedankengut den Ozean überqueren und auf fruchtbaren Boden in Lateinamerika fallen könnte. Hatte man sich bisher in Sicherheit gewähnt, da die westliche Hemisphäre unberührt von den Ereignissen in Europa und Asien geblieben war, waren die U.S. Verantwortlichen besorgt, ob der faschistische Einfluss Halt machen würde, wenn er erst einmal den amerikanischen Kontinent erreicht hätte. Es ging darum, die gesamte Bevölkerung des amerikanischen Kontinents auf eine anti-faschistische Linie einzuschwören, selbst wenn dies Zugeständnisse – wie die Nichteinmischung in interne Belange der lateinamerikanischen Nationen – bedeutete. FDR und sein Team von Experten setzten auf eine Politik der freundschaftlichen Beziehungen. Nicht Gewalt und Interventionspolitik sollten das Mittel zum Erfolg darstellen, sondern vielmehr eine Politik des Entgegenkommens, der Auslandshilfe und der reziproken Abkommen. Die bereits angesprochene Nichteinmischung der USA war ein Zugeständnis, das die geänderte Einstellung der Vereinigten Staaten gegenüber den südlichen Nachbarn nochmals unterstreichen sollte. Der Historiker Thomas M. Leonard bemerkt, „war jedoch so ungenau definiert, dass die Nichtanerkennung lateinamerikanischer Regierungen noch immer eine Option für Washington war“¹⁹, die auch kontinuierlich ihre Anwendung fand. Schließlich galt es den Fronten, die sich im mittlerweile wütenden Zweiten Weltkrieg klar zu definieren schienen, und einem Aufflammen von faschistischen Tendenzen in der *Western Hemisphere* kühn entgegenzutreten. Die sichtliche Verbesserung der inter-amerikanischen Beziehungen, die aus der *Good Neighbor Policy* resultierte, führte zum Abschluss von mehreren wechselseitigen Handelsvereinbarungen, die auch einen direkten Nutzen in Bezug auf die wirtschaftliche Erholung von der großen Depression zur Folge hatte.²⁰ Der neu gefundene Respekt, den die USA den Staaten Lateinamerikas entgegenbrachten, blieb in den Köpfen der lateinamerikanischen Bevölkerung

¹⁸ Lübken, *What Is the Western Hemisphere?*, 95.

¹⁹ Thomas M. Leonard, *The New Pan-Americanism in U.S.-Central American Relations, 1933-1954*. In: David Sheinin (ed.), *Beyond the Ideal. Pan Americanism in Inter-American Affairs*. (Praeger, Westport [u.a.] 2000), 97.

²⁰ Joseph Smith, *Historical Dictionary of United States – Latin American Relations* (Scarecrow Press, Lanham 2007), 90.

mit der Person FDRs verbunden und sollte nach Ende des Zweiten Weltkriegs – zu deren Enttäuschung – von Roosevelts Nachfolger nicht mit dem gleichen Engagement fortgesetzt werden.

Adolf A. Berle hatte – wie beim innenpolitischen Konzept des *New Deal* – auch bei der Entwicklung der *Good Neighbor Policy* unterstützend mitgewirkt. Wie andere Experten stimmte er mit der Theorie überein, dass nur eine gesamt-hemisphärische Verteidigungspolitik die totalitären Elemente vom amerikanischen Kontinent fern halten konnte. In seiner Vorstellung stellt die *Good Neighbor Policy* einen verlängerten Arm der *New Deal* Philosophie dar. Durch die Demonstration einer starken Wirtschaftspolitik – getragen durch die Investitionen der öffentlichen Hand – sollte der *American way* angepriesen werden. Trotz all seiner Sympathie für die lateinamerikanischen Staaten, war Berle wie viele andere seiner Kollegen von der Überlegenheit der Vereinigten Staaten überzeugt. Lateinamerika mit den Vorzügen der *Good Neighbor Policy* auf die Seite der USA zu ziehen war solange von Priorität, wie es den Interessen der eigenen Sicherheitspolitik zuträglich war. Von entscheidender Bedeutung war hierbei Berles Wahrnehmung der Vereinigten Staaten als ein Imperium – ähnlich dem europäischen Modell des 19. Jahrhunderts. Er verfocht das Imperium als die logische Art, Weltordnung und Stabilität aufrecht zu erhalten, bis die Zeit für eine demokratische Weltregierung gekommen sei.²¹ Dass sich die USA dabei Freiheiten herausnehmen durften, um ihre eigenen Interessen zu wahren, war für ihn – wie für viele andere Bürokraten seiner Zeit – selbstverständlich. Auf Amerikas „Hinterhof“ bezogen, hieß dies, dass es trotz aller demokratischen Ambitionen im Rahmen der *Good Neighbor Policy* bei allen Entscheidungen um das alleinige Sicherheitsgefühl der US-Verantwortlichen ging. Berle war für Neutralität bis zum Äußersten, solange wie die eigene Hemisphäre unberührt von transatlantischen oder transpazifischen Einflüssen blieb.²²

Der Sieg über die Achsen-Mächte brachte keineswegs eine Entschärfung der internationalen Lage. Nach kurzer Zeit zeichnete sich eine zunehmende Spannung im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der kommunistischen Sowjetunion ab. Die Bedrohung führte zu einer Verlagerung der Prioritäten. Das durch den Krieg geschwächte Westeuropa stellte in den Augen der U.S. Regierung die potentiell am meisten gefährdete Region dar, die der anderen Ideologie in die Hände fallen könnte. Die Verteidigung der amerikanischen Interessen sah nun eine Stärkung des kapitalistischen Systems in der alten Welt vor. Unter Präsident Truman (1945-1953) und seinem Außenminister George C.

²¹ Schwarz, Liberal, 374.

²² Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, xxvi.

Marshall wurde die U.S. Auslandshilfe nun auf die früheren europäischen Großmächte konzentriert. Das *European Recovery Program* - besser bekannt unter dem Namen Marshall Plan – setzte auf einen Wiederaufbau der zerstörten Industrien und galt als Eindämmungspolitik gegenüber der kommunistischen Sowjetunion. Wie schon zuvor die Furcht vor der faschistischen Bedrohung wurde die Angst vor dem starken Ostblock die Grundlage für einen Jahrzehnte andauernden Konflikt: dem Kalten Krieg. Ganze Weltregionen sollten hierbei den Plänen, Strategien und Interventionen zweier Großmächte zum Opfer fallen. Und auch intern kämpften die Vereinigten Staaten mit der zunehmenden Paranoia vor einer kommunistischen Infiltration.

Nicht später als mit Roosevelts *New Deal* Politik waren die ersten Skeptiker in den USA aufgetaucht, die hinter der sozialen Note des *New Deal* den Einfluss von kommunistischen Elementen sahen. Ellen Schrecker zufolge handelte es sich hierbei nur vordergründig um eine Frage der Loyalität der Regierungsangestellten, war es doch vielmehr eine parteipolitische Strategie der konservativen Opposition gegenüber dem *New Deal*. Sie benutzten die Vorwürfe, dass sich Kommunisten in Washington befanden um ihre Anschuldigungen zu untermauern, dass FDR mit der kommunistischen Partei unter einer Decke steckte.²³ Mit dem weiter eskalierenden Konflikt zwischen Ost- und Westblock nach Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das politische Klima in den Vereinigten Staaten zunehmend feindseliger. Mancher Politiker sah in der Verfolgung und Anprangerung von Kommunisten eine Möglichkeit sich politisch zu profilieren. Dies gab vor allem den Vorwürfen von Joseph McCarthy und seinen Verbündeten Auftrieb, dass Kommunisten den *New Deal* unterwandert hatten und weiterhin direkte Einflussnahme auf die Politik ausübten.²⁴ Die folgenden Jahre sollten unter dem Schlagwort *McCarthyism* zu einer Zeit der ungerechtfertigten Beschuldigungen und Denunzierungen werden, die auch die politische Landschaft und die Wahrnehmung anderer Staaten beeinflusste. Die Außen- und Wirtschaftspolitik der USA war unter der bereits bekannten Phrase der hemisphärischen Verteidigung nun darauf konzentriert, den Einfluss der kommunistischen Großmächte zu verringern bzw. verhindern.

Auch für Adolf Berle war die Zeit des amerikanischen Anti-Kommunismus spürbar. Die Beschuldigungen gingen über jene ein kommunistischer Spion zu sein, weit hinaus. So wurden auch jene Menschen verdächtigt, die sich in ihren Überzeugungen und politischen Ansichten dem kommunistischen Gedankengut zu sehr angenähert hatten. Als einer der Mitbegründer des *New Deal* sah sich auch Berle mit Beschuldigungen konfrontiert. Seine

²³ Ellen Schrecker, *Many are the Crimes. McCarthyism in America.* (Brown Little, Boston 1998), 108f.

²⁴ Schrecker, *Many are the Crimes*, 163.

Werke in denen er die Forderung nach einem Staatskapitalismus aufgestellt hatte, fanden bei seinen Kritikern die Resonanz einer kommunistisch-inspirierten Philosophie. Berle hatte Marx gelesen und war beeindruckt – aber nicht überzeugt.²⁵ Wie viele Intellektuelle seiner Zeit trat er für eine Besserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den USA ein, vermied aber aufs Äußerste den einschlägig behafteten Begriff „Sozialismus“ damit in Verbindung zu bringen. So verteidigte Berle 1934 das Programm, indem er meinte, „mit Sicherheit ist nichts in dem Regierungsprogramm vorhanden, das nur im Entferntesten dazu tendiert das Profitsystem zu verleugnen“.²⁶ Die politische Opposition hatte sich vor allem auf die angeblichen kommunistischen Infiltrationen im Außenministerium gestürzt. Der Opposition zufolge war das lasche Handeln des Außenministeriums gegen die stetig ansteigende Bedrohung durch den kommunistischen Vormarsch in allen Teilen der Welt Anlass zur Annahme, dass sich kommunistische Sympathisanten in den Reihen des Außenministeriums befinden mussten. Berles Ansichten verschafften ihm in dieser Situation noch zusätzlich Feinde. Als kühler Pragmatiker hatte er eine neutrale Einstellung zu anderen Weltsystemen jener Zeit. Er schrieb einige bittere Artikel, aber er war nie der Überzeugung jener Polit-Experten gefolgt, die die Wiederaufnahme von diplomatischen und Handelsbeziehungen mit Russland als eine Notwendigkeit für Amerikas Wohlbefinden ansahen. Noch wurde er jemals das, was er einen paranoiden Anti-Kommunisten nannte. Sogar gegen Ende des Zweiten Weltkriegs hatte er keinerlei Sympathie für die „Sowjet Hasser“ und solange der Kommunismus das interne Regime der Sowjetunion war, hatte er keine Bedenken, den Gedanken zu akzeptieren, dass es sein Interesse am Wohl der Massen gezeigt hatte. Erst als es mehr als klar wurde, dass die Sowjet Regierung durch kein internationales Bekenntnis davon abzuhalten war in die internen Belange anderer Länder einzugreifen, wurde Berle auf ihre potentielle Gefahr aufmerksam.²⁷ Doch im Wesentlichen blieb Berle bei seiner neutralen Haltung, sah er doch in den ungerechtfertigten Beschuldigungen mehr Schaden als Nutzen für die politische Entwicklung der USA. Berle wollte eher, dass die Amerikaner ihre globale Außenpolitik im Auge behielten, als eine Hexenjagd auf einen möglichen Kommunisten im Außenministerium zu veranstalten.²⁸ Es verwundert nicht, dass in dieser angespannten Periode des Kalten Kriegs Berle zur persona non grata für die Meisten, die U.S. Außenpolitik betrieben, wurde. Er verließ das Außenministerium 1946.

²⁵ Schwarz, Liberal, 104.

²⁶ Ebd. 105.

²⁷ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, xvi-xvii.

²⁸ Schwarz, Liberal, 300.

Für Lateinamerika hatten die oben erwähnten Entwicklungen ebenfalls bedeutende Auswirkungen. War es zuvor der Schutz vor faschistischem Gedankengut gewesen, sah die USA nun in den regionalen kommunistischen Parteien potentiell subversive Elemente, die die Sicherheit der Vereinigten Staaten gefährden könnten. Die Unterstützung der lateinamerikanischen Regierungen hatte Washington durch die Reorientierung auf andere Gebiete – die in den Augen der USA eher durch die Kommunisten bedroht schienen – verloren. Es war klar ersichtlich, dass der gute Wille, den Franklin Roosevelts *Good Neighbor Policy* und die Zusammenarbeit während des Zweiten Weltkriegs generiert hatte, durch Jahre der Vernachlässigung und Zuwendung zu Europa, Japan und Korea, geschrumpft war.²⁹ Während die Vereinigten Staaten andere Teile der Welt wiederaufbauten und/oder Hilfsgelder hineinpumpten, erhielt Lateinamerika relativ wenig.³⁰ Zwischen 1945 und 1952 erhielten Belgien und Luxemburg mehr direkte Finanzhilfe von den Vereinigten Staaten als alle zwanzig Nationen Lateinamerikas zusammen.³¹ Die wachsende Unzufriedenheit in den lateinamerikanischen Ländern und ihr Gefühl, in die politisch-ökonomische Bedeutungslosigkeit abgerutscht zu sein, führte zu einer verstärkt nationalistischen Politik in Lateinamerika. Diese bestand – in den meisten Fällen – neben einer Novellierung der Gesetzgebung, auch aus dem Versuch dem wirtschaftlichen „Würgegriff“ ausländischer Konzerne zu entkommen.

Die Politik Dwight D. Eisenhowers (1953-1961) war eine direkte Antwort auf diese Tendenzen. Sein Kabinett sah sie als subversive Maßnahmen an, die durch kommunistische Infiltration initiiert worden waren. Begleitet durch die anhaltende Paranoia, dass es den Sowjets gelingen könnte in den Americas Fuß zu fassen, setzte Eisenhower verstärkt auf eine Politik der „verdeckten Operation“. Für ihn stand die hemisphärische Sicherheit über allem anderen. Auf Anraten seines Außenministers John Foster Dulles und der Führung der CIA wurde die Methodik eindeutig aggressiver. Joseph Tulchin unterstreicht, dass das Konzept der „Eindämmung“ im globalen Kontext den nationalen Sicherheitsinteressen sowohl militärische als auch politische Komponenten gab.³² Weigerte sich ein Land auf den politischen Druck der USA angemessen zu reagieren, kam es zum Einsatz aggressiverer Mittel, die meist den Umsturz des Regimes mit sich brachten. Die Politik gegenüber Lateinamerika basierte

²⁹ Lincoln Gordon, *The Alliance at Birth: Hopes and Fears*. In: L. Roland Scheman (ed.): *The Alliance for Progress. A Retrospective*. (Praeger, New York 1988), 74.

³⁰ Weeks, *U.S.-Latin American Relations*, 114.

³¹ Smith, *United States and Latin America*, 114.

³² Berle, Jacobs, *The Papers of Adolf A. Berle*, 8.

oftmals darauf, ob die U.S. Öffentlichkeit eine Entscheidung als Zugeständnis an den Kommunismus ansehen könnte.³³

Ein Höhepunkt in diesem Konflikt stellte die U.S. Intervention in Guatemala dar. Nach dem Sturz des guatemaltekischen Diktators Ubico im Jahr 1944 kamen mit den Präsidenten Arevalo und Arbenz zwei progressive Politiker an die Macht, die versuchten, den Würgegriff der U.S. Konzerne im eigenen Land durch radikale Reformen zu bekämpfen. Arbenz ging dabei sogar weiter als sein Vorgänger: sein Reformprogramm – Arbeitsgesetzgebung, Pensionsvorsorge und Sozialversicherung – wurde von der Elite als „kommunistisch“ gebrandmarkt, war aber nichts anderes, als der *New Deal* in den USA gewesen war.³⁴ Hinzu kam eine nationalistische Landpolitik, die zu Enteignungen und Umverteilung von ungenutztem Land führte. Dies schadete vor allem U.S. Konzernen, wie der United Fruit Company (UFCo), die sich unter der Diktatur Ubicos Großteile des nutzbaren Landes angeeignet hatten und sich nun ungerecht entschädigt fühlten. Stimmen wurden laut, dass es sich bei Arbenz – wenn nicht um einen Kommunisten – zumindest um einen Sympathisanten der kommunistischen Fraktion in Guatemala handelte. Während dieser Ära, in der die Angst vor der „roten Gefahr“, dem „Verlust Chinas“ an den Kommunismus und dem Korea Krieg dominierten, verfielen die Vereinigten Staaten in eine anti-kommunistische Hysterie in Form von *McCarthyism*, und es überraschte nicht, dass die amerikanischen Repräsentanten vom kleinsten Zeichen kommunistischer Aktivität in Lateinamerika beunruhigt waren.³⁵ Daraufhin genehmigte Präsident Eisenhower 1954 die Geheimaktion „PBSUCCESS“, die zum Sturz von Arbenz führte und das Land in einen 30-jährigen Bürgerkrieg stürzen sollte. Die Position der USA war klar: die U.S. Regierung war weniger bereit die Reformen innerhalb lateinamerikanischer Länder zu schlucken, die einen irgendwie geratenen sozialen Charakter zeigten, obwohl die Vereinigten Staaten selbst ähnliche progressive Reformen unter der Amtszeit Roosevelts durchlaufen hatten.³⁶ Berle äußert sich zu den Ereignissen rund um den Sturz Arbenz mit folgenden Worten: „Wir haben ein kommunistisches Regime eliminiert – was uns den Ärger der halben Hemisphäre eingebrockt hat.“³⁷ Die Reaktion der USA im Falle Guatemalas sollte nur einen unter vielen Widersprüchen darstellen, die sich im Laufe der Jahre aus Angst vor der kommunistischen Bedrohung in ihrer Außenpolitik manifestieren würden. Es verschwanden die hohen Ideale der *Good Neighbor Policy* rapide und nach der

³³ *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 104.

³⁴ *Leonard*, Pan-Americanism, 1933-1954, 107.

³⁵ *Smith*, United States and Latin America, 117f.

³⁶ *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 96.

³⁷ *Schwarz*, Liberal, 318.

Invasion in Guatemala 1954 konnten U.S. Politiker nicht glaubwürdig behaupten, dass sie bewaffnete Intervention ablehnten.³⁸ Die Popularität, die die USA während FDRs Amtszeit in Lateinamerika genossen hatte, war unter Eisenhower vollständig verschwunden. Auch wirtschaftlich waren die Staaten Lateinamerikas nicht im Stande sich alleine zu behaupten. Die Angst vor der Einflussnahme der Kommunisten hatten die Vereinigten Staaten wieder in die Position gedrängt als Beschützer ihrer Hemisphäre über die Interessen der anderen Staaten hinweg zu agieren. Ironischerweise zeigt die Forschung, dass der Einfluss der Sowjetunion in der frühen Zeit des Kalten Kriegs minimal war.³⁹

Doch auch in Bezug auf diplomatische Beziehungen versuchte die USA unter dem Druck der kommunistischen Bedrohung Einfluss zu erlangen. Bereits kurz gegen Ende des Zweiten Weltkriegs drängten die lateinamerikanischen Staaten im März 1945 zu einer Konferenz, bei der die USA ihre Pläne für eine Nachkriegsorganisation darstellen und definieren sollte, welche Rolle Lateinamerika dabei spielen könnte. Durch Roosevelts unerwarteten Tod im April 1945 und der Angelobung Trumans war die Hoffnung der lateinamerikanischen Staaten auf eine bevorzugte Handhabung ihrer Belange merklich geschrumpft. Nichtsdestotrotz kam es in weiterer Folge zur Unterzeichnung von zwei Vereinbarungen. Die erste war der inter-amerikanische Vertrag für gegenseitige Unterstützung (der „Rio-Vertrag“) im Jahr 1947. Der zweite war die Charter der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) im Jahr 1948. Beide zielten direkt auf die empfundene Bedrohung durch den Kommunismus ab.⁴⁰ Mit beiden Verträgen versuchten die USA die lateinamerikanischen Staaten an ihre politische Linie zu binden. Der Rio-Vertrag, der auf der Panamerikanischen Konferenz in Rio de Janeiro beschlossen worden war, zeigte dabei Ähnlichkeiten mit dem NATO-Abkommen, das „den bewaffneten Angriff eines Staates auf einen der amerikanischen Staaten als einen Angriff auf alle amerikanischen Staaten auffasste“⁴¹ und damit eine Reaktion der Mitgliedsstaaten rechtfertigte. Während die Vereinigten Staaten erwarteten mit dem Vertrag endgültig die westliche Hemisphäre von äußeren Einfluss frei halten zu können, erhofften sich die Vertragspartner aus dem Süden eine Anerkennung ihrer ökonomischen und sozialen Positionen, die sie als fundamental für ihre Sicherheit ansahen.⁴² Adolf Berle, der – wie erwähnt – 1946 aus dem Staatsdienst ausgetreten war, sah mit Freuden den erfolgreichen Abschluss des Rio-Vertrags. Er interpretierte das Abkommen als „eine Stärkung der Monroe

³⁸ *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 114.

³⁹ Ebd. 97.

⁴⁰ *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 98.

⁴¹ *Smith*, United States and Latin America, 115.

⁴² *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, 8.

Doctrine, die nun die Verantwortung jeder einzelnen amerikanischen Nation geworden war“.

Berle empfand, dass zu guter Letzt das Grundgesetz einer amerikanischen Einheit geschaffen worden war.⁴³ Die OAS sollte eine politische Rahmenorganisation darstellen, in der gemeinsame Resolutionen beschlossen und die Richtlinie der hemisphärischen Sicherheit festgelegt werden sollte. Hier griffen die USA den alten Begriff der Panamerikanischen Identität wieder auf, um ihre eigenen Interessen voranzutreiben. Bezeichnend ist, dass sich der Sitz der OAS in Washington befand, was wiederum die übergeordnete Rolle der USA unterstrich. Für die lateinamerikanischen Staaten bestand der Erfolg darin, dass es sich um ein permanentes Forum, eine Maschinerie zur direkten Debatte und direkten Einflussnahme auf hemisphärische Belange handelte.⁴⁴ Diese diplomatischen Institutionen konnten jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sich die USA von ihrer anti-kommunistischen Philosophie nicht abbringen ließen, selbst wenn dies bedeutete, dass man gegen den internationalen Rechtssinn vorging. Spätestens durch die Intervention in Guatemala 1954 hatten die USA wieder gezeigt, dass ein Konsens aller 22 Mitglieder für die Vereinigten Staaten nicht notwendig war, um ihre Interventionspläne durchzusetzen. Hinzu kam, dass Außenminister Dulles die Verwicklung der USA in dem Umsturz der Arbenz-Regierung öffentlich negierte. Diese war wiederum ein Beispiel für die Dichotomie in der Sicherheitspolitik der USA, die die lateinamerikanischen Staaten in der Vergangenheit schon öfters teuer zu stehen gekommen war. Es ist daher nicht verwunderlich, dass mit Ende der Amtszeit Eisenhowers das politische Vertrauen in den großen Bruder im Norden äußerst gering war. Hatte es sich doch eingebürgert, dass die U.S. Verantwortlichen lieber stark konservativen Regimen ihre Unterstützung zusicherten, als jenen Nationen, die mit einer allzu sozialistischen Regierungsform Unruhe stiften könnten. Auch Berle war diese Entwicklung nicht verborgen geblieben. In seiner Observation der Lateinamerikapolitik stellte er zynisch fest, dass Washington mit seiner Politik zeige, dass die USA rechte aber nicht linke Diktatoren toleriere.⁴⁵ Während der 1940er und 1950er Jahre, als das Außenministerium lateinamerikanische Demokraten ignorierte oder schikanierte, machte es Berle zu seiner Aufgabe, in enger Verbindung mit lateinamerikanischen Politikern zu bleiben.⁴⁶

Auch Eisenhower blieb diese Entwicklung nicht verborgen. Spätestens nach der unglücklichen „good-will tour“ seines Vizepräsidenten und designierten republikanischen

⁴³ *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, xxxiv.

⁴⁴ *Smith*, United States and Latin America, 116.

⁴⁵ *Schwarz*, Liberal, 334.

⁴⁶ *Arthur M. Schlesinger, Jr.*, A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House. (Black Dog & Leventhal, New York 2005), 192.

Präsidentschaftskandidaten Richard Nixon durch Lateinamerika, war ihm klar, dass die Beliebtheitswerte der U.S. Regierung in den südlichen Schwesternationen äußerst niedrig waren. Bei Nixons Reisen durch Lateinamerika im Mai 1958 war er nicht gerade mit offenen Armen empfangen worden. Spiegelte sich dies zuerst nur im Desinteresse der lokalen Bevölkerung wider, eskalierte die Situation in der venezolanischen Hauptstadt Caracas, wo sein Leben gefährdet schien, als ein wütender Mob seinen Autokonvoi angriff. Trotz der Anschuldigungen, dass die Aktionen gegen Nixon kommunistisch gesteuert und inszeniert worden waren, war die Eisenhower Regierung viel mehr über die Tiefe der anti-amerikanischen Feindseligkeit erschüttert, die hier offen zur Schau gestellt wurde.⁴⁷ Spät aber doch kam Eisenhower zu der Einsicht, dass der aggressive Feldzug gegen den Kommunismus, der auf den Köpfen der Lateinamerikaner ausgetragen worden war, dem Ansehen der USA mehr geschadet hatte als dem des politischen Gegners. So kam es gegen Ende seiner Präsidentschaft nochmals zu einer Änderung der Lateinamerikapolitik. Auf Anraten seines Bruders Milton Eisenhower, den er auf eine Erkundungsmission nach Lateinamerika geschickt hatte, begann er die desperate Lage der lateinamerikanischen Finanzhaushalts genauer zu erfassen. Einige Historiker behaupten sogar, dass Milton Eisenhowers Vorschläge die Grundlage für alle kommenden Ansätze in der Lateinamerikapolitik darstellen. L. Roland Scheman meint in diesem Zusammenhang, dass Eisenhower's "Report to the President on United States-Latin American Relations" [„Bericht an den Präsidenten über die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika“] vom Dezember 1958 ein überaus vorausblickender Bericht sei, der die Grundelemente enthalte, die seither in fast jedem Bericht über inter-amerikanische Beziehungen enthalten seien.⁴⁸ Doch bei seinem Vorgehen hielt sich der Präsident an die bisherige Vorgangsweise. Ebenso wie seine Vorgänger – und dem U.S. amerikanischen Wirtschaftsgedanken entsprechend – hielt sich Eisenhower dabei an das Kredo „Hilfe zur Selbsthilfe“. Dies zeigt sich wohl am besten anhand eines Erlebnisses von Douglas Dillon, damaliger *Under Secretary of State for Economic Affairs*.

Bei der Durchsicht des Positionspapiers des Finanzresorts vor der Konferenz [von Buenos Aires im Herbst 1957], war er erschüttert ob deren apathischen Negativismus: Inter-American Bank, NEIN; Handelsvereinbarungen, NEIN; Entwicklungshilfe, NEIN. Das Außenministerium war nicht besser. Seine Lateinamerika-Experten, in der Annahme, dass der Anstieg der Rohstoffpreise durch den Korea Krieg bestehen bleiben würde, meinten, dass Lateinamerika zu erfolgreich sei um externe Hilfe erhalten zu

⁴⁷ *Smith*, United States and Latin America, 123.

⁴⁸ L. Roland *Scheman*, The The Alliance for Progress: Concept and Creativity. In: L. Roland *Scheman*: The Alliance for Progress. A Retrospective (Praeger, New York 1988), 5.

müssen. Drei harte Wochen in Buenos Aires überzeugten Dillon, dass Washingtons Diagnose der Hemisphäre schwer falsch war.⁴⁹

Wie in allen anderen Teilen der Welt in denen die USA Auslandshilfe leisteten, ging es nicht um das Verschenken von Hilfsgeldern, sondern um eine kontrollierte Vergabe von Krediten, deren Konsumption meist an strikte Kriterien gebunden war. Die Eisenhower Regierung würde solche Behörden wie den Developmental Loan Fund (1957), die International Development Association (1960) und, in Lateinamerika, die Inter-American Development Bank (1959) erschaffen, um sich den Problemen der Entwicklungsländer zu widmen.⁵⁰ Mit dem Social Progress Trust Fund investierte Eisenhower nochmals gezielt \$ 500 Millionen in Sozialprojekte, was Diana Kurz zufolge „ein Meilenstein war, da die Vereinigten Staaten formal die Verbindung zwischen sozialer und ökonomischer Entwicklung anerkannten und ihr Beharren, dass privates Kapital allein die Gelder für die Entwicklung Lateinamerikas erbringen sollte, abschwächten.“⁵¹ Die Gründung all dieser Organisationen zeigte die Einsicht der U.S. Verantwortlichen, dass die jahrelange Eindämmungspolitik, die um jeden Preis verfolgt worden war, die Lage gegen Ende der 1950er Jahre nicht verbessert hatte.

Eine letzte Komponente der Ausgangssituation, die John F. Kennedy als Nachfolger Eisenhowers vorfinden sollte, war für die drastische Änderung der Lateinamerikapolitik in den 1960er Jahren entscheidend: Kuba. Seit dem Spanisch-Amerikanischen Krieg von 1898, indem Spanien seine letzten Kolonien in Amerika verloren hatte, hatte sich die USA in die Belange der nun unabhängigen Nation eingemischt. Mit dem in der kubanischen Verfassung verankerten „Platt Amendment“ war es den Vereinigten Staaten möglich in die innere Politik Kubas einzugreifen und mit einer forcierten Exportquotenpolitik banden die USA den kubanischen Rohrzucker- und Tabakexport an ihren Markt. Dieses Abhängigkeitsverhältnis setzte sich bis in die späten 50er Jahre des 20. Jahrhunderts fort und führte zu einer kontinuierlichen Verwahrlosung und Verelendung der kubanischen Bevölkerung unter der Federführung von Präsidenten, die durch die Intervention der USA an die Macht gekommen waren und bleiben konnten. Es war Fidel Castro, der – nach mehrmonatiger Guerilla-Taktik in den Bergen Kubas – am Neujahrstag 1959 in Havanna einmarschierte und den korrupten Präsident Fulgencio Batista des Amtes enthob. Für die Vereinigten Staaten war dies ein Affront, hatte man doch die Insel, die 90 Kilometer vom U.S. Festland entfernt ist, als Bestandteil der eigenen Einflussphäre gesehen. Als Castro zu Beginn des Jahres 1960

⁴⁹ *Schlesinger*, A Thousand Days, 190.

⁵⁰ Michael D. *Gambone*, Capturing the Revolution. The United States, Central America, and Nicaragua, 1961-1972 (Praeger, Westport 2001), 2.

⁵¹ *Kunz*, Butter and Guns, 124.

zustimmte, Zucker in Austausch für Öl und Industrieprodukte an die Sowjetunion zu verkaufen, wies das Außenministerium die amerikanischen Ölfirmen in Kuba an, das sowjetische Öl nicht zu raffinieren. Castro verstaatlichte daraufhin die feindseligen Betriebe. Washington senkte Kubas Zuckerquote – die spezielle Befreiung von amerikanischen Zöllen, die es Kuba erlaubte, den Zucker profitabel an seinen größten Abnehmer, die Vereinigten Staaten, zu verkaufen. Im August verhängte Eisenhower ein teilweises Embargo auf kubanische Produkte. Als die Sowjetunion ihre Zuckereinkäufe erhöhte, verstaatlichte Castro das gesamte Privateigentum, sowohl im einheimischen als auch ausländischen Besitz.⁵² Die U.S. Regierung schlug zurück mit weiteren ökonomischen Sanktionen, was Castros Kuba noch mehr in die Arme des kommunistischen Gegners trieb. Dieser erste Konflikt mit Castro endete in Kubas Anschluss an die Sowjetunion und mit einer Zäsur in der geopolitischen Geschichte der USA: zum ersten Mal war es einer anderen Macht gelungen, in der westlichen Hemisphäre einen Brückenkopf zu bilden und das Sicherheitsgefühl der USA damit empfindlich zu verletzen. Dies war die letzte Niederlage in einer Reihe von Fehlentscheidungen in der Lateinamerikapolitik Eisenhowers gewesen. Einige Experten sprachen davon, dass die Schaffung diverser Hilfsprogramme, wie sie zuvor beschrieben wurden, eine direkte Antwort auf das „Kuba-Problem“ war. Berle selbst hielt nicht viel von diesem Vorgehen, wie sein Biograph Jordan A. Schwarz beschreibt: Ein sowjetisches Versprechen, Castro mit russischen Raketen zu verteidigen, brachte Eisenhowers Versprechen für U.S. Wirtschaftshilfe für Lateinamerika mit sich – eine Taktik, die Berle als grässlich empfand, weil „Lateinamerika Castro dafür danken würde – nicht aber Eisenhower.“⁵³

Im Wahlkampfbjahr 1960 sollten die zuvor erwähnten Ereignisse eine entscheidende Rolle spielen. Vor allem der demokratische Präsidentschaftskandidat John F. Kennedy sah in der Politik des Republikaners Eisenhower viele Kritikpunkte. Auch die peinliche Episode, die seinem Vizepräsidenten Richard Nixon in Caracas wiederfahren war, half nicht sonderlich die Politik der vergangen acht Jahre zu relativieren. In seinem Wahlkampf fokussierte sich Kennedy gerade auf jene Schwächen – vor allem in Bezug auf den Umgang mit den südlichen Nachbarn. Mit seinem idealistischen Wahlkampf, in dem er von der „New Frontier“ – der neuen Grenze – sprach, bewegte er nicht nur ein junge Generation an Intellektuellen und Akademikern, sondern versprach auch eine Änderung in der Politik der USA, die sich von der Eindämmungspolitik seines Vorgängers unterscheiden sollte. Wie stellte sich Kennedy diesen Paradigmenwechsel vor? War seine Weltanschauung zu idealistisch und welche Mittel

⁵² *Kunz*, *Butter and Guns*, 124f.

⁵³ *Schwarz*, *Liberal*, 326.

standen ihm zur Umsetzung seiner Politik zur Verfügung? Mit Hilfe eines ausgewählten Kaders an Politveteranen und jungen enthusiastischen Akademikern setzte er sich ans Werk, um den Ruf und den Einfluss der Weltmacht USA neu zu präsentieren.

DIE ENTSTEHUNG DER „ALLIANZ FÜR DEN FORTSCHRITT“

John F. Kennedys Wahlsieg am 8. November 1960 war in mehrerer Hinsicht ein Wendepunkt in der amerikanischen Geschichte. Nicht nur handelte es sich bei Kennedy um den ersten katholischen Präsidenten der USA, sondern er war auch der jüngste Kandidat, der jemals ins Amt gewählt worden war. Aber auch in anderen Fragen unterschied sich Kennedy von seinen Vorgängern. Die außenpolitische Lage, die der designierte Präsident vorfand, war äußerst kritisch. Das Verhältnis zur Sowjetunion war weiterhin angespannt und mit dem offensichtlichen Verlust Kubas an den kommunistischen Gegner musste sich die USA eine Niederlage eingestehen.

Kennedy hatte bereits während seines Wahlkampfes das Potential des Themas „Lateinamerika“ erkannt. Zusammen mit seinen engsten Beratern versuchte er die Thematik mit einem Schlagwort zu betiteln, das die Hoffnung auf eine Erneuerung der eingestauten Beziehungen zwischen Nord und Süd wieder aufleben lassen sollte. Kennedys Mitarbeiter und Historiker Arthur M. Schlesinger, Jr. beschreibt die Entstehung des Programms wie folgt:

Während des Wahlkampfes hatte der Kandidat [Kennedy] wiederholt Lateinamerika als ein Zeichen republikanischen Versagens in der Außenpolitik bezeichnet. Als die Zeit für eine vollständige Darstellung Kennedys eigener Lateinamerikapolitik gekommen war, wurde Goodwin mit der Vorbereitung eines Entwurfs beauftragt, für die voraussichtliche Vorstellung vor [der Festung] Alamo. Im September, während er im Wahlkampfbus durch Texas rollte, suchte Richard Goodwin⁵⁴ einen Ausdruck, der für Kennedy das ausdrücken würde, was das Schlagwort Good Neighbor policy für Franklin Roosevelt symbolisiert hatte. Als er überlegte fiel sein Auge auf den Titel eines spanisch-sprachigen Magazins, das jemand in Arizona im Bus vergessen hatte: *Alianza*. Senator Kennedy stimmte bereitwillig zu, dass „Allianz“ Teil der neuen Redewendung sein sollte; aber Allianz für was? Goodwin rief Karl Meyer [damals bei der Washington Post tätig] für Vorschläge an. Meyer wiederum rief Ernesto Betancourt, einen Kubaner der die Castro Revolution unterstützt hatte und der nun an der Panamerikanischen Union akkreditiert war, an. Betancourt schlug zwei Möglichkeiten vor: *Alliance para el Desarrollo* - Allianz für die Entwicklung; und *Alianza para el Progreso* – Allianz für den Fortschritt. Als Meyer dies weitergab, lachte Goodwin und meinte, dass Kennedy unter keinen Umständen *Alianza para el Desarrollo* aussprechen

⁵⁴ Richard Goodwin war amerikanischer Diplomat. Geboren in Boston, Massachusetts, war Goodwin ein Anwalt, der als Redenschreiber für John F. Kennedys erfolgreiche Kampagne für die Präsidentschaft im Jahr 1960. Er wurde danach zum Mitglied von Kennedys Arbeitsgruppe ernannt um Optionen für die Lateinamerikapolitik vorzuschlagen. Goodwin beriet den Präsidenten in Bezug auf lateinamerikanische Belange und diente als Deputy Assistant Secretary of State for inter-American Affairs zwischen 1961 bis 1963. siehe dazu *Smith*, Historical Dictionary, 90.

könne. Weiters hätte „Fortschritt“ den Vorteil, dass es in beiden Sprachen [Englisch und Spanisch] dasselbe Wort war.⁵⁵

Die Namensfindung allein war jedoch noch nicht genug. Was sollte hinter den Worten „Allianz“ und „Fortschritt“ stehen? Goodwin hatte sich in der dafür vorgesehenen Rede vom Enthusiasmus Kennedys inspirieren lassen. Vorgestellt wurde die Idee jedoch nicht vor der Festung Alamo, sondern in Tampa, Florida, vor einer weitaus emotionaleren Menge an Zuhörern. Die Ansprache erreichte ihren Höhepunkt, als Kennedy seine Vorstellung „einer *Western Hemisphere*, wo alle Menschen – die Amerikaner des Südens und die Amerikaner des Nordens – die Vereinigten Staaten und die Nationen Lateinamerikas – in einer Allianz für den Fortschritt – *alianza para progreso* – zusammen finden würden,“ verkündete.⁵⁶ Durch diese Konkretisierung seines Vorhabens unterschied er sich von seinen Vorgängern. Zwar glaubten auch Kennedy und seine Berater an das Prinzip, dass private Investitionen der Schlüssel zu wirtschaftlicher Entwicklung seien, nur sahen sie in den „unterentwickelten“ Nationen Lateinamerikas vorrangig den Bedarf nach einer Besserung der sozialen Situation. In diesem Kontext spiegelte sich die Philosophie der *Good Neighbor Policy* wider. Kennedy war mit der Politik Roosevelts aufgewachsen. Umso verständlicher war es, dass seine Vision eines vereinten Amerikas an die Vorstellungen und Maßnahmen Roosevelts angelehnt war. So erklärte er in seiner Rede:



[Abb. 3]

Zuallererst benötigen wir eine neue Einstellung und einen neuen Ansatz gegenüber Lateinamerika. Franklin Roosevelts *good neighbor policy* war ein Erfolg, weil man ein anhaltendes Interesse für hemisphärische Probleme demonstrierte. Aber in den vergangenen acht Jahren haben wir nicht viel Interesse gezeigt. Wir haben bei einer Krise in Guatemala oder einer Krise in Panama oder einer Krise in Kuba reagiert, und dann, wenn die Krise vorbei war, haben wir die langfristigen Probleme und Nöte, die die Wurzel allen Übels waren, weiter ignoriert. Die *good neighbor policy* ist nicht länger genug. Unsere neue Politik kann am besten mit den spanischen Wörtern „*alianza para progreso*,“ einer Allianz für den Fortschritt, beschrieben werden – eine Allianz von Nationen mit dem gemeinsamen Interesse für Freiheit und wirtschaftlichen Fortschritt, in einem großen gemeinsamen Streben um die Ressourcen der ganzen Hemisphäre zu erschließen, den Einfluss der Demokratie zu stärken und die beruflichen und

⁵⁵ Schlesinger, *A Thousand Days*, 193f.

⁵⁶ Schlesinger, *A Thousand Days*, 194.

pädagogischen Möglichkeiten jeder einzelnen Person in all den Americas zu erweitern.⁵⁷

Grundlage für diesen Zugang waren die neuen wirtschaftstheoretischen Ansätze von Modernisierungstheoretikern wie Walt Rostow⁵⁸. Zusammen mit Max Millikan arbeiteten diese an der Erstellung von Modellen und Theorien, die erklären sollten, wie wirtschaftliche Hilfsprogramme anhaltendes Wirtschaftswachstum schaffen könnten.⁵⁹ In Rostows Forschungen zeigte sich, dass für einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung zuerst die Rahmenbedingungen gegeben sein mussten – eine Theorie, die sehr gut in das Konzept von Kennedy passte.

Kennedy sah nur ein Ziel um der kommunistischen Bedrohung, die von der Sowjetunion und Castros kubanischen Revolution ausging, entgegenzuwirken: eine „soziale Revolution“ geschaffen durch und mit Hilfe der Vereinigten Staaten. Nicht Castro oder die Kommunisten sollten die Lorbeeren für die anstehende Revolution in Lateinamerika erhalten, sondern die USA – denn alle Zeichen deuteten auf Revolution hin. Die Frustration über die desperate Lage war in Lateinamerika über die letzten Jahre gestiegen. Kommunistische Organisationen fanden – mit ihren Forderungen nach Landverteilung, Bildung und Gesundheit für alle – zunehmende Akzeptanz in der Bevölkerung. Es war ein Wettlauf mit der Zeit, welche ideologische Richtung sich in Lateinamerika durchsetzen würde. Kennedy sah sich mit der Aufgabe konfrontiert, das Auslandshilfeprogramm zu Hause als eine anti-Castro, anti-kommunistische Initiative zu verkaufen, während er zur selben Zeit daran arbeitete, die Lateinamerikaner mit der Idee von wirtschaftlichem Fortschritt und „friedlicher Revolution“ zu begeistern. Die Rostow'sche Entwicklungstheorie bot einen rhetorischen Rahmen, der beide Belange durch eine Verbindung von einer anti-Marxistischen und einer umfassenden Vision des sozialen Entwicklungsprozesses gleichzeitig ansprechen würde.⁶⁰ 1960 stellte Rostow seine Studie *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* – die Stufen wirtschaftlicher Entwicklung – vor, die seiner Meinung nach den wirtschaftlichen

⁵⁷ William D. Rogers, *The Twilight Struggle. The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America* (Random House, New York 1967), 30.

⁵⁸ Walt Whitman Rostow (geb. 7. Oktober 1916, gest. 13. Februar 2003) war amerikanischer Wirtschaftshistoriker und Regierungsbeamter als Berater von den Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson. Er diente als stellvertretender *Special Assistant* für die nationale Sicherheit (1961), war Vorsitzender des Planungsrates für die Politik des Außenministeriums (1961-1966) und wurde unter Johnson zum *Special Assistant* für die nationale Sicherheitspolitik. Vgl. Rostow, Walt Whitman <http://www.britannica.com/bps/search?query=walt+rostow>, vom 23. Juli 2009

⁵⁹ Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America* (Routledge, New York 2007), 20.

⁶⁰ Kimber Charles Pearce, *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid* (Michigan State University Press, East Lansing 2001), 26.

Aufstieg jedes Staates in fünf Stufen einteilte und deren Verlauf aus historische Sicht immer gleich ablief. Diese fünf Stufen benannte er folgenderweise⁶¹:

- (1) die traditionelle Gesellschaft,
- (2) die Vorbedingungen des „take-off“,
- (3) der „take-off“,
- (4) die Entwicklung zur Reife und
- (5) das Zeitalter des hohen Massenkonsums.

In Rostows Augen befand sich die USA kurz vor der fünften Stufe, dicht gefolgt von Europa, Japan und der Sowjetunion. Seiner Auffassung nach erfüllten die Staaten Lateinamerikas gerade einmal die Kriterien für Stufe 2. Um die nächsten Entwicklungsstufen rasch zu erreichen, sah Rostow nur eine Möglichkeit für die Schwesternationen: strukturelle Hilfe der USA – eine Theorie, die gut in das Konzept der Allianz zu passen schien. Rostows Bekanntschaft mit Kennedy stellte die Grundlage für Rostows Langzeit-Mitwirkung in der Planung, Fürsprache und Umsetzung der Allianz für den Fortschritt dar [...].⁶² Ein entscheidender Faktor in diesem Prozess war das Umdenken in der Art und Weise, wie die USA ihre Auslandshilfe vergeben würde. Seit jeher waren die Hilfgelder der USA nur in spontan auftretenden Situationen zum Einsatz gekommen, um die hemisphärische Sicherheit zu gewährleisten. Ein längerfristiges Engagement war nie im Interesse der USA und vor allem nicht in dem der Politiker gelegen, hatte man sich doch vor Kongress und Wählern zu rechtfertigen. Mit Kennedys Programm zeigte sich erstmals ein radikaler Schwenk in der Auslandspolitik. Der Historiker William Rogers sah dies etwas zynischer: Durch die Fokussierung auf Hilfeleistung verschleierte man das kritische Element der Selbsthilfe und Reformen.⁶³ Um Rostows Theorien umsetzen zu können, setzte man eine Dauer von zehn Jahren voraus – eine Zeitspanne, die in dieser Art und Weise eine Neuerung für die Vereinigten Staaten darstellte, hatte man sich doch niemals zuvor auf eine derartig lange Verpflichtung eingelassen. Trotz der optimistischen Wirtschaftsprognosen, was die *Allianz für den Fortschritt* für die Amerikas erreichen würde, waren Kennedys Motive für die Initiierung des Programms nicht rein altruistisch, waren er, Rostow und andere New Frontiersmen doch überzeugt, dass Lateinamerika das primäre Schlachtfeld des Kalten Kriegs geworden war.⁶⁴

⁶¹ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 21.

⁶² Pearce, *Rhetoric of Foreign Aid*, 7.

⁶³ Rogers, *The Twilight Struggle*, 34.

⁶⁴ Pearce, *Rhetoric of Foreign Aid*, 88.

Noch nie hatten sich die U.S. Verantwortlichen in ihrer Hemisphäre so bedrängt gefühlt. Für Experten galt Kuba nur als der Anfang einer Reihe von möglichen Revolutionen. Obwohl Kuba nur eine kleine Nation war, die jahrzehntelang unter dem Einfluss der USA gestanden hatte, hatte Kuba in den Augen Washingtons die Möglichkeit als Vorbild zu wirken. Für die U.S. Regierung war es eindeutig. Eine Beseitigung Castros würde den status quo in der Hemisphäre wieder herstellen. Bildete die *Allianz für den Fortschritt* hierbei den friedlichen Ansatz ohne eine militärische Einmischung, wurden bereits unter Eisenhower Strategien entwickelt, Castros Revolution auch auf anderem Wege entgegen zu wirken. Es war Castros dramatischere Darstellung von Revolution, die die USA beunruhigte. So meinte er, dass „die politische Revolution zuerst käme, sozialer und wirtschaftlicher Fortschritt später“⁶⁵. Dieser drastische Zugang hatte bereits Eisenhower dazu veranlasst die CIA – ähnlich wie im Falle Guatemalas – mit der Planung einer Geheimmission zu beauftragen, die den Sturz Castros vorsah. Obwohl von Kennedys Vorgänger gefordert, sah sich der neue Präsident mit dem Befehl zur Durchführung konfrontiert. Die berühmte Invasion der Schweinebucht soll hierbei später noch Erwähnung finden.

Das Konzept der *Allianz für den Fortschritt* war auch in anderen Bereichen für den jungen Präsidenten sehr wichtig. Kennedy hatte nur knapp die Wahl gewonnen und übernahm das

Amt nicht nur um sein Geschick in der Außenpolitik zu beweisen, sondern auch um seine anti-kommunistische Einstellung zu demonstrieren. Indem er Castro zu einem wichtigen Thema in seinem Wahlkampf gemacht hatte, dachte Kennedy, er hätte keine andere Wahl als sich kompromisslos gegenüber dem



[Abb. 4]

Kommunismus zu verhalten.⁶⁶ Kennedy war klar, dass er den Worten – während des Wahlkampfes – Taten folgen lassen musste. Mit seinem idealistischen Team an Wahlkämpfern und Vertrauten sowie einer Vielzahl von Experten und politischen Beratern früherer Präsidenten bildete er Arbeitsgruppen. In der Übergangsperiode nach der Wahl verstärkten

⁶⁵ Frank Tannenbaum, Lateinamerika. Kontinent zwischen Castro und Kennedy (Kohlhammer, Stuttgart 1963), 160.

⁶⁶ Weeks, U.S.-Latin American Relations, 122.

die Politstrategen die Bemühungen, Klarheit, Ausmaß und Kontinuität in Kennedys legislative Agenda für Lateinamerika und Auslandshilfe zu bringen. Im Zuge dieser Zeit – es handelt sich dabei um die übliche Periode zwischen der Wahl im November und der Angelobung im Januar des Folgejahres – ernannte Kennedy in allen möglichen Bereichen Arbeitsgruppen, die sich um eine Ausfeilung der zukünftigen Politik bemühen sollten. Wie wichtig ihm dabei die Strategie für Lateinamerika erschien, ist an der prominenten Runde von Experten klar ersichtlich. Im Zentrum der Arbeitsgruppe stand dabei, der *Allianz für den Fortschritt* klare Vorschläge und Maßnahmen zum bestehenden Namen zu geben. Die Gruppe bestand aus Teodoro Moscoso und Arturo Morales Carrion, die beide an der Entwicklungsplanung Puerto Ricos beteiligt gewesen waren. Robert Alexander von der Rutgers University, Arthur Whitaker von der Universität von Pennsylvania und Lincoln Gordon von Harvard traten der Arbeitsgruppe ebenfalls bei. Neben Richard Goodwin, der als Liaison zwischen der Gruppe und dem Präsidenten diente, ernannte Kennedy Adolf Berle zum Vorsitzenden.

Nach Jahren der Abstinenz vom Staatsdienst war dies für den mittlerweile 65-jährigen Berle ein Auftrag, den er mit gemischten Gefühlen entgegen nahm. In seinem Tagebuch vermerkte er am 25. November 1960:

Ted Sorensen rief an. Er ist Kennedys Mädchen für alles und Organisator. Er fragte mich, ob ich der Leiter einer kleinen Arbeitsgruppe sein wolle, die Ende Dezember Kennedy über die Angelegenheiten Lateinamerikas berichten soll. [...] Seit der Wahl habe ich mich gewundert ob ich gefragt werden würde an lateinamerikanischen Belangen in der neuen Regierung mitarbeiten zu wollen oder ob ich übergangen werden würde. Wenn ich nicht gefragt worden wäre, wäre mein Stolz verletzt gewesen – aber meine Erleichterung wäre extrem groß gewesen. Zwischen den Schmerzen des verwundeten Stolzes und dem Gefühl der Erleichterung, frage ich mich welche Emotion obsiegen würde. Wie auch immer, mein Stolz ist nicht verwundet; Erleichterung wird kommen, wenn wir nicht nach Washington gehen müssen – natürlich folgt dies nicht automatisch wenn man gebeten wird über eine Strategie zu berichten, aber es ist sehr wahrscheinlich. Das Problem mit einer derartigen Aufgabe ist, dass sie vor 10 Jahren hätte kommen sollen. Man kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass man mit 65 nicht so viele Tennisbälle fängt wie mit 55 oder 45.⁶⁷

Trotz seiner altersbedingten Bedenken war es klar, dass Kennedys Anfrage seinen Ehrgeiz geweckt hatte. Es schien ihm seine letzte Chance zu sein, endlich die Anerkennung und den Respekt zu erhalten, den er seiner Meinung nach schon lange verdient hätte. Seine Kontakte nach Lateinamerika waren seit seiner Zeit in der Roosevelt Regierung stetig gewachsen und

⁶⁷ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 719.

sein diplomatisches und wirtschaftliches Fachwissen war unumstritten. Das Amt für Öffentlichkeitsarbeit machte Berle zum Symbol der Kontinuität zwischen Kennedy und Roosevelts *Good Neighbor Policy*.⁶⁸ So nahm Berle die Leitung der Arbeitsgruppe für Lateinamerika an, nicht ohne den Hintergedanken, in weiterer Folge einen lukrativen Posten



[Abb. 5]

in Kennedys Regierungsteam zu bekommen. Berle und die anderen Teammitglieder fanden sich am 2. Dezember 1960 zum ersten Mal ein, um sich über die Grundlagen zu einigen, die die Arbeitsgruppe behandeln sollte. Ihm oblag es aufgrund seiner jahrelangen Erfahrung in Lateinamerika mit den anderen Experten ein repräsentatives und reell umsetzbares Konzept vorzulegen, wobei sich die Beteiligten primär Sorgen um die grundlegende Ungerechtigkeit machten, die die politische Entwicklung Lateinamerikas störte.⁶⁹ Sie drängten auf eine Annahme von klaren, einheitlichen, moralischen, demokratischen Prinzipien während sie betonten, dass die kommunistische Bedrohung sowohl eine militärische als auch eine wirtschaftliche Antwort erfordere. Sie verankerten das Prinzip der menschlichen Freiheit im Zentrum der U.S. Politik. Berle vermerkte in seinem Tagebuch die folgenden drei Bereiche als die erwarteten Schwerpunkte der Arbeitsgruppe⁷⁰:

- (1) Es ist die „Schattensektion“ des Außenministeriums, die Kennedy im Falle eines Notfalls während der Übergangsphase beraten sollte, wenn er Auskunft brauche. Dies endet natürlich am 20. Januar. Wahrscheinlich früher, sollte ein Außenminister ernannt werden. Dieser hätte vielleicht andere Vorstellungen.
- (2) Es wird eine Liste von Schritten erwartet, die sofort nach dem 20. Januar umgesetzt werden können. Befehle, die gegeben oder erwogen werden können. In der Angelobungsrede; ein Vorschlag zum Vorgehen in lateinamerikanischen Angelegenheiten.
- (3) Es wird erwartet die Linie der dramatischen Revitalisierung in den Beziehungen mit Lateinamerika zu skizzieren.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren von der Idee begeistert, im Rahmen eines Programms die Entwicklungstheorien und Auslandshilfe für Lateinamerika zu bündeln, um einerseits den wirtschaftlichen Fortschritt der lateinamerikanischen Staaten zu fördern und

⁶⁸ Schwarz, *Liberal*, 328.

⁶⁹ Scheman, *The Alliance for Progress*, 5.

⁷⁰ Berle, *Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, 719f.

andererseits die kommunistische Bedrohung von außen zu bekämpfen. Alles war im Sinne einer neuen Generation an Wissenschaftlern und Politikern konzipiert, die mit Idealismus und einer anderen Einstellung gegenüber der sogenannten Dritten Welt ausgestattet war. Die Arbeitsgruppe operierte in enger Zusammenarbeit mit dem außenpolitischen und dem Verteidigungsteam, wo Rostow, Millikan, und andere CENIS⁷¹ Mitarbeiter mit der Entwicklung des Hilfsprogramms beauftragt waren.⁷² Bis Mitte Dezember kam es zu einigen Treffen, in denen vorwiegend die Grundlagen der *Allianz für den Fortschritt* besprochen wurden. Mitglieder der Arbeitsgruppe für Lateinamerika glaubten, dass der Erfolg der Allianz und anderer Programme von der zeitlichen Planung, den rhetorischen Bemühungen und der Schaffung von Anreizen für das nationale und internationale Publikum abhängen würde.⁷³ Es ging darum, die Umkehrung in der U.S. Außenpolitik möglichst so darzustellen, dass sich die Vereinigten Staaten nicht mit dem Vorwurf konfrontiert sehen mussten, dass in den letzten Jahren Fehler gemacht worden waren. Man konnte dem politischen Gegner nicht gestatten, noch mehr Kapital aus den früheren Versäumnissen zu schlagen.

Für Berle war die Übergangszeit zwischen der Regierung Eisenhower und Kennedy aber nicht nur ein Comeback in seiner beratenden Tätigkeit. Bereits im Dezember mehrten sich die Gerüchte, dass Berle die Stelle als *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* – die höchste Position im Außenministerium, die mit den Belangen Lateinamerikas betraut war –, angeboten bekommen würde. War dies sehr wohl der Bereich, dem sich Berle seit Jahren mit großem Engagement gewidmet hatte, war ihm die Stellung dieses Amtes zu niedrig. In seinem Tagebuch schreibt Berle in diesem Zusammenhang von einer Begegnung mit Richard Goodwin, die seinen persönlichen Ehrgeiz widerspiegelt.

Goodwin und ich sprachen darüber nach unserem Freitags-Meeting. Ich sagte ihm, ich sei zu alt für Assistant Secretaryships; dass ich einen Job auf höherer Ebene wolle; dass die Dinge, die mir in diesem Job angetan würden sehr unangenehm wären; in jedem Fall, in den letzten zwölf Jahren war ein kapitaler Fehler begangen worden indem man Lateinamerika von einem drittklassigen Posten aus geführt hatte. Goodwin meinte, dass die Zeiten so ernst seien, dass ein jeder gefordert sei etwas zu opfern und sich an die Arbeit zu machen.⁷⁴

⁷¹ Das Center for International Studies (kurz CENIS, zu dt. Zentrum für internationale Studien) ist eine Abteilung des MIT (Massachusetts Institute of Technology) und befasst sich seit 1952 mit der Wichtigkeit von wirtschaftlichen Hilfsprogrammen in der U.S. Außenpolitik. Die Ökonomen der Abteilung versuchten Modelle und Theorien zu erstellen, die erklären konnten wie Wirtschaftshilfe langfristiges Wachstum erschaffen könnte. Mitte der 1950er Jahre begann einzelne Mitglieder der CENIS mit ihrem Fachwissen die Entscheidungen von Regierungsmitgliedern zu beeinflussen. siehe dazu *Taffet*, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 20.

⁷² *Pearce*, *Rhetoric of Foreign Aid*, 25.

⁷³ Ebd. 25.

⁷⁴ *Berle, Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, 722.

Mit seiner Aussage hatte Berle durchaus Recht. Denn das U.S. Außenministerium war eine Hochburg konservativer Bürokraten, die schwer von der neuen Richtung Kennedys zu überzeugen waren. Dies zeigte sich allein schon anhand der Tatsache, dass es Widerstand gegen die Einberufung der Arbeitsgruppe für Lateinamerika gab und dass die Empfehlungen der Gruppe mit großer Skepsis betrachtet wurden. Berle selbst schreibt in diesem Zusammenhang, dass die Einberufung der Arbeitsgruppe „auf persönlichen Befehl von Präsident Kennedy geschah, entgegen einem stummen, aber einstimmigen Protest der niederen Bürokratie des Außenministeriums, deren Einwände sich darauf bezogen, dass die „ordentlichen“ administrativen Prozesse gestört würden.⁷⁵ Dies beschreibt einen Konflikt, der sich auch in weiterer Folge auf den Erfolg der *Allianz für den Fortschritt* auswirken sollte. Für Berle hieß dies im Moment, dass er entweder eine höhere Stelle zugesprochen bekommen würde oder mit Ende seines Auftrags seine Dienste unter Kennedy beenden würde. Wie selbstverständlich ihm dabei die Tatsache erschien, dass er die einzig mögliche Wahl für den Bereich Lateinamerika sei, zeigt sich in seinem Tagebucheintrag vom 18. Dezember. „Ich hatte das Gefühl, wenn ich ja zu dem Job gesagt hätte, hätte ich ihn haben können. Aber in meinem Alter scheint es mir als verlange es nach einem in der ersten Reihe oder gar keinem.“⁷⁶

Am gleichen Tag wurde auch der erste Zwischenbericht der Arbeitsgruppe übermittelt, der sich in elf Punkten mit den wichtigsten Erkenntnissen zur Situation Lateinamerikas befasste. Die Empfehlungen umfassten dabei sowohl personelle, verfassungsmäßige als auch organisatorische Entscheidungen, die für die Experten unumgänglich erschienen. Zu einem persönlichen Treffen zwischen Kennedy und Berle kam es am 6. Januar 1961 – zwei Wochen vor seiner Angelobung – um die Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorzustellen. Im Beisein von Kennedys Assistenten Ted Sorensen sollte Berle „the guts of it“ – den innersten Kern – präsentieren. „Sorensen sagte, der Bericht sei eine liberale Schulung in lateinamerikanischen Angelegenheiten; es war schonungslos; er mochte es.“⁷⁷ Berle zeigte sich beeindruckt über die Dauer des Gesprächs. Eineinhalb Stunden sprach er mit den beiden. Zwar hatte Berle das Gefühl, dass der Präsident mehr wusste als er vorzugeben schien, aber er hörte zu – „ein gutes Attribut eines Präsidenten“,⁷⁸ wie Berle bemerkte. Im Vordergrund seines Berichts stand die Tatsache, dass die soziale Revolution in Lateinamerika unumgänglich schien. Der wichtigste Schritt war diese von Kommunismus und deren Machtpolitik zu trennen. Berle verstand unter

⁷⁵ Adolf A. Berle, *Latin America. Diplomacy and Reality* (Greenwood Press, Westport 1962), 115f.

⁷⁶ Berle, *Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, 722.

⁷⁷ Berle, *Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, 725.

⁷⁸ Ebd. 725.

dem Begriff der sozialen Revolution „die Änderungen der menschlichen Situation durch Technologie, soziale Gesetzgebung und erstklassige Regierung“⁷⁹; ein Wunsch, den die Mehrheit der lateinamerikanischen Bevölkerung seit Langem forderte. Für Berle war die *Allianz für den Fortschritt* genau jenes Konstrukt, welches er sich seit den Tagen des *New Deal* und der *Good Neighbor Policy* für Lateinamerika gewünscht hatte. Eine Art Marshall Plan für Lateinamerika war sein höchstes Ziel. Berles Arbeit schien getan zu sein. Die Arbeitsgruppe wurde aufgelöst und die Experten widmeten sich anderen Bereichen. Wie der Bericht Kennedys Außenpolitik beeinflussen würde, war noch nicht abzusehen; die ersten Schritte in Richtung eines Hilfsprogramms für Lateinamerika waren jedoch getan.

⁷⁹ Adolf A. Berle, *Cold War in Latin America* (Storrs, Conn. 1961), 14.

DIE UMSETZUNG EINES POLITISCHEN PROGRAMMS

Am 20. Januar 1961 wurde der 35. Präsident der Vereinigten Staaten angelobt. Traditionell folgte die ganze Welt gespannt den Worten des neuen Präsidenten, der mit seiner Antrittsrede nicht nur sich sondern auch seine zukünftige Politik präsentierte. John F. Kennedy hatte nur knapp die Wahl für sich entschieden und war umso energischer in seinem Bemühen, die amerikanische Bevölkerung von sich zu überzeugen. Der Beginn der 1960er Jahre stellte dabei eine überaus angespannte Zeit dar.

Der anhaltende Kalte Krieg zeigte seine psychologischen Spuren in der U.S. Wahrnehmung der Weltgeschehnisse: Anti-Kommunismus und eine international harte Linie gegen revolutionäre Kräfte hatten dem Prestige der USA geschadet. Mit dem Wirtschaftsembargo, das Eisenhower in den letzten Tagen seiner Amtszeit gegen Kuba verhängt hatte, hatten sich auch die Beziehungen zu anderen lateinamerikanischen Staaten verschlechtert, die die Botschaft so interpretierten als würden die Vereinigten Staaten lieber rechte Diktatoren unterstützen als linke Revolutionäre anzuerkennen. Um das Image eines starken Präsidenten bewahren zu können, musste Kennedy seine Politik unter bestimmten Vorwänden präsentieren. Er war bekennender Anti-Kommunist, vertrat jedoch privat die Ansicht, dass durch rationelle Argumentation mit den Vertretern aller politischer Gesinnungen ein Gespräch möglich war. Jedoch musste er im Sinne seiner Position als oberste Instanz der freien Welt eine harte Linie beibehalten, um seinen politischen Gegnern im In- und Ausland kein Anzeichen von Schwäche zu signalisieren. Auch in Bezug auf Lateinamerika bedeutete dies, dass die erarbeiteten Ziele der *Allianz für den Fortschritt* in einer betont kämpferischen Form präsentiert werden mussten. So verkündete Kennedy bei seiner Angelobung:

„Lasst jede Nation wissen, egal ob sie uns Gutes oder Schlechtes will, dass wir jeden Preis dafür zahlen, jede Bürde auf uns nehmen, jede Prüfung bestehen, jeden Freund unterstützen, jeden Feind bekämpfen werden um das Überleben und den Erfolg der Freiheit zu garantieren. [...] Lasst von diesem Zeitpunkt und von diesem Ort an die Botschaft sich verbreiten – sowohl bei Freund als auch Feind, dass das Zepter an eine neue Generation von Amerikanern weitergegeben wurde.“⁸⁰

Mit dieser emotionalen, missionarischen und kämpferischen Erklärung zeigte Kennedy seine Intention, zwar ein starker Präsident – im Sinne seiner Vorgänger – sein zu wollen, unterstrich jedoch, dass mit einer neuen Art der Führung zu rechnen war. Er sprach damit

⁸⁰ Taffet, Foreign Aid as Foreign Policy, 23.

auch die Feinde der Vereinigten Staaten an, um zu zeigen, dass seine Politik auch diese beeinflussen würde. Der neue Esprit, der im Weißen Haus Einzug gefunden hatte, sollte sich in der Innen- und Außenpolitik widerspiegeln. Einerseits sollte niemand am Weltmacht-Status der USA zweifeln können, andererseits war die Zeit reif, um die eigenen Fehler zu revidieren und eine profitable Bindung zwischen den USA und anderen Staaten zu schaffen, um gemeinsam gegen die kommunistische Bedrohung auf allen Ebenen anzukämpfen.

Der Tag nach der Angelobung bedeutete nun endgültig den lang erwarteten Start der Regierung Kennedys in Washington. Kennedys Männer übernahmen ihre Ämter und sorgten somit für frischen Wind unter den teilweise verstaubten Bürokraten. Doch einige Bereiche bereiteten dem Präsidenten noch immer Kopfzerbrechen. Mit der Bestellung seines Außenministers hatte Kennedy sich sehr schwer getan. Die Wahl war auf Dean Rusk gefallen. Einen erfahrenen Diplomaten, der sich in seiner Wesensart jedoch stark von Kennedy unterschied. Kennedy wollte Ideen, Initiativen und ein Handeln vom Außenministerium, nicht vorsichtiges Festhalten an der Politik der Vergangenheit gemischt mit ängstlichem Agnostizismus angesichts neuer Probleme.⁸¹ Aber auch in Bezug auf sein ambitioniertes Programm für Lateinamerika sah sich Kennedy mit personellen Problemen konfrontiert. Aus Berles Tagebucheintrag geht hervor, dass noch am 19. Januar 1961 – einen Tag vor Kennedys Amtsantritt – über große Probleme im Bereich Lateinamerika gesprochen wurde. Berles Treffen mit dem designierten Außenminister Rusk zeigte das Führungsproblem in diesem Feld deutlich auf.

Er [Dean Rusk] sagte zusammengefasst, dass sie noch Schwierigkeiten mit Lateinamerika hätten (dies ist eine Untertreibung). Sie wollen, dass ich an diesen Problemen arbeite und schlugen vor, dass ich eine Arbeitsgruppe leite, die versuchen sollte die dringlichen Fragen der Politik zu behandeln, unter Einbeziehung der Vertreter der Joint Chiefs of Staff, des Pentagons, des Assistant Secretary of State und der C.I.A. und so weiter. Dies wäre auf einer reinen Notfallbasis – sagen wir sechs Monate und ich würde zwei oder drei Tage (es wären wahrscheinlich drei bis vier) pro Woche in Washington verbringen. Ich sagte ich würde es tun; ich würde probieren eine klare Ausgangsposition auszuarbeiten. Ich sagte, ich hätte kein Interesse an irgendeinem drittklassigen Titel (ich glaube es sollte ein Job auf höchster Ebene mit einigem Pomp geschaffen werden; andernfalls je weniger man darüber spricht, desto besser. Offensichtlich war letzteres einfacher, also stimmte er zu.) Ich bin mir nicht sicher, ob dies klug oder dumm war. Ich fürchte es wird wie immer auf mehr Arbeit als Einfluss und mehr Ärger als Anerkennung hinauslaufen.⁸²

⁸¹ *Schlesinger, A Thousand Days, 1017.*

⁸² *Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 728f.*

Obwohl Berle noch immer auf das Angebot einer führenden Position wartete, war dies nach dem Ende der ersten Arbeitsgruppe im letzten Jahr das beste Angebot, das er bis jetzt bekommen hatte. Wie zu Zeiten Roosevelts bedeutete dies einen direkten Kontakt zum Präsidenten. Ein verlockendes Angebot, sah Berle darin doch die Chance, die Lateinamerikapolitik der USA aktiv beeinflussen zu können. Berle täuschte keine Bescheidenheit vor, glaubte er doch, dass sein Ruf in diesem Gebiet ihn dazu berechtigte, Kennedys Experte für die Republiken im Süden zu sein.⁸³ Seine Zustimmung führte dazu, dass er schon am 24. Januar sein Büro im Außenministerium beziehen konnte und bereits erste Eindrücke über seine neue Arbeitsgruppe in seinem Tagebuch vermerkte:

Der Job nimmt langsam Formen an. Sie schaffen eine Arbeitsgruppe zwischen den einzelnen Abteilungen. Ich werde Berater oder so was für das Ganze sein. Sie hat Befehlsgewalt über den Assistant Secretary of State for Latin American Affairs und ich hoffe, über ein paar andere Dinge auch.⁸⁴

Letztere Bemerkung zeigt wie sehr Berle um die Anerkennung und Macht bemüht war, die ihm so lang verwehrt geblieben war. Seine fordernde Persönlichkeit hatte ihm zwar keinen Titel eingebracht, aber die Möglichkeit, über den zuständigen *Assistant Secretary* hinweg, direkt mit dem Präsidenten über lateinamerikanische Belange zu sprechen. Die Berle Arbeitsgruppe trat im Februar wieder zusammen und begann, die Details für die langsam entstehende Allianz festzulegen: Nachdruck wurde auf die Landesplanung gelegt, um die gerechte Verteilung der spärlichen lateinamerikanischen Ressourcen zu garantieren, sowie auf die Schaffung eines neuen U.S. Hilfsnetzwerks, um das der Inter-American Development Bank zu ergänzen.⁸⁵

Präsident Kennedy bereitete mit seinen engsten Beratern eine Rede vor, die er vor den versammelten Repräsentanten Lateinamerikas halten wollte. Hierbei ging es darum, den Gedanken des revolutionären Programms an die Führungselite Lateinamerikas weiter zu geben. Kennedy wusste, dass er mit Skepsis von Seiten der südlichen Nachbarn zu rechnen hatte. Zu frisch waren die Wunden, die die aggressive Interventionspolitik im Namen der hemisphärischen Sicherheit angerichtet hatte. Es ging aber auch darum, einen Funken zu entfachen, der die lateinamerikanischen Staaten bewegen sollte, sich mit der *Allianz für den Fortschritt* zu identifizieren. Im Gegensatz zu den Maßnahmen seiner Vorgänger baute die Allianz darauf auf, dass sich alle Länder zur aktiven Mitarbeit verpflichteten – und dies nicht nur auf einer rein handelspolitischen Basis, sondern auch im Geiste einer sozialen Revolution,

⁸³ Schwarz, Liberal, 327.

⁸⁴ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 729.

⁸⁵ Rogers, The Twilight Struggle, 32.

die das Ende der Armut für die Bevölkerung ganz Lateinamerikas bedeuten sollte. Am 13. März 1961 war der Zeitpunkt gekommen, um im Rahmen eines Empfangs der Mitglieder des diplomatischen Korps der lateinamerikanischen Republiken die Zukunftspläne für den amerikanischen Kontinent anzusprechen. Vor den versammelten Repräsentanten dieser Länder sprach Kennedy über die Zukunft der Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika.

Die Genialität unserer Wissenschaftler hat uns das Werkzeug gegeben um unserem Land Reichtum zu bringen, unsere Industrie zu stärken und unseren Leuten Wissen zu bringen. Zum ersten Mal haben wir die Möglichkeit die verbleibenden Ketten der Armut und Ignoranz abzuwerfen – um unsere Leute für die spirituelle und intellektuelle Erfüllung zu befreien, was schon immer das oberste Ziel unserer Zivilisation war. Jedoch sehen wir uns in diesem Moment der größten Möglichkeit mit den selben Kräften konfrontiert, die Amerika schon einmal während seiner Geschichte bedrohten – jene fremden Mächte, die wieder versuchen den Despotismus der Alten Welt auf die Menschen der Neuen zu übertragen.⁸⁶

Mit diesen Worten wies Kennedy auf die Gefahr von außen hin. Wie seine Vorgänger sah er in der kommunistischen Ideologie, die sich auch bis in die Amerikas verbreitet hatte, eine Entwicklung, die die U.S. Interessen bedrohte. Die Angst vor einer politischen Revolution am eigenen Kontinent schien zu wahrscheinlich. Im Gegensatz zu der bisherigen Vorgehensweise suchte er jedoch Verbündete in den Reihen der lateinamerikanischen Staaten. Die Kennedy Regierung verabschiedete sich damit von der Vergangenheit in jenem Ausmaß, dass sie die weite Komplexität der Aufgabe begriffen und die Notwendigkeit sahen, amerikanische und lokale Institutionen gleichermaßen, zu vereinen um der Revolution eine realisierbare Antwort zu geben.⁸⁷ Eine Neuerung, die noch nie zuvor da gewesen war, war der zeitliche Rahmen, den Kennedy und seine Experten für die Allianz vorgesehen hatten.

Ich schlage vor, dass die amerikanischen Republiken mit einem ausgedehnten neuen 10-Jahres-Plan für die Amerikas beginnen; einem Plan um die 1960er Jahre in eine historische Dekade des demokratischen Fortschritts zu verwandeln.⁸⁸

Die Forderung war an sich schon revolutionär, verpflichtete sich Kennedy nicht nur über eine mögliche zweite Amtszeit hinaus, sondern bedeutete dies eine langfristige Planung, die im kompletten Gegensatz zu der spontanen Interventionspolitik seiner Vorgänger stand. Um seinen amerikanischen Kollegen das Gefühl zu geben, dass die Allianz ein Projekt im gemeinschaftlichen Sinne sei, lud er alle Beteiligten ein, im Rahmen einer Sitzung des Inter-

⁸⁶ *Taffet*, Foreign Aid as Foreign Policy, 199f.

⁸⁷ *Gambone*, Capturing the Revolution, 2.

⁸⁸ *Taffet*, Foreign Aid as Foreign Policy, 201.

American Economic and Social Council – einer Unterabteilung der OAS – im September 1961 die Grundlagen der Allianz auf Vertragsebene zu beschließen. Unter Verwendung einer für diese Ära eher ungewöhnlichen Art der Rhetorik behauptete er, dass die Punkte der Allianz auf Bolivars Wunsch basierten, Lateinamerika zur besten Region der Welt zu machen.⁸⁹ Kennedys Rede wurde – durch seine rhetorischen Fähigkeiten unterstützt – von den lateinamerikanischen Diplomaten mit großer Begeisterung aufgenommen. Seine Vorschläge galten als revolutionär, verlangte es doch nach einer Politik, die Armut, Analphabetismus und Krankheit durch strukturelle Reformen von der Hemisphäre verbannen sollte, was „der gesamten Welt demonstrieren sollte, dass des Menschen unerlässlicher Wunsch nach wirtschaftlichem Fortschritt und sozialer Gerechtigkeit am besten durch freie Menschen, die im Rahmen von demokratischen Institutionen arbeiten, erreicht werden konnten“.⁹⁰

In den Worten Kennedy lag eine interessante Unterton. Je mehr sich die Notwendigkeiten für den Erfolg der Allianz herauskristallisierten, desto klarer wurde den U.S. Experten, dass die lateinamerikanischen Partner davon überzeugt werden mussten, dass es sich bei der Allianz nicht nur um einen von vielen U.S. Versuchen handelte, um Lateinamerika hörig zu machen. Im Sinne dieser Erkenntnis orientierte man sich an alten Forderungen von lateinamerikanischen Politikern, die bereits in den 1950er Jahren von der Idee eines panamerikanischen Hilfsprogramms gesprochen hatten. Im Genaueren handelte es sich hierbei um die Vorschläge von zwei Lateinamerikanern. Im Juni 1958 wurde eine offizielle Bitte des kolumbianischen Präsidenten Alberto Lleras Carmago und des brasilianischen Präsidenten Juscelino Kubitschek an die U.S. Regierung gerichtet, in welchem die Verbindung zwischen Unterentwicklung und Demokratie auf der einen und hemisphärische Sicherheit auf der anderen Seite in aller Deutlichkeit unterstrichen wurde.⁹¹ Für viele Historiker gilt jenes Ansuchen als Grundlage für das spätere Programm der *Allianz für den Fortschritt*. Dabei zeigt sich gerade in der Art und Weise, wie Kennedy und seine Mitarbeiter versuchten die Allianz zu verkaufen, dass es sich eher um einen taktischen Zug hielt. Die Vermutung liegt nahe, dass bei der Entwicklung der Allianz viele wissenschaftliche und ideologische Theorien Beachtung fanden, aber es scheint, dass die Verbindung mit jenen zwei lateinamerikanischen Politikern auch aus rein propagandistischen Gründen stattfand. Schließlich musste die Regierung Kennedy gegen die Vorurteile der Lateinamerikaner

⁸⁹ Maria del Carmen Ariet *Garcia*, Javier Salado *Melbourne*(ed.), Ernesto Che Guevara. Our America and Theirs. Kennedy and the Alliance for Progress – The Debate at Punta del Este (Ocean Press, New York 2006), 9.

⁹⁰ Paul E. *Sigmund*, The United States and Democracy in Chile (Johns Hopkins University Press, Baltimore 1993), 14.

⁹¹ *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, 10.

ankämpfen, die – durch die Vergangenheit geprägt – den politischen „Schachzügen“ der USA immer noch argwöhnisch gegenüber standen. Diese Diskrepanz in der Wahrnehmung ist umso verständlicher, wenn man die Rhetorik der Kennedy Administration gegenüber den beiden U.S. Repräsentantenhäusern und der eigenen Öffentlichkeit betrachtet. Es zählten nicht die hochtrabenden Ideen von lateinamerikanischen Staatsmännern, sondern nur Fakten, die zu verstehen gaben, warum man Millionen in die südlichen Schwesternnationen pumpen sollte. Hier half vor allem die allseits vorhandene Angst vor einer steigenden kommunistischen Einflussnahme in der westlichen Hemisphäre. Hochtrabende Ziele, wie die Verbannung von Armut und Analphabetismus – spielten nur solange eine Rolle wie sie in direktem Zusammenhang mit der Verteidigung der eigenen Interessen standen. Für den Durchschnittsamerikaner waren die intellektuellen Ansätze und Konzepte eines Rostow oder Berle von geringer Bedeutung. Wie seine Rede zur Lage der Nation am 30. Januar zeigt, wusste Kennedy seine rhetorischen Fähigkeiten einzusetzen, um seine Botschaft überzeugend zu präsentieren. Kennedys Berater und „Hofhistoriker“ Arthur Schlesinger fasst die wichtigsten Punkte dieser Rede wie folgt zusammen:

Kennedy beschrieb sein Erbe mit dunklen Worten – Rezession in der Wirtschaft, ein Zahlungsbilanzdefizit, Defizite in Wohnbau, Bildung und Gesundheit, Ungleichgewicht Verteidigungsungleichgewicht, Probleme in Laos, dem Kongo und Lateinamerika – und dann rief er mit ermutigender Eloquenz zum Handeln auf, um die wirtschaftliche Erholung anzukurbeln, den Dollar zu schützen, den nationalen Haushalt zu verbessern, die Verteidigungsmöglichkeiten zu diversifizieren und in der Hemisphäre eine Allianz für den Fortschritt, ein Food for Peace Programm und ein Friedenskorp zu schaffen.⁹²

Mit seiner Rede hatte er auf den Punkt gebracht, was es benötigte, um den Status der USA als führende Weltmacht weiterhin zu gewährleisten. Er sprach gleichzeitig den Stolz und die soziale Ader der Amerikaner an. Es war ein schmaler Grat, den Kennedy und sein Berater zu gehen hatten, um das Konzept der Allianz an alle verkaufen zu können.

Personell hatte sich Kennedy für einen Verbleib des erfahrenen Diplomaten Thomas C. Mann als *Assistant Secretary of State* für die Beziehungen mit Lateinamerika entschieden. Es war schwierig gewesen jemanden für diese Position zu finden, was überwiegend mit der Person von Adolf Berle zusammen hing. Die Verantwortung für Kennedys Lateinamerikapolitik lag bei einem ruppigen, zielstrebigen Theoretiker, einem „Einzelgänger“, der operative Macht weder hatte noch suchte. Dies hatte ungewollte Folgen.⁹³ Den speziellen Status, den Kennedy Berle eingeräumt hatte, stieß bei vielen auf Ablehnung.

⁹² Schlesinger, *A Thousand Days*, 168.

⁹³ Schwarz, *Liberal*, 329.

Da Berle eine unabhängige Arbeitsgruppe leitete, die sowohl über der Position des *Assistant Secretary* stand, als auch auf direktem Wege die Entscheidungen des Präsidenten beeinflusste, sahen viele das Amt des *Assistant Secretary* als eine hohe Position ohne viel Mitspracherecht. Berles Ansicht zu dieser Situation spiegelt sich am besten in einem Satz aus seinem Tagebuch wider: „Was auch immer dein Job sein mag, Einfluss erobert man sich in Washington“⁹⁴. *Assistant Secretary* Mann verließ das Amt gegen Ende April 1961 Richtung Mexiko. Ein Grund für diesen Schritt war mit großer Sicherheit die angespannte Situation mit Berle. Doch auch ein anderes Ereignis in jenem April 1961 sollte die Karrieren beider Männer beeinflussen und das Ansehen der USA sowie den Fortbestand der Beziehungen zu Lateinamerika entscheidend prägen.

Exkurs: Das Desaster der Schweinebucht-Invasion

Seit der Machtübernahme Fidel Castros in Kuba hatten sich die USA mit einer Situation konfrontiert gesehen, die in solch einem Rahmen noch nie da gewesen war. Wie bereits erwähnt hatten Castro und seine Männer zu Beginn 1959 die Macht an sich gerissen und in kurzer Zeit den U.S. amerikanischen Einfluss auf der Karibikinsel zurückgedrängt. Castro bot den Menschen Kubas die Chance ihre Unabhängigkeit von ausländischer (insbesondere U.S.) Kontrolle zu entwickeln. Ängste über den Anreiz dieser Botschaft bewirkten, dass die Vereinigten Staaten eine unglaubliche Menge an Zeit und Energie darauf verwendeten eine Antwort auf Castros Bewegung zu finden.⁹⁵ Die zunehmende Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba führte dazu, dass Eisenhower den Befehl erteilte, Castro und seine Mitstreiter zu entmachten. In Washington war das Ansehen der CIA nach dem angeblichen Erfolg der Operation PBSUCCESS hoch angestiegen. Folglich wurde dem Geheimdienst 1959 eine ähnliche Aufgabe erteilt um die Beseitigung Fidel Castros zu organisieren.⁹⁶ Mit dem Selbstvertrauen gestärkt, jede Regierung stürzen zu können, begann die CIA mit der Ausbildung von Exilkubanern, die verstreut über Zentralamerika auf ihre Chance warteten, Castro und seine Anhänger zu entmachten. Präsident Eisenhower ging mit öffentlicher Aggressivität an das Problem Kubas heran – eine Taktik, die zu allem Überfluss auch noch von Nutzen für den Gegner zu sein schien. Die zunehmende Feindseligkeit der Vereinigten Staaten war in dem Sinne nützlich, dass sie Castro half, seine nationalistischen Ambitionen zu demonstrieren und den Zuspruch der

⁹⁴ *Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 730.*

⁹⁵ *Taffet, Foreign Aid as Foreign Policy, 26.*

⁹⁶ *Smith, Historical Dictionary, 161.*

Bevölkerung in Kuba für seine revolutionären Reformen zu gewinnen.⁹⁷ Je stärker Eisenhowers Ambitionen wurden den „Inselrevolutionär“ abzusetzen, desto größer wurden die Sympathien für jenen. Eine militärische Operation schien die einzige Alternative in dieser Situation zu sein. Der eigentliche militärische Versuch „um Castro die guatemalteckische Behandlung zu geben“, wurde ‚Operation Zapata‘ genannt und war nicht ausführbar gewesen, bevor Eisenhower im Januar 1961 seine Präsidentenamt an Kennedy übergeben hatte.⁹⁸ Der neue Präsident sah sich nun in einer schwierigen Situation. Während des U.S. Präsidentschaftswahlkampfes hatte er die zögernde Linie der Regierung Eisenhower gegenüber Kuba stark kritisiert und zu einen seiner Eckpfeiler in seiner Lateinamerikapolitik gemacht. Nun stand er vor dem Dilemma seine eigene politische Überzeugung mit den bestehenden Entscheidungen seines Vorgängers zu vereinigen. Jordan Schwarz fasst die Hintergründe für diese Situation wohl am besten zusammen, wenn er meint:

Eigentlich hatte Kennedy keine wirkliche Wahl: die CIA hatte seit den späten Tagen der Eisenhower Regierung Kubaner in Guatemala für einen Angriff auf ihr Heimatland ausgebildet und, wie Allan Dulles es formulierte, wenn die Vereinigten Staaten die Operation abbliesen, würden die Exilkubaner Lateinamerika erzählen, dass Kennedy der Nerv dazu fehle. Eine solche Nachricht würde Kommunisten in ihrem Versuch ermutigen, anderswo eine ähnliche Revolution zu versuchen.⁹⁹

CIA-Direktor Dulles vertrat den Standpunkt vieler altgedienter Bürokraten. Schwäche zu zeigen war keine Option, weder im Aus- noch im Inland. Kennedy befürchtete, dass die Republikaner ihn als schwach gegenüber dem Kommunismus bezichtigen könnten, einen Schwächling.¹⁰⁰ Entgegen seiner Überzeugung und seiner bisherigen Politik hatte Kennedy eine Entscheidung in dieser Sache zu fällen. Mit den Vereinigten Staaten als der führenden Weltmacht wünschte er nicht seine Präsidentschaft mit der öffentlichen Zerstörung von Castros Regierung zu beginnen und sich und die Vereinigten Staaten als traditionelle Imperialisten darzustellen.¹⁰¹

Berle war in seiner Position als Berater in Fragen zu Lateinamerika auch in diese prekäre Situation involviert. Er stand Castro und seiner Revolution von Beginn an skeptisch gegenüber. Berle versuchte sich selbst zu überzeugen, dass er „nichts dagegen hatte, dass die Kubaner ihre soziale Revolution hatten“ und nur die antiamerikanische Hysterie ablehnten, aber er war verärgert als Castro die Besitzer amerikanischer Zuckerfelder ohne angemessene

⁹⁷ *Smith*, *United States and Latin America*, 128.

⁹⁸ *Ebd.* 128.

⁹⁹ *Schwarz*, *Liberal*, 330.

¹⁰⁰ *Micheal O'Brien*, *Rethinking Kennedy. An interpretive Biography* (Ivan R. Dee, Chicago 2009), 117.

¹⁰¹ *Ebd.* 116.

Entschädigung enteignete.¹⁰² Für Berle verstieß Castro gegen alle Grundsätze, die für ihn eine friedliche Koexistenz innerhalb der westlichen Hemisphäre ausmachten. Und mit Castros Zuwendung zur kommunistischen Sowjetunion war seine Geduld endgültig am Ende. Zwei Tage bevor die *Allianz für den Fortschritt* verkündet wurde, nahm Berle an einer Besprechung auf höchster Ebene mit dem Präsidenten, diplomatischen und militärischen Verantwortlichen und der CIA im Weißen Haus teil.¹⁰³ Berle gehört zu jenen wenigen Verantwortlichen, die von den Plänen zur Invasion Kubas wussten. Er machte aus seiner Sympathie für eine militärische Lösung des Problems keinen Hehl, auch wenn ihm klar war, dass dies im Widerspruch zu jener Politik stand, die er die vergangenen fünf Monate mitgestaltet hatte. Berles Biograph Jordan Schwarz beschreibt diese Diskrepanz mit folgenden Worten: „Niemand in der Administration war bei Lateinamerika mehr links und bei Kommunismus mehr rechts als Berle.“¹⁰⁴ Auch andere Sachkenner empfanden Berles Perspektive als außergewöhnlich. Arthur Schlesinger beschreibt Berles wesentlichsten Beitrag wie folgt:

Für Berle – mit all seiner Begeisterung für Demokratie und Entwicklung – beinhaltete dies auch – in einem anderen Teil seiner Natur – die schattenhafte Welt der Intrigen, Konspirationen und Gewalt. Er hatte ein beträchtliches Wissen von kommunistischen Bewegungen und eine klare Vorstellung der kommunistischen Gefahr. Deshalb war er fähig den neuen sozialen Initiativen eine gewisse „Härte“ zu verleihen, die, während sie strikt von der Allianz für den Fortschritt getrennt war, noch immer die Idee der Allianz vor jenen schützen konnte, die Antikommunismus als das einzige Thema ansahen.¹⁰⁵

So sehr Berles Fachwissen auch die Augen anderer für die Situation Lateinamerikas öffnete, in Bezug auf Kuba verfolgte er eine strengere Linie. Kennedy stand nun vor der schweren Entscheidung, wie mit der CIA-Aktion fortzufahren sei. In geheimen Meetings mit seinen engsten Beratern ließ er sich den Tatbestand vor Augen führen. Schlussendlich lief seine Entscheidung darauf hinaus sein Prestige zu wahren. Die Meinungen der Experten konnten unterschiedlicher nicht sein. Während Senator Fulbright leidenschaftlich an das Prinzip der Nichteinmischung und der freien Meinungsäußerung appellierte, blieb die Mehrheit der Verantwortlichen der konservativen Linie treu. [*Assistant Secretary*] Mann sagte, dass er es zu Beginn abgelehnt hätte, aber nun da man so weit vorangeschritten war, sollte man es durchführen. Berle wollte, dass die Männer nach Kuba gebracht werden, aber

¹⁰² Schwarz, Liberal, 330.

¹⁰³ Ebd. 330.

¹⁰⁴ Schwarz, Liberal, 332.

¹⁰⁵ Schlesinger, A Thousand Days, 201.

beharrte nicht auf eine große Inszenierung.¹⁰⁶ Kennedy entschied sich dafür mit der Operation fortzufahren, beschloss jedoch eine Änderung des Einsatzortes und untersagte jegliche Beteiligung von U.S. Streitkräften. Berle und Schlesinger beauftragte er mit der Bekanntgabe seiner Entscheidung an die Führung der Exilkubaner in den USA. Berle war nicht glücklich mit dieser Aufgabe, musste er ihnen doch klar machen, dass die Förderung durch die CIA hier endete, es sollte ein rein kubanisches Unterfangen werden.

Die Ereignisse spitzten sich in der Woche des 17. April zu, als Operation Zapata startete und die trainierten Einheiten im sumpfigen Gelände der Schweinebucht abgesetzt wurden. Das Unternehmen geriet zum Desaster. Nicht nur wurden die rund 1.500 Mann von Castros militärischem Kommando in der unwirtlichen Gegend leicht ausgemacht und überwältigt, auch die Unterstützung von U.S. Seite, mit der die Exilkubaner trotz Berles klaren Worten noch immer rechneten, blieb aus. Trotz Kennedys zurückhaltender Taktik blieb es ihm nicht erspart die Schuld für die gescheiterte Invasion auf sich nehmen zu müssen. Zwei wesentliche Aspekte kristallisierten sich nach diesem Fehlschlag heraus. Für die Nationen Lateinamerikas signalisierte dieser erneute Eingriff in die internen Belange einer souveränen Nation, dass die Versprechen, die Kennedy nur Wochen zuvor gegeben hatte, um nichts besser waren als jene seiner Vorgänger. Es demonstrierte, was der Kern von Kennedys Lateinamerika-Programm war: Antikommunismus und das „nicht in meinem Hinterhof“-Edikt der Monroe Doktrin.¹⁰⁷ Die anfängliche Euphorie über die Ideale der *Allianz für den Fortschritt* wich einer allgemeinen Skepsis, ob es sich nicht abermals lediglich um ein Lippenbekenntnis von Seiten der USA handelte, um die eigenen Interessen zu verschleiern. Viele meinten das neu gefundene Interesse der USA in die südlichen Nachbarn sei nur auf die kommunistische Bedrohung zurückzuführen und sahen alle Zugeständnisse der Kennedy Administration als eine Reaktion auf die Bedrohung, dass Castros Erfolg anderswo in der Hemisphäre wiederholt werden könnte. Man nahm an, dass das Interesse der USA an einem Allianz-Programm verschwinden würde, wenn Kubas Unruhepotential erschöpft sei.¹⁰⁸ Des Weiteren brachte Castros erfolgreicher Abwehrkampf diesem großen Respekt innerhalb Lateinamerikas ein. Anstatt Castros Position zu schwächen hatte die U.S. Operation seinen Status innerhalb der lateinamerikanischen Gemeinschaft gestärkt, denn nichts sah man lieber als jemanden, der es mit dem großen Bruder im Norden aufnahm.

¹⁰⁶ Schlesinger, *A Thousand Days*, 252.

¹⁰⁷ Kunz, *Butter and Guns*, 129.

¹⁰⁸ Rogers, *The Twilight Struggle*, 35.

Die Ereignisse vom April 1961 waren in diplomatischer Hinsicht ein Desaster für die noch junge Regierung Kennedy. All die rhetorischen Versuche um eine Einheit mit Lateinamerika zu signalisieren, waren durch die – nicht so geheime – gescheiterte Mission in Mitleidenschaft gezogen worden. Der ständige Wechsel zwischen Sicherheits- und anderen Zielen wurde der Ausgangspunkt für etwas, was ein scharfsinniger Beobachter als profunde Widersprüche in der hemisphärischen Außenpolitik der Vereinigten Staaten bezeichnete.¹⁰⁹ Es lag an Kennedy und seinen engsten Beratern diese Widersprüche zu entschärfen und das Gelingen der Allianz – trotz aller Umstände – zu gewährleisten. Kennedys Verwendung der „Rostow Doktrin“ für Auslandshilfe zur Bewerbung der *Allianz für den Fortschritt* hatte zur Aufgabe das Programm für alle lateinamerikanischen Länder anwendbar erscheinen zu lassen – unabhängig von den Unterschieden in Kultur, Einstellung, Ziele und Interesse unter den Nationen. Die Seite der „Aufstandsbekämpfung“ der Rostow Doktrin bot wichtige Anreize für die Mitglieder des U.S. Kongress, die interessiert daran waren die *Western Hemisphere* gegen den Einfluss Kommunismus und Castroismus immun zu machen.¹¹⁰ Für Berle hieß die „Operation Zapata“ das Ende seiner Karriere in der Kennedy Administration. Als Verantwortlicher in akuten Fragen für Lateinamerika hatte er nicht das geleistet, was von ihm verlangt worden war. Weder war Castro beseitigt worden – so wie Berle es oft verlangt hatte – noch war die kommunistische Bedrohung gebannt worden. In seinen Augen hatte das imperiale Washington die Aufgabe sich als Großmacht zu verhalten und seine Sphäre von ausländischem Einfluss zu befreien.¹¹¹ Doch die Realität sah anders aus. Berles Dienste waren nach den Ereignissen in Kuba nicht mehr erwünscht. Freunde hatte er sich durch seine arrogante Art auch nicht gemacht und der unflexible Apperatus des Außenministeriums machte ihm schwer zu schaffen. Am 7. Juli 1961 übermittelte er dem Präsidenten den Abschlussbericht seiner Arbeitsgruppe und bat um deren Auflösung. Laut Berles Tagebucheintrag verlief das Gespräch wie folgt:

Der Präsident war sehr ehrlich und freundlich; er bemerkte, „diese Leute haben wirklich was dagegen, dass ich Präsident bin“ – was natürlich wahr ist. Er sagte, dass er vollkommen desillusioniert über die „alten Profis“ im Außenministerium sei; ihre Kapazität mit Situationen umzugehen. Er fragte mich ob ich als Berater dabei bleiben wolle, ich stimmte zu [...].¹¹²

¹⁰⁹ G. Pope Atkins, *The United States & Latin America. Redefining U.S. Purposes in the Post-Cold War Era*, Austin, (Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, Texas 1992), 20.

¹¹⁰ Pearce, *Rhetoric of Foreign Aid*, 8.

¹¹¹ Schwarz, *Liberal*, 334.

¹¹² Berle, *Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, 750.

Nichts desto trotz stellte der Sommer 1961 das Ende von Berles Karriere dar. Wie es Berles Biograph Jordan Schwarz formulierte: Das militärische Desaster hätte nur durch Kennedy verhindert werden können, aber das politische Desaster gehörte Berle ebenso sehr wie allen anderen.¹¹³ Berles Wille zum Kampf für ein vereintes Amerika war ungebrochen, jedoch zog er den Schluss aus dem politischen Debakel. Während all dieser verschiedenen Abschnitten, unabhängig davon welche Unannehmlichkeiten man ihm bereitet hatte, hätte Berle niemals von diesen Prüfungen ausgeschlossen sein wollen. Er erreichte nie die hohe Machtposition, die er angestrebt hatte, verlor jedoch nie an öffentlichen Prestige oder Selbstvertrauen.¹¹⁴ Seine Mission für Lateinamerika setzte er im Privaten fort. Doch die Einbegleitung der *Allianz für den Fortschritt* sollte den krönenden Abschluss seiner öffentlichen Karriere darstellen.

¹¹³ Schwarz, Liberal, 334.

¹¹⁴ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, xxxiv.

DIE CHARTER VON PUNTA DEL ESTE

Trotz all des Staubs, den der Vorfall in der Schweinebucht aufgewirbelt hatte, waren unter Kennedys Führung alle Weichen gestellt worden, um das ambitionierte Programm der *Allianz für den Fortschritt* zu starten. Die Kennedy Regierung löste sich in dem Sinne von der Vergangenheit als sie die enorme Komplexität der Aufgabe und die Notwendigkeit der Integration sowohl amerikanischer als auch lokaler Institutionen in eine brauchbare Antwort auf Revolution begriff.¹¹⁵ Kein einfaches Unterfangen, musste sich Kennedy sowohl gegen die bereits erwähnte „alte Garde“ im Außenministerium durchsetzen sowie die Regierungen Lateinamerikas von der Sinnhaftigkeit der Allianz überzeugen. Wie Kennedy erfahren musste, war der Widerstand gegen die Allianz innerhalb des Außenministeriums größer als erwartet. So musste ihm Arthur Schlesinger folgendes über die Beobachtung des Deputy *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* Arturo Morales-Carrion mitteilen:

Die Beamten des auswärtigen Amtes für lateinamerikanische Beziehungen sind, laut Morales, eine engmaschige Gruppe an Männern, die glauben, sie allein kennen Lateinamerika, die eine lange Zeit ein ungestörtes Monopol genossen und die nun leidenschaftlich den Eingriff von „Außenseitern“ in ihren Gebiet bekämpfen. Ihre Einstellungen sind unnachgiebig, ihre Positionen sind starr und sie sehen neue Zugänge und Ideen automatisch mit Skepsis an. Sie sind größtenteils ohne Sympathie für die Allianz. [...] Wir streben nach einem neuen Stil für Lateinamerika. Aber wenn unsere verantwortlichen Leute die gleiche Einstellung haben und die gleichen alten Klischees verwenden, werden wir in Lateinamerika wie dieselben alten Leute wirken.¹¹⁶

Obwohl die internen Probleme dem Präsidenten Kopfzerbrechen bereiteten, ließ er sich nicht davon abhalten seine besten Männer nach Lateinamerika zu schicken, um für das Programm Stimmung zu machen. All das organisatorische Bemühen lief darauf hinaus, die Grundpfeiler der Allianz im Rahmen der OAS-Konferenz im uruguayischen Punta del Este vertraglich festzuhalten. Die Vorbereitungen umfassten Treffen mit Spitzenvertretern diverser Organisationen – darunter Felipe Herrera, Präsident der neuen IADB (Inter-American Development Bank), Jorge Sol, Stabschef der IA-ECOSOC (Inter-American Economic and Social Council – dem OAS-Rat für wirtschaftliche und soziale Belange) und Raúl Prebisch, langjähriger Fachmann der Wirtschaftskommission für Lateinamerika der Vereinten Nationen/Comisión Económica para América Latina (CEPAL).¹¹⁷ Zusammen mit Kennedys

¹¹⁵ *Gambone*, Capturing the Revolution, 2.

¹¹⁶ Document 13: Memorandum From the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy. Washington, June 27, 1961. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyj/xii/35147.htm>, vom 10. Juli 2009.

¹¹⁷ *Taffet*, Foreign Aid as Foreign Policy, 31.

engsten Beratern – Richard Goodwin und Lincoln Gordon - arbeiteten sie die Grundlagen für die anstehende Konferenz in Punta del Este aus. Ebenfalls aktiv trat auch Adlai Stevenson für die Allianz ein. Stevenson, der 1952 und 1956 für die Präsidentschaft kandidiert hatte, genoss großen internationalen Respekt und war die ideale Wahl als Aushängeschild der Regierung in Folge des Desasters der Schweinebucht.¹¹⁸ Da er nichts von dem geplanten Angriff auf Castros Kuba gewusst hatte, war er der perfekte Kandidat, um unbescholten die Ideale der *Allianz für den Fortschritt* anzupreisen. Seine Observierungen, über die Bereitschaft der lateinamerikanischen Nationen ihren Beitrag für das Gelingen des Programms zu leisten, waren gemischt. Er berichtete, dass nur wenige Nationen – namentlich Chile, Brasilien und Kolumbien – an den notwendigen Entwürfen für die Entwicklungsprojekte arbeiteten. Die anderen lateinamerikanischen Nationen hatten nichts dergleichen in Angriff genommen.¹¹⁹

Am 5. August 1961 kam es zum langerwarteten Zusammentreffen der lateinamerikanischen Nationen und den USA in Punta del Este. Die Sitzung der IA-ECOSOC sollte eine gemeinsame Resolution für den Kampf gegen Armut und für wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Hemisphäre zum Ziel haben. Der *Allianz für den Fortschritt* sollte damit ein offizielles Gesicht verliehen werden und deren Ziele ein gemeinsames Bestreben symbolisieren. Leiter der U.S. Delegation war Finanzminister Douglas Dillon, der vor allem mit dem finanziellen Aspekt der Allianz vertraut war. Am 6. August berichtete er dem Präsidenten vom guten Verlauf der Konferenz und hob dabei hervor, dass das U.S. Engagement das beherrschende Thema sei.¹²⁰ Die einzelnen Punkte der Charter wurden in spezifischen Arbeitsgruppen verhandelt, wobei sich schon zu Beginn herausstellte, dass die kubanische Delegation – angeführt von Ernesto Che Guevara¹²¹ – dem gesamten Unterfangen sehr kritisch gegenüber stand und an den guten Absichten der USA zweifelte und dies nicht nur aufgrund der Tatsache, dass es den Vereinigten Staaten daran gelegen war Kuba von diesem Programm auszuschließen. Guevara gab zu verstehen, dass seiner Einschätzung nach

¹¹⁸ Taffet, Foreign Aid as Foreign Policy, 31.

¹¹⁹ Ebd. 32.

¹²⁰ Document 18: Memorandum From Secretary of the Treasury Dillon to President Kennedy. Washington, August 1, 1961. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyj/xii/35147.htm>, vom 10. Juli 2009.

¹²¹ Ernesto Guevara de la Serna (geb. 14. Juni 1928, gestr. Oktober 1967) war Theoretiker und Taktiker der Guerrilla-Kriegsführung, prominente kommunistische Figur in der Kubanischen Revolution (1956-1959) und spatter Guerrilla-Führer in Südamerika. Guevara wurde kubanischer Staatsbürger und war so herausragend in der neuen Regierung wie er in der Revolutionsarmee gewesen war, indem er Kuba bei vielen Handelsmission repräsentierte. Er wurde auch bekannt im Westen für seine Opposition zu jeglicher Form des Imperialismus und Neokolonialismus und seine Angriffe gegen die U.S. Außenpolitik. Nach seiner Exekution durch die bolivianische Armee wurde er zum Märtyrer und Held für Generation an Linken weltweit und sein Image wurde zur Ikone des linken Radikalismus und anti-Imperialismus. Vgl. Che Guevara <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/248399/Che-Guevara>, vom 23. Juli 2009.

„die Konferenz [...] abgehalten wurde um die „Allianz für den Fortschritt“ zu etablieren, die Kennedy angekündigt hatte und, naturgemäß, die lateinamerikanischen Länder noch enger an die Finanzorganisationen der Wall Street ketten sollte, um Kuba zu isolieren und, wenn möglich, um einen weiteren bewaffneten Angriff auf Kuba zu organisieren.“¹²²

In einer Reihe von öffentlichen Diskussionen kritisierte Guevara spezifische Punkte der *Allianz für den Fortschritt*. So meinte er in seiner ersten Rede vor den Teilnehmern der Konferenz am 8. August:

„Wir haben die Allianz für den Fortschritt als ein Werkzeug angeprangert, das geschaffen wurde um die Menschen Kubas von den anderen Menschen Lateinamerikas zu trennen, um das Beispiel der kubanischen Revolution zu sterilisieren und dann die anderen Menschen nach den imperialistischen Vorstellungen zu unterwerfen.“¹²³

Guevara stellte sich mit seiner Aussage nicht gegen die *Allianz für den Fortschritt*. Er gab sogar zu, dass die Idee hinter der Allianz eine löbliche sei. Was er mit tiefster Überzeugung vertrat, war die Tatsache, dass er die Allianz für ein rein politisches Instrument der USA hielt. Er vertraute der Rhetorik der U.S. Vertreter nicht, sehr wohl jedoch in die Methodik einer gemeinsamen Anstrengung um die Lage der lateinamerikanischen Staaten zu verbessern. Deshalb rief er in der selben Rede zu Folgendem auf:

„[...] wir fordern eine Allianz für den Fortschritt, eine Allianz für unseren Fortschritt, eine friedvolle Allianz für den Fortschritt aller. Wir haben nichts dagegen, dass wir von der Kreditverteilung ausgeschlossen sind, aber wir sind dagegen, von einer Teilnahme im kulturellen und spirituellen Leben der lateinamerikanischen Menschen ausgeschlossen zu werden, zu dem wir gehören.“¹²⁴

Leidenschaftliche Worte, die Guevara sprach, um aufzuzeigen, dass er nicht an einer Denunzierung des Programmes interessiert war, sondern es Kuba daran gelegen war, nicht auf Druck der USA aus der Staatengemeinschaft Lateinamerikas ausgeschlossen zu werden. Eine berechtigte Forderung, hatte die Isolationspolitik der Eisenhower Regierung – mitsamt des Wirtschaftsembargos – die diplomatischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten Kubas stark eingeschränkt. Für Kuba war es von großer Bedeutung gewesen den Kontakt zu Lateinamerika nicht vollständig zu verlieren und so sah man die Schritte der USA als direkte Bedrohung der eigenen Interessen. Guevara und seine Gefolgsleute befürchteten, dass die USA mit der Allianz nur ihre eigenen Interessen schützen wollte und versuchte die Nationen

¹²² Garcia, *Melbourne*, Guevara. *Our America and Theirs*, 82.

¹²³ Ebd. 57.

¹²⁴ Ebd. 67.

Lateinamerikas davon zu überzeugen, dass nur ein geeintes Lateinamerika gegen die eigennützige Politik der Vereinigten Staaten auftreten könne:

„[...] lasst uns die Allianz für den Fortschritt aufgrund folgender Richtlinien gestalten: lasst die Wirtschaft aller Mitgliedsstaaten der OAS wirklich wachsen. Lasst sie wachsen, sodass sie ihre eigenen Produkte konsumieren können und nicht so, dass sie in Einkommensquellen für die U.S. Monopole verwandelt werden. Lasst sie wachsen um den sozialen Frieden zu sichern, nicht um neue Reserven für einen eventuellen Eroberungskrieg zu schaffen. Lasst sie für uns wachsen, nicht für jene außerhalb.“¹²⁵

Es lag an Dillon, in seiner Funktion als Delegationsleiter der Vereinigten Staaten, sich diesen Vorwürfen zu stellen. Aus einem Telegramm, das Dillon an Kennedy sandte, geht hervor, dass die Taktik der USA darauf beruhte, die Anschuldigungen Kubas zu ignorieren. So schrieb Dillon am 9. August in einem Telegramm an den Präsidenten: „[...] nachdem der Konferenzleiter alle Delegierten aufgefordert hat politische Kommentare zu vermeiden und uns auf die Arbeit zu konzentrieren, halten wir es nicht für notwendig Guevaras Auftritt zu goutieren indem wir uns in eine Diskussion ziehen lassen.“¹²⁶ Stattdessen versuchte man im Hintergrund der Konferenz mit den anderen lateinamerikanischen Staaten einen möglichst erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu gewährleisten. Die *Allianz für den Fortschritt* sollte mit Pomp eingeläutet werden, dazu benötigte man die Unterstützung aller. Um dieses Ziel zu erreichen griff man zu mancherlei unlauteren Mitteln. So machte der Präsident Uruguays seine Unterstützung der Charter von einer sofortigen finanziellen Zusicherung abhängig, die Dillon als „pure Erpressung“ bezeichnete. Aber man hatte keine andere Möglichkeit: wollten die Vereinigten Staaten den Erfolg der *Allianz für den Fortschritt* gewährleistet sehen, musste sich Kennedys Regierung gelegentlich die Unterstützung erkaufen.¹²⁷ Man wollte sich nicht die Blöße geben, dass die Kritik Kubas auf offene Ohren stoßen könnte.

Der bedeutendste Punkt, der während der Konferenz zur Sprache kam, befasste sich mit der Höhe der finanziellen Zusicherung der USA. In einer Diskussion aufgefordert, musste Dillon die Unterstützung der Vereinigten Staaten in Zahlen fassen. Eine schwere Aufgabe, da innerhalb der Administration noch keine konkreten Beträge genannt worden waren. In der Hitze des (Wort)Gefechts mit Che Guevara über die Ernsthaftigkeit des amerikanischen Einsatzes, machte Ersterer ein erhebliches Zugeständnis von \$20 Milliarden über einen

¹²⁵ Garcia, *Melbourne*, Guevara. *Our America and Theirs*, 66.

¹²⁶ Document 22: Telegram from the Embassy in Uruguay to the Department of State. Montevideo, August 9, 1961. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjfi/xii/35147.htm>, vom 10. Juli 2009.

¹²⁷ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 35.

Zeitraum von zehn Jahren.¹²⁸ Eine Summe, die von den anwesenden Delegierten mit großer Euphorie aufgenommen wurde, überstieg dies doch eindeutig jede frühere Finanzhilfe. Einzig Kuba schien diesem Versprechen kritisch gegenüber zu stehen. So bemerkte Guevara in seiner zweiten Rede in Punta del Este:

„[...] ich bezweifle, dass es US\$ 20 Milliarden für die nächsten paar Jahre geben wird. Die verwaltungstechnischen Beschränkungen der großen Nation im Norden sind solcher Art, dass sie manchmal schon ab einem Betrag von US\$ 5 Millionen Bedingungen an ihre Auslandskredite hängen. Wenn diese Beschränkung schon bei solch kleinen Beträgen existiert, können Sie sich dann vorstellen welche Verpflichtungen der bereits erwähnte Betrag mit sich bringen wird?“¹²⁹

Guevara sah noch ein weiteres Hindernis für die Bereitstellung eines solch hohen Betrags:

„Der U.S. Senat und das Repräsentantenhaus haben die Macht diese Kredite zu vergeben oder zu verwehren. Demnach kam Repräsentant Dillon und machte hier einfach persönliche Versprechen, die nun erst mal vom Kongress ratifiziert werden müssen.“¹³⁰

Eine durchaus verständliche Kritik, hatte die Vergangenheit doch gezeigt, dass die USA ihre finanzielle Unterstützung meist von Konditionen abhängig machte, die die lateinamerikanischen Staaten in ein noch größeres Abhängigkeitsverhältnis mit dem nördlichen Nachbarn brachten. Auch war der U.S. Kongress nicht so großzügig in der Genehmigung von Auslandskrediten, wie es sich manch einer in Kennedys Regierung vorstellen wollte. Es lag an Dillon und seiner Delegation die Nationen Lateinamerikas vom neuen Esprit der U.S. Auslandshilfe zu überzeugen. In Bezug auf das finanzielle Versprechen hieß dies eine möglichst weiche Formulierung für die Charter zu finden, die den Beitrag der USA insofern relativieren sollte, als davon die Rede war, dass sich die USA nur dazu verpflichtete einen Teil dieses Betrags beizusteuern. Umso mehr Energie verwendete man dahingehend die Charter als eine gemeinsame Anstrengung für die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas darzustellen. In der Vorstellung der U.S. Delegation sollten die zur Verfügung gestellten Gelder nur die Initialzündung für den wirtschaftlichen Aufschwung Lateinamerikas darstellen. Die restlichen Milliarden sollten die gestärkten lateinamerikanischen Märkte selbst generieren. Umso mehr konzentrierte man sich bei der Formulierung der Charter um die Definierung von grundlegenden Zielen, um die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für den Fortschritt zu gewährleisten. Die

¹²⁸ *Gambone*, Capturing the Revolution, 30.

¹²⁹ *Garcia, Melbourne*, Guevara. Our America and Theirs, 77.

¹³⁰ Ebd. 91.

Charter von Punta del Este und ihre beigefügten Resolutionen beinhalteten bei Unterzeichnung 94 Ziele, von denen sich 73 auf unterschiedliche Sektoren und auf die internen Anstrengungen der Länder bezogen. Die übrigen Ziele bezogen sich auf externe Kooperationen.¹³¹ Die Schwierigkeit lag dabei darin, die Interessen aller 21 Nationen in eine einheitliche Erklärung zu verpacken. Historikerin Diane Kunz meint in diesem Zusammenhang, dass “die Sprache der Charter oftmals wage blieb, da Spezifizierungen eine Einigung unmöglich gemacht hätten“.¹³² Nichts desto trotz standen im Mittelpunkt jene Punkte, die – laut Aussage der Modernisierungstheoretiker Kennedys – für die wirtschaftliche Entwicklung notwendig waren.

Am 17. August 1961 konnte die Charter von Punta del Este präsentiert werden, die als gemeinschaftliche Grundlage für die *Allianz für den Fortschritt* dienen sollte. Aufgebaut war das Dokument wie folgt:

1. Präambel – ein Vorwort, in dem sich die amerikanischen Republiken verpflichteten – im Sinne der Operation Pan America und des Vertrags von Bogotá – für die wirtschaftliche Entwicklung Amerikas einzutreten.
2. die Ziele der Allianz – ein 12-Punkte-Katalog, der die wichtigsten Maßnahmen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas beinhaltete.
3. die Maßnahmen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung – eine Auflistung an organisatorischen Maßnahmen, die auf allgemeiner und nationaler Ebene getroffen werden mussten um die vorangegangenen 12 Punkte zu erfüllen.
4. die wirtschaftliche Integration Lateinamerikas – die Forderung nach einer Wirtschaftsgemeinschaft um einen größeren Absatzmarkt zu schaffen.
5. allgemeine Exportbedingungen – eine Vereinbarung über eine Lockerung der Handelsbeschränkungen von Gütern innerhalb der amerikanischen Gemeinschaft.

Diese Punkte stellten somit die Grundlage für die *Allianz für den Fortschritt* dar. Es oblag nun jedem einzelnen Land die notwendigen Reformen durchzuführen, um den Erfolg der Allianz zu gewährleisten. Die Euphorie in Lateinamerika – ob des imposanten Kurswechsels und der hohen finanziellen Zusicherung der USA – sollte den Beginn einer neuen Ära in den Beziehungen zwischen Lateinamerika und den Vereinigten Staaten einläuten. Man hatte den ersten Schritt getan, den Begriff der “sozialen Revolution” so zu positionieren, dass er mit den Bemühungen der USA und der *Allianz für den Fortschritt* verknüpft schien. Für

¹³¹ OAS General Secretariat, Latin America’s Development and the Alliance for Progress. (Washington 1973), 37.

¹³² Kunz, Butter and Guns, 131.

Lateinamerika war es der Erfolg die große Nation im Norden zu einem Programm verpflichtet zu haben, das den wirtschaftlichen Aufstieg bedeuten konnte. Für sich selbst erhielten die Vereinigten Staaten im Gegenzug eine Verurteilung des sowjetischen Einflusses in Kuba und eine allgemeine Zusage der Konferenzteilnehmer zu demokratischen Reformen und sozialer Gerechtigkeit.¹³³ Einzig die Kubaner zeigten sich mit dem Ergebnis der Konferenz unzufrieden. Guevara fasste die Position Kubas in einem Interview wie folgt zusammen:

„Aus politischer Sicht könnte man die Konferenz als einen gewaltigen Fehlschlag der U.S. Bestrebungen ansehen, Kuba zu denunzieren. Aus der Sicht ihrer speziellen Wirtschaftspolitik, bezweifle ich, dass es so ein großer Fehlschlag war, weil die Vereinigten Staaten den Menschen – in anderen Worten den Regierungen, und, durch die lateinamerikanischen Regierungen, dem Volk – Glauben machte, dass sie wirklich bereit sind ihnen zu helfen, obwohl dies nicht der Fall ist. Auch wenn sie bereit wären zu helfen, könnten sie es nicht tun und sogar wenn sie es könnten, würde sie der herrschenden Klasse, die die Interessen der Monopolisten unterstützt, helfen müssen [...]“¹³⁴

Die U.S. Delegation konnte in dem Bewusstsein heimkehren, das geplante Abkommen in ihrem Sinn durchgesetzt zu haben. Auch für die USA stand eine möglichst rasche Umsetzung all jener Punkte der Charter im Vordergrund, die die finanziellen und handelspolitischen Maßnahmen seitens der Vereinigten Staaten betraf. So schrieb Finanzminister Douglas Dillon am 25. August nach seiner Rückkehr nach Washington ein Memorandum an den Präsidenten in dem er darauf hinwies, dass sofortige Schritte zur Förderung der Allianz unternommen werden sollten:

„Es ist von größter Wichtigkeit, dass die Qualität des U.S. Personals, das an unseren Hilfsprogrammen in Washington arbeitet, verbessert wird, beginnend mit der Auswahl einer erfindungsreichen, sachkundigen und dynamischen Person, die als Leiter des Lateinamerika-Büros der neuen Hilfsorganisation dienen wird. [...] Wir sollten sofort all unseren Außenstellen in den partizipierenden Ländern über die Vereinbarungen informieren, die in Punta del Este getroffen worden sind, sodass sie effektiv mit den anderen Regierungen zusammen arbeiten können, im Speziellen in den Bereichen der Notfall- und kurzfristigen Maßnahmen.“¹³⁵

So wurde bereits ab September 1961 mit der strukturellen Umsetzung der Allianz begonnen. Die Konferenz von Punta del Este hatte die gesamte Hemisphäre elektrisiert. Ein Abkommen in diesem Ausmaß, mit einem derartigen Engagement seitens der USA, war ein

¹³³ *Gambone, Capturing the Revolution*, 30.

¹³⁴ *Garcia, Melbourne*, Guevara. *Our America and Theirs*, 89f.

¹³⁵ Document 32: Memorandum From Secretary of the Treasury Dillon to President Kennedy. Washington, August 25, 1961. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyj/xii/35148.htm>, vom 11. Juli 2009.

Novum in den Beziehungen zwischen Lateinamerika und den Vereinigten Staaten. Auch in Bezug auf die Durchführung unterschied sich das Programm von allem bisherigen. Das Hauptziel der *Allianz für den Fortschritt* war es den Armen zu helfen. Die Charter vom August 1961 versprach preiswerten Wohnbau, Verteilung von Grund und Boden an landlose Bauern, Unterricht für alle bis zur sechsten Schulstufe, Drosselung der Inflation, die Entwicklung eines lateinamerikanischen Gemeinschaftsmarktes und Stabilisierung der Exportpreise¹³⁶ – ein ambitioniertes Unterfangen, basierte der Erfolg doch auf der Mit- und Zusammenarbeit aller beteiligten Länder. Punta del Este stellte weder ein Ende noch eine Lösung der Probleme dar. Aber es war der effektive Beginn eines Feldzuges, um die hemisphärische Solidarität neu zu erschaffen und das inter-amerikanische System zu erneuern. An ihrem Ausgang hing das Schicksal dieses Systems.¹³⁷

Von Seiten der USA bedeutete dies die Einführung neuer bürokratischer Instanzen, um die Verwaltung der Gelder zu überwachen. Wie dieser Apparat aussah und wie sich die *Allianz für den Fortschritt* in die starren Strukturen des Außenministeriums einpassen sollte, zeigt das folgende Kapitel.

¹³⁶ Harold A. *Biereck*, *The United States and Latin America, 1933-1968. From the Good neighbor to the Alliance for progress* (Macmillan, New York 1969), 58f.

¹³⁷ *Berle*, *Latin America*, 102.

DIE ALLIANZ UND DAS AUßENMINISTERIUM

Das Resultat der Konferenz von Punta del Este stellte den offiziellen Startschuss für die *Allianz für den Fortschritt* dar. Die wichtigste Neuerung war dabei die Vereinbarung gewesen anstelle der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und einzelnen lateinamerikanischen Ländern, das Programm auf einer unilateralen Ebene zu starten, auf der alle Teilnehmer die gleichen Rechte und Pflichten besaßen, die zum Gelingen der Allianz notwendig erschienen. Jede lateinamerikanische Regierung war gefordert, einen Entwicklungsplan auszuarbeiten, der die Lage des Landes verbessern sollte. Dies basierte auf der Annahme, dass Fortschritt am besten durch kooperative Bemühung der Bevölkerung verschiedener Nationen innerhalb einer aufrichtig demokratischen Gesellschaft und unter dem gemeinsamen Handeln von öffentlichem und privatem Sektor erreicht werden könnte.¹³⁸ Im Sinne dieser Philosophie sollten die USA die notwendigen Gelder zur Verfügung stellen, um jene Bedingungen zu stimulieren, die den lateinamerikanischen Ländern zum wirtschaftlichen Aufstieg verhelfen sollten.

Diese schwierige Aufgabe verlangte – wie es Finanzminister Dillon bereits ausgedrückt hatte – nach einer erfahrenen Person. Innerhalb des Außenministeriums hielten im Bereich Lateinamerika schon länger personelle Probleme an. *Assistant Secretary* Mann hatte nach nur drei Monaten in der Kennedy Regierung um Versetzung gebeten und war an die Botschaft von Mexiko berufen worden – ein Entschluss, der von beiden Seiten akzeptiert wurde, da Mann der neuen Philosophie in der Lateinamerikapolitik nicht viel Begeisterung entgegen brachte. Für die U.S. Verantwortlichen war Adolf Berle nach der Misere in der Schweinebucht und der Auflösung seiner Arbeitsgruppe entbehrlich geworden. Er war ein geknickter Mann als er das Außenministerium im Juli 1961 verließ, nach nur sechs Monaten im Amt. Indem er den Job akzeptiert hatte, hatte er es verabsäumt auf sein eigenes Gefühl zu hören [...].¹³⁹ Die Schwierigkeit der Nachbesetzung zeigte sich auch bei der Konferenz in Punta del Este, bei der Finanzminister Douglas Dillon die Leitung übernehmen musste, da seitens des Außenministeriums kein geeigneter Repräsentant verfügbar gewesen war. An der Aufgabe gescheitert einen Außenseiter von ausreichendem Ansehen als *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* zu finden, entschied sich Präsident Kennedy für Robert F. Woodward, einen intelligenten und liberal denkenden Karriereoffizier, der mit ganzem

¹³⁸ José Luís Restrepo, *The Alliance and Institutional Development in Latin America*. In: L. Roland Scheman (ed.): *The Alliance for Progress. A Retrospective*. (Praeger, New York 1988), 149.

¹³⁹ *Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle*, xxxiv.

Herzen hinter der Allianz stand.¹⁴⁰ Jedoch sollte die Besetzungspolitik im Bereich Lateinamerika auch weiterhin ein Problem für Kennedy darstellen. Während der ersten 18 Monate seiner Amtszeit traten personelle Fluktuationen auf: drei Männer wirkten als *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*. Die Position des *Deputy Assistant Secretary* wechselte vier Mal. Außerdem gab es zwei Wechsel des Repräsentanten der OAS und ebenfalls zwei Wechsel des Administrators der AID.¹⁴¹ Diese hohe Anzahl an Verantwortlichen, die in einer relativ kurzen Zeit die wichtigsten Positionen in Bezug auf Lateinamerika inne hatten, macht verständlich, warum es in weiterer Folge zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms kommen sollte.

Eine Frage, die in der Entstehungsphase der Allianz aufgekommen war, hing damit zusammen, welche Position der Koordinator der *Allianz für den Fortschritt* rangmäßig haben sollte. Vieles sprach dafür, ihn mit der Autorität auszustatten, in wesentlichen Entscheidungen freie Handhabe zu besitzen. Richard Goodwin – in seiner Position als einer von Kennedys engsten Beratern – ließ dem Präsidenten in einem Memorandum vom 28. September 1961 wissen:

„[...] Das heißt gute Männer sollten das Programm führen – speziell der regionale Direktor in der Hilfsorganisation. Der Regionaldirektor sollte mehr als nur ein Gebietsleiter für die A.I.D. [sic.] sein. Er sollte der Koordinator der „Allianz für den Fortschritt“ sein – mit der Autorität die Repräsentanten der Inter-American Bank zu steuern, bei Entscheidungen der *ExIm Bank* konsultiert zu werden, und, sofern als möglich, alle unterschiedlichen Aspekte der lateinamerikanischen Wirtschaftsentwicklungsprogramme zu betreuen.“¹⁴²

Der Platz des Koordinators der Allianz wurde demnach anhand der finanziellen Mittel ausgewählt, die dieser zu verwalten hatte. Hierbei fällt vor allem auf, dass es nie eine eigenständige Institution gab, die sich *Allianz für den Fortschritt* nannte. Die Ideen und organisatorische Tätigkeiten der Allianz – oder „Plan Kennedy“, wie er zunehmend von lateinamerikanischen Verantwortlichen genannt wurde – waren auf mehrere Abteilungen und Ministerien aufgeteilt. Am 21. November 1961 wurde Teodoro Moscoso als Koordinator für die Allianz bestätigt. Moscoso war einer jener Experten gewesen, die zusammen mit Berle in den vorangegangenen Monaten die Grundlagen der Allianz festgelegt hatte. Er war sowohl mit der Idee des Programms vertraut als auch ein glühender Verfechter der Allianz – und somit

¹⁴⁰ *Schlesinger*, *A Thousand Days*, 764.

¹⁴¹ Willard F. *Barber*, *Can the Alliance for Progress Succeed?* In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 351, *The Changing Cold War* (Jan., 1964), 85.

¹⁴² Document 33: Memorandum From the President's Assistant Special Counsel (Goodwin) to President Kennedy. Washington, September 28, 1961. *Office of the Historian*, *Foreign Relations, 1961-1963*, Volume XII, *American Republics*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyj/xii/35148.htm>, vom 11. Juli 2009.

jemand, den sich alle Berater Kennedys als Kandidaten gewünscht hatten. Seine Aufgabe war es, in enger Zusammenarbeit mit den bestehenden U.S. Behörden, die Vergabe von Krediten an die lateinamerikanischen Länder zu koordinieren. Seine Position scheint dabei etwas schwammig, schreiben die meisten Experten seinen Erfolg in den ersten Jahren doch eher Kennedys direkten Engagement, als Moscosos Durchsetzungskraft, zu. Zwar hatte die Charter von Punta del Este Ziele und Grundstrukturen vorgeschlagen, aber sie schuf keine Organisation zur Kontrolle oder Verwaltung des Programms.¹⁴³ Die Zuständigkeit für die *Allianz für den Fortschritt* lag innerhalb der AID – der *Agency for International Development*, die ihrerseits wiederum Teil des Außenministeriums war. Die Vergabe der Kredite lag weiterhin bei jenen Organisationen, die teilweise schon weit früher als die Allianz geschaffen worden waren. Moscoso hatte nie die Macht, die er benötigt hätte, um die *Allianz für den Fortschritt* erfolgreich führen zu können. Er war dem AID Direktor und dem *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* unterstellt.¹⁴⁴ Diese administrative Ohnmacht führte dazu, dass Moscosos Einfluss nur äußerst gering war. Die starren Strukturen des Außenministeriums erledigten den Rest. Arthur Schlesinger bestätigt, dass der Kennedy Administration die Fehler, die bei der Schaffung des bürokratischen Umfelds der Allianz gemacht wurden, durchaus bewusst waren. So schreibt er in diesem Zusammenhang:

Es war allgemein angenommen worden, dass das Programm in die Agency for International Development eingegliedert werden würde. Im Rückblick war dies möglicherweise ein Fehler. Wenn die Allianz, wie das Friedenkorps, als eine separate Behörde etabliert worden wäre, hätte der resultierende Status und die Unabhängigkeit ihre Effektivität verbessert. Aber die Befürworter von bürokratischer Ordnung obsiegten.¹⁴⁵

Dieser Umstand war auch schon Adolf Berle zum Verhängnis geworden. Er sah mit Sorge, dass die Kommunikation innerhalb der Regierung nicht zu funktionieren schien. Seine Frau, Beatrice Bishop Berle, berichtet über eine Aussage, die Berle in diesem Zusammenhang getätigt hatte:

Adolf war mehr und mehr von den Störenfrieden im Außenministerium angewidert, die seiner Meinung nach nicht nur seinen Bericht, sondern auch direkte Befehle des Präsidenten sabotierten. „Ich war schon im Außenministerium,“ kommentierte er, „als der Außenminister nicht mit seinem Stellvertreter oder der Präsident nicht mit dem

¹⁴³ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 37.

¹⁴⁴ Ebd. 38.

¹⁴⁵ Schlesinger, *A Thousand Days*, 764.

Außenminister sprach, aber noch nie zuvor hat das Außenministerium nicht mit dem Präsidenten gesprochen.“¹⁴⁶

Es war eine verfahrenere Situation, die das Vorantreiben neuer Projekte weiter verlangsamte. Umso bemerkenswerter war der unverrückbare Glaube einiger U.S. Verantwortlicher, die sich entgegen der starren Strukturen der U.S. Bürokratie für die Ideale der Allianz einsetzten. Auch Berle schien weiterhin von der Notwendigkeit der Allianz überzeugt zu sein. So notierte er in seinem Tagebuch am 23. Oktober 1962:

„Die Allianz für den Fortschritt möge in administrativen Schwierigkeiten stecken, aber sie bietet eine klare Alternative zum russischen Bestreben und die Lateinamerikaner werden sie bevorzugen.“¹⁴⁷

Auch Ted Sorensen, einer der engsten Berater Präsident Kennedys, berichtet in seinen Memoiren nüchtern über die Gegenwehr von U.S. Bürokraten und hob die Wichtigkeit von einigen Mitarbeitern hervor, die das Gelingen der Allianz möglich machten:

Jene modernen Autoren haben Recht, die behaupten, dass der Widerstand gegen JFKs friedvolle und umsichtige Außenpolitik seitens der kompromisslosen cold warriors in Militär und Geheimdiensten groß war. Aber zivile Spitzenfunktionäre im Verteidigungsministerium, McNamara und Roswell Gilpatric, Stabschef Maxwell Taylor und CIA-Direktor John McCone, waren aufrichtige Bewunderer des und loyal gegenüber dem Präsidenten und besaßen genügend Kontrolle über ihre eigenen Abteilung als dass sie irgendeine ernsthafte Auflehnung zugelassen hätten [...].¹⁴⁸

Wie sich zeigte, lag die endgültige Entscheidung in jenen Führungsebenen, die Kennedy loyal gegenüber standen. Die Priorität, die das Programm von höchster Stelle verliehen bekommen hatte, war es auch zu verdanken, dass noch im Jahr 1961 ein enormer Betrag an Mitteln für Lateinamerika bereitgestellt wurde. In seiner Analyse der U.S. Förderungen nach Punta del Este zeigt Michael Gambone folgende Aufteilung:

[Abb. 6] Zusammensetzung der Auslandshilfe	
öffentliches U.S. Kapital	
\$400 Millionen	<i>ExIm Bank</i> (Export-Import Bank)
\$250 Millionen	Beiträge zur sozialen Entwicklung
\$150 Millionen	<i>Food for Peace</i> Programm
\$ 75 Millionen	technische Hilfe
\$ 75 Millionen	Entwicklungsdarlehen

¹⁴⁶ Beatrice Bishop *Berle*. *Life in two Worlds*. The Autobiography of Beatrice Bishop Berle (Walker, New York 1983), 221.

¹⁴⁷ *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, 775.

¹⁴⁸ Ted *Sorensen*, Counselor. *A Life at the Edge of History* (Harper, New York 2008), 340.

privates Kapital	
\$ 300 Millionen	private U.S. Investitionen
\$ 300 Millionen	internationale Kreditinstitute
\$ 300 Millionen	europäische und japanische Investitionen

Mit dieser ersten Finanzierung hatte die Allianz über \$2 Milliarden an Krediten für Lateinamerika zusammen getragen. Dies bedeutete eine Verdreifachung der U.S. Hilfgelder von 1960 auf 1961. Damit lag man innerhalb der Vorgaben, die von Finanzminister Dillon in Uruguay festgelegt worden waren, war es doch der erste Beitrag zu den kolportierten \$20 Milliarden für die nächsten zehn Jahre.

Um zu gewährleisten, dass sich die lateinamerikanischen Regierungen von der Geldvergabe seitens der USA nicht bevormundet fühlten, hatte man bereits in der Charter von Punta del Este die Schaffung eines internationalen Expertengremiums beschlossen, das die eingereichten Projekte bewerten sollte. Der sogenannte Rat der neun Weisen, der von den Vertretern der OAS bestellt wurde, bestand aus ständig wechselnden Vertretern der amerikanischen Nationen, die als neutrale Instanz die Sinnhaftigkeit von einzelnen Maßnahmen bewerteten. Sie operierten als Ad Hoc Komitees, zusammengesetzt aus zwei oder drei Gremiumsmitgliedern und einer gleichen Anzahl an Experten von außerhalb, von denen einer stets von jenem Land nominiert war, dessen Plan evaluiert wurde.¹⁴⁹ Dies war ein weiteres Zugeständnis der Vereinigten Staaten um ihr Bemühen zu verdeutlichen, dass es sich bei der Allianz nicht um ein von den USA aufgezwungenes Programm hielt, sondern es eine gemeinsame Bemühung darstellen sollte, auf die Entwicklungsprobleme Lateinamerikas einzugehen. So verkündete Präsident Kennedy am 29. November 1961 im Rahmen einer Konferenz vor der IA-ECOSOC:

„Ich bin überzeugt, dass die Fachkenntnisse und das Können der Männer, die Sie gewählt haben, es den lateinamerikanischen Nationen ermöglichen werden von ihrer Arbeit groß zu profitieren. Und ich versichere Ihnen, dass die Vereinigten Staaten den Entscheidungen der Experten, ihre eigenen Gelder zu verteilen, den größtmöglichen Respekt entgegenbringen werden.“¹⁵⁰

Des Weiteren kam als erschwerender Umstand hinzu, dass es keine formalen Mechanismen gab, die verhindern konnten, dass Länder ihre Vorschläge direkt dem

¹⁴⁹ *OAS General Secretariat, Alliance for Progress, 156f.*

¹⁵⁰ John F. Kennedy, *The Alliance for Progress. Addresses and Remarks – the first year.* (Agency for International Development, U.S. Dept. of State, Washington 1962), Publikation ohne Seitenangabe.

Außenministerium präsentieren konnten.¹⁵¹ Dieses legte wiederum weniger Aufmerksamkeit auf den langfristigen Nutzen der Projekte, was im eindeutigen Widerspruch mit der Aufgabe der Neun Weisen stand. Ein weiteres Problem, das Kennedy sehr belastete, war die langsame Arbeit des Gremiums. Der Allianz fehlte es an respektablen Ergebnissen, die der Öffentlichkeit präsentiert werden konnten. Noch dazu dauerten Entscheidungen der Weisen oft zu lange, um einen direkten Zusammenhang des Erfolgs mit der Allianz herstellen zu können. Eine frustrierende Tatsache, der Kennedy mithilfe von noch mehr Personal entgegenwirken wollte. Die Weisen befanden sich in einer schwierigen Lage, stand für sie doch der langfristige Erfolg im Mittelpunkt, während die U.S. Repräsentanten öffentlichkeitswirksame Erfolge präsentieren wollten. Trotz der Expertise der handelnden Personen, hatte das Gremium nur den Status einer rein beratenden Institution. Wie die Gelder schlussendlich vergeben wurden, war noch immer von den U.S. Verantwortlichen abhängig. Diese Tatsache sollte in weiterer Folge insofern eine Rolle spielen, als die USA in ihr altes Schema zurückfiel, Kredite nach geo-politischen Aspekten zu vergeben.

Eine besondere Rolle, in Belangen der Finanzierung, nahm auch der U.S. Kongress ein. Wie Ernesto Che Guevara bereits bei der Konferenz in Punta del Este angemerkt hatte, waren die Versprechen der U.S. Delegation nur bedingt realisierbar. Präsident Kennedy hatte sich bereits eines taktischen Manövers bedient, als er die Vereinbarungen in Punta del Este finalisieren ließ: die Unterzeichnung einer Charter war im Vergleich zu einem offiziellen Vertrag kein bindendes Dokument. Ebenso war die geschickte Wortwahl im Dokument ein eindeutiges Zeichen, dass die USA ihr großes finanzielles Versprechen zu relativieren versuchte. Konnte JFK mit diesem Zug die Einwilligung des U.S. Kongress umgehen, war dies in Bezug auf die Genehmigung der finanziellen Mittel weitaus komplizierter. Dillons Versprechen, im Zuge der Konferenz, einen Betrag von \$20 Milliarden in den nächsten zehn Jahren bereit zu stellen, war von den Verantwortlichen in Washington weitaus weniger euphorisch aufgenommen worden. Wenn auch durch Kennedys Amtsantritt ein frischer Wind ins Weiße Haus gekommen war, war die Einstellung der U.S. Kongressabgeordneten gegenüber Auslandshilfe überwiegend konservativ geblieben. Zwar lag es noch immer im Ermessen der U.S. Regierung welche Kredite genehmigt wurden, das Budget für die Hilfsagenturen war jedoch weiterhin der Bewilligung durch beide parlamentarischen Instanzen – Repräsentantenhaus und Senat – unterlegen. Diese führte dazu, dass die AID dazu tendierte, dem Kalender des Kongress mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als dem Tempo der institutionellen Entwicklung Lateinamerikas. So musste sich das Programm, das für

¹⁵¹ Taffet, Foreign Aid as Foreign Policy, 39.

Lateinamerika gedacht war, mit dem U.S. Politsystem auseinandersetzen und verlor immer mehr den eigentlichen Fokus aus den Augen.

Schon im ersten Jahr seiner Präsidentschaft musste Kennedy Kürzungen des Budgets zur Auslandshilfe hinnehmen, da der Kongress seiner neuen Politik mit Skepsis gegenüber stand.

[Abb. 7] Kürzung der Auslandshilfe				
Jahr	Ansuchen des Präsidenten	Zuteilung durch Repräsentantenhaus	Zuteilung durch Senat	endgültige Zuteilung
1962	\$ 4,8 Mio.	\$ 3,6 Mio.	\$ 4,2 Mio.	\$ 3,9 Mio.
1963	\$ 4,9 Mio.	\$ 3,6 Mio.	\$ 4,4 Mio.	\$ 4,0 Mio.
1964	\$ 4,9 Mio.	\$ 2,8 Mio.	\$ 3,3 Mio.	\$ 3,0 Mio.

Aus einem Memo zwischen *Undersecretary of State* Ball und *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* Woodward vom 8. Januar 1962 geht hervor, dass sich die Verantwortlichen über die Bedenken des Kongress bewusst waren und versuchten, den Kürzungen entgegen zu wirken:

Weil bis jetzt dem Kongress die Kriterien für Hilfsmittel in wagen Begriffen erklärt wurden, [...] sind unsere Hände vielleicht unnötig gebunden, sofern wir dieses Jahr nicht fähig sind mit größerer Raffinesse den Nutzen und die Grenzen der derzeitigen Förderungskriterien zu erklären.¹⁵²

Einer der heftigsten Kritiker der Ausgaben für die *Allianz für den Fortschritt* war Otto Passmann, Obmann des *Foreign Operations Subcommittee of the House Appropriation Committee* – einem Subkomitee für ausländische Operationen des Zuteilungskomitees des Repräsentantenhauses –, der davon überzeugt war, dass es sich bei Auslandshilfe um eine Verschwendung amerikanischer Steuergelder handelte. Umso stärker war sein Engagement, die von der Regierung angeforderten Budgetansuchen in den Ausschüssen niederstimmen zu lassen. Seine Devise war, dass jeder Dollar, der an Lateinamerika oder andere Teile der Welt ging, ein verlorener für die USA war. Anstatt den bestehenden Erfolg oder Misserfolg der Allianz anhand der Stärke des revolutionären Wandels zu testen oder die wirkliche Möglichkeit für progressive Führung im hemisphärischen Kampf für Wachstum und soziale Gerechtigkeit abzuwägen, konzentrierte er sich auf die Kontroverse rund um die Frage der

¹⁵² Document 36: Memorandum From the Undersecretary of State (Ball) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Woodward). Washington, January 8, 1962. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xii/35148.htm>, vom 12. Juli 2009.

legislativen Kontrolle.¹⁵³ Er blieb bei seiner Überzeugung, dass Kennedy einen unverzeihlichen Fehler begangen hatte, als er sich dafür entschied, ohne Absprache mit dem Kongress, den lateinamerikanischen Staaten eine derartig hohe Summe zu versprechen. JFK hatte über seine Befugnisse hinaus entschieden, ein Vergehen für das ihn Passmann in seiner Position büßen lassen würde. Leidtragende in diesem internen Disput, zwischen den erwähnten U.S. Politikern, blieben letztendlich die Menschen Lateinamerikas. In erste Linie verunsicherten die anhaltenden Nachrichten über Kürzungen der Allianz-Fördermittel im Kongress die Lateinamerikaner. Nie überzeugt von der Entschlossenheit der USA, nicht ganz überzeugt davon, dass die Allianz nicht eine direkte Reaktion auf Castro sei und der Gewissheit verwehrt, die Versprechen der Allianz in einem bindenden Vertrag zu sehen, tendierten die politischen Vertreter der Hemisphäre dazu, die Knausrigkeit des Kongresses als Beginn einer Abkehr von der Allianz zu interpretieren.¹⁵⁴ Selbst wenn die U.S. Führungsriege ihr Interesse an der Allianz beteuerte, sendeten die mangelnde Einsatzbereitschaft der Bürokratie und die Schwierigkeiten in der Budgetierung ein anderes Bild an die lateinamerikanischen Nationen.

Die ersten Monate der Allianz hatten gezeigt, dass Euphorie und Kampfgeist der ersten Stunden verflogen war. Zu ernüchternd waren die Hürden, die sich den Fürsprechern in den Weg gestellt hatten. Kennedys Unzufriedenheit mit Programmkoordinator Teodoro Moscoso tat das übrige. Dieser sah sich neben den bürokratischen Hürden auch mit der fehlenden Akzeptanz seiner Position und Kommunikationsschwierigkeiten mit den Verantwortlichen im In- und Ausland konfrontiert. Arthur Schlesinger beschreibt Moscosos Situation folgendermaßen:

Er [Moscoso] glaubte fest daran, dass die Allianz nur als eine Revolution oder Kreuzzug obsiegen könne. Aber die Bürokratie der Auslandshilfe war nicht vertraut mit dem Führen von Revolutionen und Kreuzzügen; und Moscoso, nicht ganz er selbst in Washington, kam schwer mit den ihn umgebenden, widersprüchlichen Bedingungen zurecht.¹⁵⁵

Moscoso sollte bis Dezember 1963 im Amt bleiben. Seine Geltung in Kennedys Team nahm jedoch zunehmend ab – eine Entwicklung, die sich negativ auf seine Reputation und das Prestige des Programms auswirken sollte. Dem Präsidenten war dies nicht verborgen geblieben und so suchte man bereits 1962 nach einer Alternative zu Moscoso. Kennedys

¹⁵³ Rogers, *The Twilight Struggle*, 235f.

¹⁵⁴ Ebd. 232.

¹⁵⁵ Schlesinger, *A Thousand Days*, 790.

Suche nach einem starken Mann für die Allianz führte ihn zu *Deputy Secretary of State* Chester Bowles.

Im Sommer 1962 bat er [Kennedy] ihn [Bowles] die Allianz für den Fortschritt zu übernehmen; aber Bowles dachte, mit gutem Grund, dass politische und wirtschaftliche Strategien nicht voneinander getrennt werden könnten und dass der Koordinator der Allianz auch Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs sein sollte. Kennedy gab ihm Recht, aber niemand war im Moment für diesen Job bereit; es würde zu viele Probleme schaffen.¹⁵⁶

Kennedy beschloss seinen engen Berater Richard Goodwin zum *Deputy Assistant Secretary for Inter-American Affairs* zu ernennen um zu gewährleisten, dass er einen Vertreter der Programm-Philosophie in führender Position besaß. Adolf Berle war von dieser Entscheidung begeistert. Zwar war Berle zu diesem Zeitpunkt nicht mehr Teil der Regierung Kennedys, doch beobachtete er die Entwicklungen in der Lateinamerikapolitik der USA weiterhin mit großer Aufmerksamkeit und schickte Goodwin zu diesem Anlass seine persönlichen Glückwünsche:

„Mit diesen Zeilen wünsche ich dir viel Glück in deinem neuen Job. Ich vermute, dass der Präsident seine eigenen Leute ins Außenministerium schickt um, wie es sein sollte, seine eigenen Ansichten zu vertreten, anstelle der Ansichten und Verzögerungstaktiken einer Bürokratie, deren Hartnäckigkeit durch den Nachweise ihrer Erfolge nicht gerechtfertigt ist. Ich bin zuversichtlicher bezüglich der lateinamerikanischen Beziehungen mit dir dort.“¹⁵⁷

Doch auch andere Repräsentanten erteilte JFK den Auftrag positive Werbung für die Allianz zu machen. Einer der stärksten Advokaten für die Allianz war Lincoln Gordon, seines Zeichens früheres Mitglied der Arbeitsgruppe Lateinamerika, enger Berater von Kennedy und seit September 1961 U.S. Botschafter in Brasilien. Wie von Kennedy gefordert, warb Gordon für die Ideale der Allianz und präsentierte bei jeder Gelegenheit die Vorzüge des Programms. In einer seiner Reden vor brasilianischen Vertretern plädierte er für die Ideale auf denen die Allianz aufbaute:

„Es ist nicht das Ziel der Allianz für den Fortschritt Lateinamerika den nordamerikanischen *way of life* aufzuzwingen. Wir wissen, dass jede lateinamerikanische Nation ihre eigenen kulturellen Traditionen und Potentiale hat, dass jede ihre eigene soziale Form und Ausdruck finden wird, und dass die Welt durch ihre Vielfalt und ihren gegenseitigen Austausch bereichert wird. Aber in dieser Vielfalt gibt es eine Konstante: die gemeinsame Hingabe für demokratische Institutionen und der

¹⁵⁶ *Schlesinger, A Thousand Days*, 444.

¹⁵⁷ *Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle*, 756.

Respekt für das menschliche Individuum. Lateinamerika hatte seinen Anteil an Diktaturen [...]. Es ist unser gemeinsames Bestreben zu demonstrieren, dass freie Institutionen die materiellen Bedürfnisse von Menschen, die unter dem System und dem Anführer ihrer Wahl zusammen arbeiten, erfüllen können und werden.“¹⁵⁸

In einer weiteren Rede appellierte Gordon an den notwendigen Glauben aller um den Erfolg der Allianz zu gewährleisten:

„Es sollte nicht verheimlicht werden, dass die Ziele der Allianz für den Fortschritt eine große Herausforderung für all unsere Regierungen und verantwortlichen Führer unserer Bevölkerung darstellen. Die Allianz beruht auf dem Grundsatz des Glaubens, dem Glauben, dass persönliche Würde und politische Freiheit die höchsten Werte sind und dass freie Menschen Wege finden können, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt durch freie Institutionen voranzutreiben.“¹⁵⁹

Es war Gordons feste Überzeugung, die ihm zu einen der treuesten Verfechter der Allianz machte. Für ihn – wie für die anderen Schöpfer – lag der Allianz eine Philosophie zugrunde, die auf den Grundlagen einer wirtschaftlichen Weiterentwicklung beruhte. Im Gegensatz zu der Politik von Kennedys Vorgängern war erstmals nicht die Eindämmung, sondern die Bekämpfung von sozialen Problemen die Grundlage für die Gewährleistung der hemisphärischen Sicherheit. In seinem abschließenden Kommentar fasste Gordon dies wie folgt zusammen:

„Ich wurde einmal – von einer feindseligen Person – gefragt, ob es die grundlegende Idee der Allianz für den Fortschritt sei „den Status quo der Demokratien Lateinamerikas beizubehalten.“ Je mehr ich über diese Frage nachdenke, desto sonderbarer scheint sie mir. Wahre Demokratie bedeutet nie die Beibehaltung des Status quo in Lateinamerika, den Vereinigten Staaten, oder irgendwo anders auf der Welt. Wahre Demokratie kann nicht die Beibehaltung des Status quo bedeuten, da sie die politischen Machthaber für den allgemeinen Wunsch nach Veränderung empfänglich macht. Wahre Demokratie ist, kurz gesagt ein Regime kontinuierlicher sozialer Revolution.“¹⁶⁰

Doch so sehr man sich von Seiten der USA auch bemühte die Werbetrommel für die Allianz zu rühren, sollte sich alsbald herausstellen, dass die Ziele, die in Punta del Este aufgestellt worden waren, zu hoch gegriffen waren. Schon im Jahr 1962 wurden erste Stimmen laut, dass die Allianz ein Fehlschlag sei. Kennedy und seine Berater versuchten mit allen Mitteln diesen Eindruck zu revidieren, lag doch – in den Augen der U.S.

¹⁵⁸ Lincoln Gordon, *A New Deal for Latin America. The Alliance for Progress* (Harvard University Press, Cambridge 1963), 13.

¹⁵⁹ Gordon, *A New Deal for Latin America*, 49.

¹⁶⁰ Ebd. 54.

Verantwortlichen – die Zukunft der hemisphärischen Sicherheit vom Erfolg des Programms ab.

ERSTE PROBLEME DER ALLIANZ

Die *Allianz für den Fortschritt* war für die *New Frontiersmen* der Startschuss einer Lateinamerikapolitik gewesen, die sich mit den großen Programmen der 1930er und 1940er Jahre vergleichen liess. So war es nicht verwunderlich, dass viele Experten Vergleiche zwischen *Good Neighbor Policy*, *New Deal*, Marshall Plan und der Allianz anstellten. Schließlich schien die Politik Kennedys auf eine Festigung der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen abzielen, die nur mit den Bemühungen Roosevelts in Lateinamerika und der Eindämmungspolitik in Europa vergleichbar war. Auch Adolf Berle zeigte sich von der Idee begeistert, meinte er doch, dass „Lateinamerika seinen eigenen Marshall Plan benötige um den Handel der Region auf eine gesündere Ebene anzuheben.“¹⁶¹ Auch die Presse nahm diesen Vergleich in ihre Berichterstattung über die Allianz auf. Und welch bessere Allegorie hätte man sich wünschen können, hatte der Marshall Plan doch mit Erfolg gezeigt, dass man mit gezielter Wirtschaftshilfe ganze Nationen aus dem Einflussbereich der Sowjetunion befreien konnte.

Doch in einigen Bereichen hatten die Schöpfer der Allianz deren Wirkung unterschätzt. Nicht alle Teile des Erfolgsrezepts Marshall Plans waren auf die Allianz übertragbar. So gab Lincoln Gordon bereits 1961 zu bedenken:

„Die Allianz für den Fortschritt wird oft mit dem Marshall Plan verglichen. Die Unterschiede sind jedoch größer als die Gemeinsamkeiten. Entwicklung ist ein weitaus schwierigeres Unterfangen als wirtschaftlicher Wiederaufbau, und die administrativen Institutionen Lateinamerikas, sowie die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, sind weitaus weniger entwickelt, als jene Europas in den späten 1940ern.“¹⁶²

Dies ist eine wichtige Beobachtung, die ein wesentliches Problem der Allianz aufwarf. Jene, die die Aufgaben der Allianz plump mit jenen des Marshall Plans verglichen, übersahen die Tatsache, dass die wirtschaftliche Ausgangssituation der beiden Gebiete unterschiedlicher nicht sein hätte können. Europa war durch die Folgen des Zweiten Weltkriegs zerstört worden. Der wirtschaftliche Wiederaufbau stellte eine logistische und finanzielle Herausforderung dar, nicht jedoch eine generelle Änderung der gesellschaftlichen Struktur. Europa hatte bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts diesen Prozess durchlaufen und hatte eine starke und vor allem autarke Industrie aufgebaut. Hier lag der größte Unterschied zu Lateinamerika. Seit der Unabhängigkeitswerdung der lateinamerikanischen Staaten Mitte des 19. Jahrhunderts, waren diese bemüht gewesen eine eigenständige Wirtschaft aufzubauen. Als

¹⁶¹ Schwarz, *Liberal*, 312.

¹⁶² Gordon, *A New Deal for Latin America*, 101.

Hauptproduzenten von Rohstoffen zeigte sich jedoch sehr schnell die Abhängigkeit von anderen Nationen, die Lateinamerika mit günstigen Industriegütern versorgen konnten. Diese importsubstituierende Wirtschaft hatte zur Folge, dass es zu keiner stabilen und diversifizierten Entwicklung des Wirtschaftssektors in Lateinamerika kommen konnte. Der Großteil der Bevölkerung Lateinamerikas arbeitete im landwirtschaftlichen Bereich, ohne selbst Landbesitzer zu sein. Der Großteil an Grund und Boden teilte sich auf einige wenige Familien auf, die die Arbeiter wie Leibeigene behandelten. Die unzulängliche Versorgung und Bildung dieser Menschen war ein wesentliches Motiv für die wachsende Unzufriedenheit in Lateinamerika und den steigenden Zustrom zu kommunistischen Organisationen, die für die Umverteilung des Wohlstands eintraten. Im Gegensatz dazu bot das Europa der Nachkriegszeit eine aufstrebende Gesellschaft, die sich kurz vor der Rostow'schen Entwicklungsstufe des Massenkonsums befand. Diane Kunz fasst die Situation wie folgt zusammen:

Der Marshall Plan ist die Ausnahme der Regel in Bezug auf wirtschaftliche Diplomatie. Die einzigartige Konstellation von Faktoren, die die Nutzung von wirtschaftlicher Diplomatie in diesem Umstand zu einem uneingeschränkten wirtschaftlichen und diplomatischen Erfolg gemacht hatten, können nicht wiederholt werden [...]. Der begrenzte Erfolg zeigte, dass die Effizienz von Auslandshilfe nicht allein von ihrer Menge abhängt, sondern eher vom Bestehen der nötigen Infrastruktur und demokratischen Tradition. Die Empfängerländer des Marshall Plans besaßen diese Vorbedingungen.¹⁶³

Für die Bemühungen der *Allianz für den Fortschritt* hieß dies ein weitaus ambitionierteres Entwicklungsprogramm umsetzen zu wollen, als dies je mit dem Marshall Plan geplant gewesen war. Man musste zuerst jene Bedingungen schaffen, die als Voraussetzung für eine industrialisierte Gesellschaft galten. Ein Unterfangen, das sich nicht in Monaten, sondern erst in Jahren verwirklichen lassen konnte. Grundlagen für diesen Aufstieg waren – nach den vorherrschenden Wirtschaftstheorien – eine gerechte Verteilung von Grund und Boden, adäquate Schulausbildung und die Forcierung einer demokratischen Gesellschaft. All diese Punkte hatten in der Charter von Punta del Este Erwähnung gefunden. Ihre Umsetzung war jedoch ein weitaus schwierigeres Unterfangen. Diese Komplikationen waren ausschlaggebend dafür, dass schon nach dem ersten Jahr Stimmen laut wurden, die am Erfolg der Allianz zweifelten. In den Köpfen der erfolgsorientierten Pragmatiker aus Washington war ein Programm, das auf eine Mindestlaufzeit von zehn Jahren aufbaute, ein unverständlich hohes finanzielles Risiko. Diese Einstellung blieb auch den lateinamerikanischen Nationen nicht

¹⁶³ Kunz, *Butter and Guns*, 329f.

verborgen, die sich – trotz aller Versprechen – bevormundet fühlten, wenn es darum ging ihre Entwicklungsprojekte zu verwirklichen. Der latente Sicherheitsgedanke im U.S. Engagement hatte die Sache sowohl für Marshall Plan als auch für die *Allianz für den Fortschritt* weiter erschwert. In beiden Fällen hing Washingtons Enthusiasmus von der Fähigkeit des Hilfspakets ab, anti-kommunistische Alliierte zu produzieren. Der Marshall Plan war populär geblieben, da die prosperierenden Nationen Westeuropas zu verlässlichen Alliierten geworden waren. Im Gegensatz dazu waren Demokratie und Gleichheit in Lateinamerika weitaus weniger gesichert. Eine abrupte Änderung des Status quo hätte auch ganz einfach auf den kommunistischen Erfolg in der freien Welt hindeuten können.¹⁶⁴

Es handelte sich um eine Entwicklung, die die Schöpfer der Allianz scheinbar nicht bedacht hatten. War es Kennedys eigentliches Ziel gewesen, die unumgängliche soziale Revolution in Lateinamerika mit den Interessen der Vereinigten Staaten zu verbinden, stellte sich bald heraus, dass man das Ausmaß eines solchen Unterfangens, in Bezug auf die Stabilität der lateinamerikanischen Nationen, unterschätzt hatte. Die soziale Revolution sollte eine Befreiung der unterjochten Bevölkerungsschichten darstellen, die durch adäquate Arbeit, Entlohnung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung eine allgemeine Verbesserung ihrer Situationen erfahren sollten. Man vertrat die Meinung, dass eine breite wirtschaftliche Entwicklung den Funken einer „Revolution der Mittelklasse“ entfachen würde, die wiederum die Alleinherrschaft der Landoligarchie brechen könnte.¹⁶⁵ Was man von Seiten der USA jedoch nicht bedacht hatte waren zwei entscheidende Entwicklungen:

- Länder, deren Regierungen sich den Idealen dieser Politik unterwarfen, hatten mit Konflikten innerhalb der eigenen Grenzen zu kämpfen, die das Land destabilisierten und für die ausländische Wirtschaft unattraktiv machten.
- Länder, deren Regierungen sich von den Idealen dieser Politik bedroht sahen, verweigerten die Zusammenarbeit um den Machtstatus und die Vermögenswerte einiger Weniger zu schützen.

Beide Alternativen stimmten die USA nicht glücklich. Erstere Länder stellten eine Bedrohung der hemisphärischen Sicherheit dar, da sie in den Augen Washingtons – in ihrer angeschlagenen Situation – leichte Ziele für kommunistische Infiltration oder Umstürze darstellten. Weiters verhinderte politische Unsicherheit die Entwicklung einer stabilen Wirtschaft und somit die Grundlage eines hemisphärischen Gemeinschaftsmarktes. Instabile

¹⁶⁴ Kunz, *Butter and Guns*, 329f.

¹⁶⁵ Gambone, *Capturing the Revolution*, 29.

Länder waren kein Garant für zuverlässige Lieferungen von Rohstoffen, auf die die USA erpicht waren. Jene Länder, deren Machthaber an der alten Politik festhielten, stellten die Vereinigten Staaten ebenfalls auf eine harte Probe. Zwar schienen die Länder stabil zu sein – was vor allem auf die brutale Unterdrückung von Regimegegnern zurückzuführen ist –, jedoch widersprach die Art und Weise wie sie ihren Machtstatus beibehielten genau jener Politik, die die USA als einen unentschuldbaren Zustand für die demokratische Entwicklung Lateinamerikas angeprangert hatten. Ein wesentlicher Grund für den Misserfolg der Allianz war demnach dem existierenden, internen Widerstands innerhalb der lateinamerikanischen Eliten und konservativen Elementen zuzuschreiben. Deren Eigeninteressen und Privilegien waren durch radikale Programme, wie der Landumverteilung, dem Ausbau demokratischer Reformen und der Aussicht auf Zahlung von erhöhten Steuer - um die Programme der sozialen Wohlfahrt zu finanzieren – empfindlich gefährdet.¹⁶⁶ Hier zeigte sich ein entscheidende Entwicklung: anstatt einzusehen, dass die teilweise Aufgabe von Privilegien, zugunsten der Allgemeinheit langfristige Vorteile haben könnte, sahen man nur die kurzfristigen Nachteile und eine Bedrohung der eigenen Interessen. Für jene Gruppierungen war es unverständlich, warum sie sich für die Interessen der Unterdrückten ihrer Länder einsetzen sollten – eine Einstellung, die dem gemeinschaftlichen Bemühen, das die Allianz darstellte, entgegen wirkte. Auch Kennedy sprach diese Entwicklung an, als er 17. Dezember 1961 bei seinem Besuch in Kolumbien folgende Forderung aufstellte:

„Jene Führer Lateinamerikas – die Industriellen und die Landbesitzer – sind, davon bin ich überzeugt, auch bereit ihre vergangenen Fehler einzugestehen und neue Verantwortung anzunehmen. Denn sofern nicht alle von uns bereit sind, unsere Ressourcen zur nationalen Entwicklung beizusteuern, sofern nicht alle von uns bereit sind, grundlegende Land- und Steuerreformen zu initiieren, sofern nicht alle von uns die Führung übernehmen, um die Wohlfahrt unserer Mitbürger zu verbessern, solange wird uns diese Führungsrolle vorenthalten bleiben und das Vermächtnis jahrzehntelanger westlicher Zivilisation wird in ein paar Monaten der Gewalt weichen.“¹⁶⁷

Die Vereinigten Staaten standen vor einem Dilemma. Sollte man die Politik jener Länder fördern, die durch eine schwere Übergangsphase gingen, um den wirtschaftlichen Aufstieg zu erreichen und demnach im Sinne der Vereinbarungen von Punta del Este handelten? Dies bedeutete – in einer Zeit des sich verschärfenden Konkurrenzkampfes um die Interessensphären mit der Sowjetunion –, dass man dem Gegner potentiellen Raum bot um sich am amerikanischen Kontinent zu etablieren. Die Alternative war nicht besser.

¹⁶⁶ *Smith*, United States and Latin America, 125.

¹⁶⁷ *Kennedy*, Alliance for Progress.

Engstirnige Landoligarchien, die nur auf ihr eigenes Wohl bedacht waren, schienen die Vorteile der Allianz nicht zu erkennen. Zu kurzfristig war ihr Blick in Bezug auf das, was man aufs Spiel setzte. Wem sollten die USA ihre Unterstützung zusichern? Beide Alternativen hatten ihre Vor- und Nachteile. Entweder man gefährdete die Ideale der Allianz oder die Stabilität innerhalb Amerikas. Erwähnenswert scheint hier die Tatsache, dass seit dem Amtsantritt Kennedys die Anzahl der Umstürze von demokratischen Regierungen in Lateinamerika gestiegen war. In Lateinamerika waren Mitte der 1960er Jahre mehr Diktatoren an der Macht als vor der Einführung der *Allianz für den Fortschritt* – ein ernüchterndes Ergebnis für das Programm.

Ein weitaus größeres Problem trat für die lateinamerikanischen Staaten in Bezug auf ihre Zahlungsbilanz auf. Experten bezeichnen mit diesem Begriff die Differenz des Geldflusses ins und aus dem Land, der durch Exporte und Importe geschaffen wird. Eine positive Zahlungsbilanz bedeutet, dass ein Land mehr Erlös durch seine Exporte erzielt, als es für Importe zahlen muss. Eine negative Zahlungsbilanz stellt das Gegenteil dar. Jede Nation ist darum bemüht eine positive Zahlungsbilanz – und damit ein positives Ergebnis im Budget – vorweisen zu können – ein Bestreben, das sowohl von der Produktionskapazität des jeweiligen Landes, als auch von Angebot und Nachfrage der jeweiligen Produktionsgüter abhängig ist. Lateinamerika war seit der Kolonialzeit primär Produzent von natürlichen Rohstoffen und hatte seit Beginn der Industrialisierung ein Defizit an industriellen Endprodukten. Das Fehlen eines autarken Industriesektors führte schon früh dazu, dass sich Lateinamerika in Abhängigkeit zu jenen Nationen befand, die diese Güter zu günstigen Preisen produzieren und verkaufen konnten. Der wirtschaftliche Aufstieg war nur durch teure Importe zu finanzieren. Dies war einer der Gründe, der zu Lateinamerikas Entwicklungsproblemen beitrug. Die Allianz sollte diesem Prozess entgegen wirken, indem sie nicht nur einen sozialen Strukturwandel einleiten sollte, sondern auch einen wirtschaftlichen. Dieses Konzept scheiterte jedoch an den Auflagen, die die USA selbst an die Kreditempfänger stellten. Die entscheidendste Bedingung, die den lateinamerikanischen Staaten Kopfzerbrechen bereiten sollte, war jene, die danach verlangte, dass die Empfängerstaaten die Gelder nur für den Einkauf von U.S. Produkten benutzen durften. Diese Einschränkung hatte zur Folge, dass die Nationen Lateinamerikas meist überteuert Güter der USA einkaufen mussten, die mögliche andere Handelspartner günstiger verkauft hätten. Die Ausgaben für Importe waren dadurch zwangsläufig höher, als sie bei normalem Angebot hätten sein müssen. Diese Diskrepanz wurde durch die Tatsache verschärft, dass im Laufe der 1960er Jahre die internationalen Preise für Rohstoffe stark fielen. Dies bedeutete, dass

lateinamerikanische Exportprodukte gegen Ende der Sechziger weitaus weniger Gewinn einbrachten als es zu Beginn des Jahrzehnts der Fall gewesen war. Diese Entwicklung hatte Ernesto Che Guevara bereits im Rahmen der Punta del Este-Konferenz angedeutet und war auf taube Ohren gestoßen. Er hatte keinen Hehl daraus gemacht, dass er wenig von der Allianz hielt. Doch besonders in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas war seine Prognose durchaus akkurat ausgefallen. So meinte er bereits 1961:

„[...] Da das Dokument keine expliziten Entscheidungen über Grundpunkte, wie die Erhaltung von Rohstoffpreisen, eine Verpflichtung diese Preise beizubehalten oder ein Verbot sie zu verringern, enthält, ist es sehr wahrscheinlich, dass in den kommenden Jahren der momentane Trend anhalten wird und die Preise der lateinamerikanischen Rohstoffe weiter fallen werden.

In diesem Fall ist es wahrscheinlich, dass es zu einer stetigen Verschlechterung in den Zahlungsbilanzen jedes lateinamerikanischen Landes kommen wird – zu dem die Auswirkungen der Kapitalflucht der Monopole gezählt werden muss. All dies wird sich in ein Entwicklungsdefizit umwandeln – das Gegenteil von dem was die Allianz für den Fortschritt eigentlich erreichen sollte. Das Entwicklungsdefizit wird mehr Arbeitslosigkeit mit sich bringen; Arbeitslosigkeit bedeutet einen Rückgang im Reallohn; und ein inflationärer Prozess – mit dem wir alle vertraut sind – wird einsetzen, um die Engpässe im nationalen Budget zu begleichen, die durch den Mangel an Einkommen entstanden ist.“¹⁶⁸

Guevara sollte mit dieser düsteren Vorhersage Recht behalten. Die Teilnehmer hatten – unter der Führung der USA – seine Warnungen als kommunistische Propaganda gegen die *Allianz für den Fortschritt* abgetan. Doch die Folgejahre sollten zeigen, dass Guevara die Situation Lateinamerikas realistischer eingeschätzt hatte, als die führenden Köpfe der Vereinigten Staaten es getan hatten. Waren Lateinamerikas Rohstoffvorkommen zu Beginn für die Kriegsführung in Vietnam äußerst wichtig und hatten für einen Anstieg der Preise am Weltmarkt gesorgt, war die Nachfrage am Ende der 1960er Jahre entscheidend zurück gegangen. Der Widerstand der führenden Klassen, einen effektiven Strukturwandel zu initiieren und eine Diversifizierung der lokalen Wirtschaft zu forcieren, führte dazu, dass man sich trotz der Bemühungen der Allianz vor dem selben Problem, wie zu Beginn der 1960er Jahre, sah. Die Nachlässigkeit der lateinamerikanischen Verantwortlichen, gekoppelt mit der bestehenden Bedingung der USA, die vergebenen Hilfsgelder nur für Einkäufe von U.S. Waren zu verwenden, waren zwei Negativpunkte, die für die Staaten Lateinamerikas unabwendbar waren, um ihre eigene wirtschaftliche Autarkie auszubauen. Einen weiteren Faktor, den man im Kontext der „sozialen Revolution“ übersehen hatte, war die Tatsache,

¹⁶⁸ Garcia, Melbourne, Guevara. Our America and Theirs, 77f.

dass eine strukturelle Änderung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen zumindest auf kurze Sicht in den meisten lateinamerikanischen Ländern eine gewisse Instabilität mit sich brachte, die zu einem Anstieg in der Kapitalflucht führte. Diese, als direktes Resultat des instabilen Zeitraums des Wandels angesehene, Situation führte zu einem bedrohlich hohen Abzug von nationalen und internationalen Geldern aus jenen Ländern, die versuchten den strukturellen Wandel nach dem Vorbild von Punta del Este durchzuführen. Die anhaltende Kapitalflucht, in Kombination mit einer noch nie dagewesenen Höhe an Auslandsschulden und Korruption in den folgenden 1970er Jahren, zehrten an den Ressourcen der Länder und bremsten die Entwicklung Lateinamerikas für die kommenden Jahrzehnte.¹⁶⁹

Auch in Bezug auf andere angestrebte Ziele, die in der Charter vereinbart worden waren, war die Bilanz eher negativ ausgefallen. Einer der wesentlichsten Punkte des Abkommen war die Einigung auf eine jährliche Steigerung des Wirtschaftswachstums von 2,5 %. Eine Zahl, die nach Rostows Theorie nötig war, um die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten zu können. Das Nationalprodukt alleine hätte nicht die Tatsache berücksichtigt, dass die Bevölkerung Lateinamerikas schneller wuchs, als die jeder anderen Weltregion in der Geschichte. Ein durchschnittlich höherer Ertrag hätte ein Fluch sein können, hätte dies doch nur bedeutet, dass mehr Güter und Dienstleistungen auf mehr Menschen aufgeteilt worden wären.¹⁷⁰ Die Einigung auf eine allgemeine Wachstumsrate von 2,5 % schien den Schöpfern der Allianz hierbei ein realistischeres Ziel. In der Praxis war dies jedoch nicht so einfach umsetzbar. Während den 1960er Jahren verharrte die jährliche Wachstumsrate in Lateinamerika bei 1,5 % und wurde durch das explosionsartige Bevölkerungswachstums (ein durchschnittlicher Anstieg von 3% pro Jahr) überflügelt.¹⁷¹ Nur sieben der 19 Staaten konnten in der Zeit von 1961 bis 1970 ein höheres Wachstum als 2,5 % erzielen. Eine Mehrheit von neun Staaten wies zwar ein positives Wachstum auf, dies lag jedoch unter der vereinbarten Quote. Zwei Länder – Uruguay und Haiti – verzeichneten sogar ein Negativwachstum.¹⁷² Ein weiterer schwerer Rückschlag für die Allianz, war dieses Ziel doch am stärksten vermarktet worden und konnte nun nicht eingehalten werden. Die Unkenrufe, die vom Scheitern der Allianz sprachen, wurden stetig lauter.

Kennedys persönlicher Einsatz hatte die Allianz vor einem Scheitern während des ersten Jahres ihres Bestehens bewahrt. Er nutzte seine Rede vor den versammelten Vertretern

¹⁶⁹ *Scheman*, *The Alliance for Progress*, 6.

¹⁷⁰ *Rogers*, *The Twilight Struggle*, 36.

¹⁷¹ *Smith*, *United States and Latin America*, 126.

¹⁷² *Inter-American Economic and Social Council*, *Latin America's Development and the Alliance for Progress* (Pan American Union, Washington 1973), 282.

Lateinamerikas am ersten Jahrestag der Verkündung der Allianz und wies darauf hin, dass die USA sich der Schwierigkeit der Aufgabe bewusst waren:

„Ich kenne die Schwierigkeiten einer solchen Herausforderung. Sie ist beispiellos. Unsere eigene Geschichte zeigt uns wie heftig der Widerstand gegen Veränderungen sein kann, die spätere Generationen als Teil eines normalen Lebens ansehen. Und der Kurs rationeller sozialer Veränderung ist sogar noch gefährlicher für jene progressiven Regierungen, die sich oft mit den fest verwurzelten Privilegien der Rechten und subversiven Verschwörungen der Linken konfrontiert sehen.“¹⁷³

Er beendete seine Rede mit einem Appell an die lateinamerikanische Gemeinschaft und erklärte:

„Und wir können Momente der Frustration und Enttäuschung in den kommenden Monaten und Jahren erwarten. Aber wir zweifeln nicht am Ergebnis [...] Weil uns die Geschichte zeigt, dass der Wille, Fortschritt durch friedliche Wege zu erreichen, die tiefste Überzeugung und unerschütterlichste Anstrengung des Menschen darstellt.“¹⁷⁴

Kennedy sprach mit diesen Worten den Stolz der lateinamerikanischen Vertreter an. Er sollte auch weiterhin ein blühender Verfechter der Ideale der Allianz bleiben. Die Bilanz des Programms nach dem ersten Jahr war eine gemischte. Deshalb beschloss man das ein-jährige Bestehen nicht zu feiern, sondern als Ausgangspunkt für eine Reevaluierung der Ziele anzusehen. Auch für Berle hatte das Jahr 1961 eine gemischte Bilanz bedeutet. So resümierte er in seinem Tagebuch am 29. Dezember:

Der Ausflug in die Regierung war beides, ein Fehler und ein Fehlschlag. Ein Fehler weil ich nicht die Machtposition ausverhandeln konnte, die mit der angenommenen Verantwortung vergleichbar wäre. Oder zumindest mit dem Grad an Selbstverantwortung, die man mir zutraut. Meine Anstrengungen, die Position von Dean Rusk, der zwar ein guter Mann, aber meiner Meinung nach zu schwach ist, zu beschützen indem ich die engen Arbeitsbeziehungen mit dem Weißen Haus aufrecht erhielt, haben ihn gerettet; anderenfalls wäre er wohl geschwächt worden. [...] Die Allianz für den Fortschritt ist eine gute Plattform um zu werben – aber auch nicht mehr als eine Plattform. Fakt ist, dass die Bürokratie des Außenministeriums unvorbereitet, ineffizient, ja sogar in ihrer eigenen Art korrupt ist, aber mit dem Präsidenten und mir dazwischen möglicherweise effektive Schritte gesetzt hätte. Es dauert ungefähr ein Jahr für einen Präsidenten die Kontrolle über seine eigene Maschinerie zu bekommen. Mit einigen Blessuren auszusteigen, wie ich es tat, war wahrscheinlich das Beste worauf ich hoffen konnte; aber ich nehme an, dass es das Ende in politischer Sache darstellt.¹⁷⁵

¹⁷³ Kennedy, *Alliance for Progress*.

¹⁷⁴ Ebd.

¹⁷⁵ Berle, Jacobs, *The Papers of Adolf A. Berle*, 758f.

Der Rückzug Berles kam in einer Zeit steigender politischer Auseinandersetzungen im Ausland. Nach dem Desaster der Invasion in der Schweinebucht hatte sich der Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion 1962 nochmals zugespitzt. Wieder war Kuba das entscheidende Zünglein an der Waage gewesen. Die sowjetischen Raketen, die zum angeblichen Schutz Kubas auf der Insel aufgestellt wurden, stellten eine direkte Bedrohung für die USA dar, befanden sie sich doch nur knappe 90 Kilometer vom amerikanischen Festland entfernt. Der steigende Konflikt wurde durch den vollsten Einsatz beider Seiten bewältigt, machten jedoch die Bedrohung eines sowjetischen Brückenkopfs auch für lateinamerikanischen Führungen bemerkbar. Castros Ansehen war nach dieser Zäsur gefallen, wurde er doch eindeutig als Marionette im ideologischen Konflikt entlarvt und nicht als die potente Führungsperson, die ihre eigenen Interessen vorantreiben hätte können. Die Konfliktherde im machtpolitischen Kampf mit der Sowjetunion schienen sich anderswertig zu verlagern. Der Beginn des Vietnamkriegs bündelte die Aufmerksamkeit der Vereinigten Staaten und sollte in späterer Folge dazu führen, dass die Probleme Lateinamerikas eine untergeordnete Rolle einnehmen sollten. Am 18. November – nur vier Tage vor seiner Ermordung – unterstrich der Präsident in einer Rede seine Zuversicht, dass die Allianz das richtige Programm darstellte um die Armut vom Kontinent zu verbannen und stellte sich einem kritischen Publikum:

„Trotz der Gefahren und Schwierigkeiten [...], der Hindernisse und Widerstände, glaube ich stärker als je zuvor an die Allianz für den Fortschritt. [...] Ich unterschätze die Schwierigkeiten nicht. Nicht die Umstände und nicht unsere Gegner bilden die größte Gefahr, sondern unsere eigenen Zweifel und Befürchtungen.“¹⁷⁶

Er blieb überzeugt, dass die Beibehaltung des eingeschlagenen Kurses die richtige Antwort auf die Probleme Lateinamerikas darstellte. Auch wenn die Kritik zunehmend größer geworden war und die positiven Ergebnisse auf sich warten ließen. Berle goutierte den Tod Kennedys mit folgenden Worten:

Kennedy war womöglich nicht einer unserer größten Präsidenten. Aber mit großer Sicherheit einer der einfühlsamsten, am besten informierten, und hart arbeitenden. In einer akribischen, möglicherweise überintellektuellen Art, suchte er moderate Lösungen und soweit ich weiß war er niemals bitter oder rachsüchtig. Während er nur wenige Probleme löste, arbeitete er immer auf Seiten zivilisierter Lösungen und viele derer, die ihn attackierten, werden sich bald wünschen ihn zurück zu haben.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Theodore C. Sorenson, *Kennedy* (Harper & Row, New York 1965), 497.

¹⁷⁷ *Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle*, 784.

Berle Einschätzung zeigt jene subjektive Verklärung, die viele Wegbegleiter Kennedys nach dessen plötzlichen Tod verspürt haben müssen. Fakt bleibt jedoch, dass Kennedy trotz seines Engagements für Lateinamerika auch über eine zwielichtige Seite verfügte, wenn es um das Thema Castro und Kuba ging. Wie Journalist Tim Weiner in seiner Aufarbeitung der Geheimoperationen der CIA feststellte, waren sowohl JFK sowie sein Bruder, Justizminister Robert F. Kennedy, besessen von der Idee Castro zu stürzen. Die Kennedys sahen das Schweinebucht-Desaster, das auch Berle seinen Kopf gekostet hatte, als einen persönlichen Schandfleck in ihrer Zeit im Weißen Haus an und versuchten mit unbeirrter Hartnäckigkeit den Unsicherheitsfaktor Castro zu beseitigen. Auch für den Rest Lateinamerikas galt in Washington die Devise, dass kein weiterer Staat der westlichen Hemisphäre zu einem zweiten Kuba werden dürfe. Weiner gibt Tonbandaufzeichnungen wieder, die der Präsident höchstpersönlich aufzeichnete. So stimmte Kennedy in einer geheimen Unterredung mit Lincoln Gordon, seinem Botschafter in Brasilien, in Bezug auf einen möglichen Militärputsch gegen Brasiliens links gerichteten Präsidenten Goulart, überein, dass „wir nicht grundsätzlich gegen eine etwaige Militäraktion eingestellt sind, soweit deutlich ist, dass diese Militäraktion sich gegen die Linke richtet.“¹⁷⁸ Dies stand im klaren Widerspruch zu seiner offiziellen Haltung, der zufolge „die Vereinigten Staaten den Gedanken unterstützten, dass jedes Volk das Recht haben soll, die Regierungsform frei zu wählen, die es für richtig hält“. Auch wenn es sich um einen Marxisten handle, hätten die Vereinigten Staaten keinerlei Einwände, solange diese Entscheidung durch eine einwandfreie Wahl herbeigeführt würde.¹⁷⁹ Die Diskrepanz ist bemerkenswert, umso mehr als Präsident Kennedys Ambitionen für Lateinamerika als die ehrlichsten seit vielen Generationen erschienen. Doch auch seine Einfühlsamkeit schien zu schwinden, sobald kommunistische Einflüsse auffindbar waren.

Mit seinem unerwarteten Tod am 22. November 1963 sollte sein „Kampf“ um Lateinamerika ein jähes Ende finden. Im Mittelpunkt der Politik seines Nachfolgers standen andere Prioritäten.

¹⁷⁸ Tim Weiner, CIA. Die ganze Geschichte (Fischer, Frankfurt a. Main 2008), 261.

¹⁷⁹ Ebd. 265.

JOHNSON UND SEINE VORSTELLUNG DER ALLIANZ

Nach dem Tod John F. Kennedys wurde Vize-Präsident Lyndon B. Johnson als 36. Präsident der Vereinigten Staaten vereidigt. In seiner Antrittsrede versprach er, die Politik



[Abb. 8]

seines Vorgängers fortzusetzen und seine Amtszeit jene Punkten zu widmen, die Kennedy als Meilensteine für die Zukunft der Vereinigten Staaten proklamiert hatte. Dies beinhaltete, dass Johnson mit dem Personal Kennedys weiter arbeitete – eine ungewöhnliche Entscheidung, war es doch üblich, dass sich ein neuer Präsident mit seinen eigenen Beratern umgab. Johnson versuchte damit Kontinuität zu schaffen, um den abrupten Verlust des Vorgängers zu verarbeiten. Bei all seinem Engagement in dieser Zeit konnte er jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sich sein eigener Führungsstil eindeutig von jenem Kennedys unterschied. Johnson war ein Pragmatiker. Für ihn zählten Zahlen und Fakten und im Gegensatz zu seinem Vorgänger fehlte ihm die große politische Vision. Zwar hatte er als Kennedys Vize-Präsident dessen Kurs loyal vertreten, seine eigenen Entscheidungen zeigten jedoch, dass er eine verhaltene Führungspersönlichkeit war.

Für die Situation Lateinamerikas hieß dies, dass Johnson weitaus weniger Geduld bewies als es Kennedy getan hatte. Ihm fehlte die Euphorie und Vision für die lateinamerikanische Sache, die Kennedy dazu bewogen hatte, sein ambitioniertes Entwicklungsprogramm für die Länder südlich der Vereinigten Staaten zu initiieren. Seiner pragmatischen Art entsprechend, wollte er Ergebnisse und Zahlen sehen, die den Fortschritt des Programms belegen konnten. Laut Außenminister Dean Rusk kam es bei einer Besprechung zu folgender Auseinandersetzung:

„LBJ fragte mich welche Programme die Allianz für den Fortschritt bereitgestellt hätte. Ich gab ihm eine eher wage Antwort im Stil des Außenministeriums – voll von Allgemeinplätzen. Er putzte mich herunter und sagte Das meine ich nicht! Ich meine, was tun wir? Was tun wir eigentlich? Was passiert da unten in Lateinamerika?“¹⁸⁰

Rusk zufolge war Johnsons Haltung – im Gegensatz zu der rhetorischen und intellektuellen Art Kennedys – emotionaler Natur. Er wollte etwas bewegen. Johnson wollte schnelle Ergebnisse sehen. Wohnbauprojekte, Schulen und Landwirtschaftsprojekte waren sein Ziel.

¹⁸⁰ Dean Rusk, *As I saw it*. Dean Rusk as told to Richard Rusk (W.W. Norton, New York 1990), 403.

Doch Johnson fehlte die Vision, die Kennedys Politik getragen hatte. Die reine Investition von Millionen von Dollar war nicht allein die Lösung. Zu groß war die Gefahr, dass mit den Geldern nicht das erreicht wurde, für das sie vorgesehen waren. Auch sah er sich mit der immer stärker werdenden Kritik der Erfolglosigkeit des Programms konfrontiert. Sollten die USA weiterhin Geld in ein überambitioniertes Programm investieren? Zwar hatte sich neben all den Problemen der letzten Jahre auch einiges in Lateinamerika bewegt, aber die wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten und die politischen Entwicklungen innerhalb Lateinamerikas waren weiterhin Sorgenkinder der U.S. Verantwortlichen. Ob des fehlenden Erfolges und Aufflammen anderer Krisenherde, verlor LBJ langsam das Interesse an Lateinamerika. Johnson war bekannt dafür, dass er in seinen öffentlichen Auftritten Versprechen abgab und Aussagen tätigte, die er in späterer Folge nicht einhalten konnte oder wollte. Umso interessanter scheinen seine Worte zum dritten Jahrestag der Allianz, bei der er sein Verpflichtung dem Programm gegenüber untermauerte:

„John F. Kennedy ist uns genommen worden. Die Allianz jedoch bleibt eine Quelle unseres Glaubens und eine Herausforderung für unsere Belastbarkeit. Die Allianz für den Fortschritt verdankt vieles der Vision von Präsident Kennedy. Aber er verstand, dass sie von den Wünschen und Ideen all jener kommen, die Fortschritt und Freiheit anstreben.“¹⁸¹

Mit diesen Worten deutete LBJ gleichzeitig jedoch an, dass der Erfolg des Programms von den Bemühungen Lateinamerikas abhängig war und zog sich damit aus der Führungsrolle zurück, die die USA seit Beginn inne gehabt hatte.

Sein schwindendes Engagement für das Programm kann auf zwei weitere politische Gründe zurückgeführt werden. Einerseits hatte Johnson nicht die Möglichkeit sich – wie Kennedy – mit einer neuen Lateinamerikapolitik von der seines Vorgängers abzugrenzen, andererseits wäre eine komplette Kehrtwende in der Lateinamerikapolitik das falsche Signal an die südlichen Nachbarn gewesen. So setzten die Vereinigten Staaten ihren Einsatz für die *Allianz für den Fortschritt* fort und Johnson übernahm die Politik und Programme seines toten Vorgängers. „Lasst uns“ sagte er „die *Allianz für den Fortschritt* zu einem lebenden Denkmal für Präsident Kennedy machen.“¹⁸² Ironischerweise profitierte Johnson hier von der Welle an nationaler Trauer, die es ihm ermöglichte im Namen seines Vorgängers eine Vielzahl seiner Forderungen vom U.S. Kongress absegnen zu lassen. Keiner der Verantwortlichen wollte sich der Kritik stellen müssen, sich dem Traum des verstorbenen Präsidenten in die Quere zu

¹⁸¹ Lyndon B. *Johnson*, Third Anniversary of the Alliance for Progress. (Dept. of State, Washington 1964), 3.

¹⁸² *Rogers*, *The Twilight Struggle*, 255.

stellen. Trotz all seiner lobenden Worte für die Erfolge der Allianz wurden jedoch alsbald Zweifel an seinen Motiven laut. Zum Teil waren die Bedenken das Produkt von Johnsons Mangel an Auslandserfahrung – speziell in Zusammenhang mit der *Western Hemisphere*.¹⁸³ Zu sehr war der Erfolg der Allianz – in den Augen vieler – direkt mit Kennedys Engagement verbunden gewesen und nach dessen Tod stieg die Angst, dass der neue Präsident nicht dasselbe Maß an Interesse beisteuern konnte oder wollte. Dies steht im Widerspruch zu den Beobachtungen, die Dean Rusk überlieferte. So bemerkte er über Johnson: „die Allianz bedeutete LBJ viel. Er verließ das Amt enttäuscht darüber, dass er nicht mehr für und mit unseren lateinamerikanischen Nachbarn erreicht hatte.“¹⁸⁴ Sein Pragmatismus symbolisierte jedoch für viele eine Rückkehr zu jener Politik, die die Interessen der USA in den Vordergrund stellten und allfällige Entscheidungen in Bezug auf einen hemisphärischen Konsens hintanstellen ließen.

Die erste Zerreißprobe stellten dabei die Ereignisse in Panama im Januar 1964 dar. Hinter den anti-amerikanischen Demonstrationen vermutete Johnson Castros Plan den kommunistischen Einfluss auf Panama auszuweiten.¹⁸⁵ Den politischen Unruhen, die zum Tode von vier U.S. Soldaten geführt hatten, folgten die Aufkündigung der bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Nationen und die Weigerung Johnsons, Zugeständnisse an die Regierung Panamas zu machen. Dies bedeutete auch gleichzeitig eine Einstellung der Auslandskredite von Seiten der USA, was die Vermutung bei Kritikern wiederum verhärtete, dass Johnsons Regierung nur dann Finanzmittel fließen ließ, wenn sich die Länder entsprechend benahmen. Es zeigte sich sehr schnell, dass die Vereinigten Staaten die Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Militär-Regierungen präferierten. So verwunderte es wenig, dass Johnsons Administration keine Einwände erhob, als im April 1964 das brasilianische Militär den – angeblich pro-kommunistischen – Präsidenten João Goulart stürzte. Obwohl eine Einmischung seitens der USA nicht nachgewiesen werden konnte, sah man Johnsons Anerkennung des Militär-Regimes als offenes Zeichen für seine politische Präferenz. Kein Einspruch wurde erhoben, als das brasilianische Militär sich als die neue Regierung etablierte und, unter dem Vorwand des Kampfes gegen „Korruption und Kommunismus“ fortfuhr, unerbittlich jedes Zeichen von politischer Opposition zu unterdrücken.¹⁸⁶ Ein weitaus größerer Konflikt trat jedoch im April 1965 auf. Die von einer Militärjunta geführte Dominikanische Republik, sah sich mit einer Revolte der politischen

¹⁸³ *Gambone*, *Capturing the Revolution*, 98.

¹⁸⁴ *Rusk*, *As I saw it*, 404.

¹⁸⁵ *Smith*, *Historical Dictionary*, 118.

¹⁸⁶ *Smith*, *United States and Latin America*, 133.

Linken konfrontiert, die die Wiedereinsetzung des 19 Monate zuvor vertriebenen Präsidenten Juan Bosch verlangte. Die Situation schien zu eskalieren und unter dem Vorwand, dass es sich hierbei um einen Versuch der Kommunisten handeln könnte auf dem lateinamerikanischen Festland Fuß zu fassen, befahl Präsident Johnson den Einsatz von 20.000 U.S. Soldaten in der Dominikanischen Republik – ohne zuvor die anderen Vertreter der OAS zu konsultiert zu haben. Der Einfluss der OAS auf die Entscheidungen einzelner Länder der Hemisphäre war schon länger bezweifelt worden. So merkte bereits Adolf Berle in seinem Tagebuch an:

„Die Organization of American States ist mittlerweile nichts weiter als eine Farce. Kolumbiens Präsident Lleras Carmago bat die OAS um eine einfache Sache: ein grundlegendes Fundament für das inter-amerikanische System festzulegen – und alle fanden lächerliche Ausreden, warum dies nicht möglich sei. Ich denke, dass dies von der politischen Furcht in den jeweiligen Regierungen dieser Länder herrührt – aber es könnte natürlich auch den tatsächlichen Wunsch ausdrücken, das inter-amerikanische System zu zerstören und die Vereinigten Staaten zu vernichten. Zwischenzeitlich wollen sie natürlich all das Geld abkassieren, das durch die Allianz für den Fortschritt abschöpfbar ist.“¹⁸⁷

Eine überaus düstere Beobachtung für einen der glühendsten Verfechter der Allianz. Es zeigten sich der zunehmende Frust mit dem Programm und die inaktive Art der Mitgliedsstaaten der OAS. Die Reaktion der Vereinigten Staaten während der Krise in der Dominikanischen Republik hatte, so dachten einige, die Realität hinter der Rhetorik offenbart: der Idealismus der Allianz repräsentierte nicht wirklich die Interessen der Vereinigten Staaten, zumal sich die USA in einer Krise scheinbar lieber auf Seiten der Militärjunta als auf jene der liberalen Opposition stellten.¹⁸⁸ Diese Ereignisse stellten den Paradigmenwechsel in der Regierung Johnson dar. Zwar unterstrich man weiterhin die Wichtigkeit der *Allianz für den Fortschritt*, doch hatte sich auch in personeller Sicht das Bild der Lateinamerikapolitik sichtlich gewandelt. Ende 1967 unterhielten die Vereinigten Staaten Beziehungen zu sechs offiziellen Militärregimen und einer Vielzahl an weiteren Ländern, deren interne Belange vom Militär dominiert wurden.¹⁸⁹

Johnson hatte, mit dem Versprechen die Politik seines Vorgängers fortsetzen zu wollen, die Präsidentschaft übernommen und war auch bei der Auswahl seines Personals bei den Ernennungen seines Vorgängers geblieben. Personen in Spitzenpositionen – wie Außenminister Dean Rusk – boten ihren Rücktritt an, um dem neuen Präsidenten die

¹⁸⁷ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 756.

¹⁸⁸ Rogers, The Twilight Struggle, 138.

¹⁸⁹ Gambone, Capturing the Revolution, 134.

Möglichkeit zu geben, seine eigenen Vertrauten in die Regierung einzuberufen. Während der verbleibenden Zeit der ursprünglichen Kennedy-Amtszeit, vertraute Johnson jedoch größtenteils auf die Erfahrung des Stabs seines Vorgängers. Auch Adolf Berle sah sich, nach seinem schmachvollen Rückzug von 1961, wieder verpflichtet sein Wissen und Prestige dem neuen Präsidenten anzubieten. Hätte Lyndon Johnson ihn gebeten zurück nach Washington zu kommen und an Lateinamerika zu arbeiten, er wäre gegangen.¹⁹⁰ Aber Johnson und seine engsten Berater – Abe Fortas, Jim Rowe und Thomas Mann – hatten andere Pläne mit Berle. Keiner von ihnen – am Wenigsten Mann, dessen Erinnerung an das Debakel von 1961 noch frisch waren – würde Berle die hochrangige Position geben, die er begehrte. Aber es war Rowe,¹⁹¹ der erkannte, dass Berle für den Preis eines 20-minütigen Gesprächs mit dem Präsidenten, Johnsons historischer Talisman sein könnte.¹⁹² Als Aushängeschild zweier Vorgänger verkörperte Berle sowohl die *New Deal* Philosophie Roosevelts als auch die Vision Kennedys für Lateinamerika. Für Johnson blieb dies jedoch ein reiner Publicity-Akt. Auch Berle war sich seiner Position bewusst. So nannte er seine Einladung ins Weiße Haus zynisch die „roter Teppich-Behandlung“¹⁹³. Auch wenn er und Johnson die politische und militärische Lage Lateinamerikas gleich beurteilten, sollte Berle nur in seltenen Fällen zu Rate gezogen werden.

Denn einen der bedeutendsten Aufbrüche von Kennedys Vermächtnis stellte die Umbesetzung des Lateinamerika-Bereichs dar. Thomas C. Mann wurde als *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* eingesetzt. Bereits im Dezember 1963 holte Johnson damit jene Person zurück, die im April 1961 Washington in Richtung Mexiko verlassen hatte. Bei all seiner angeblichen Achtung für die Allianz, sollte diese Wahl einen klaren Einschnitt in der Lateinamerikapolitik der USA darstellen. Richard Goodwin, der kein Freund von Thomas Mann war, beschrieb die Ereignisse wie folgt:

„Spät im November 1963, auf Johnsons Verlangen hin, sandte ich ein Memorandum, bezüglich der Allianz für den Fortschritt, an das Weiße Haus. Nach einer detaillierten Aufstellung von unzähligen Schwierigkeiten, die die noch immer schwerfällige Alianza umgaben, folgerte ich, dass „wir nur noch elf Monate [bis zur Wahl] hätten um zu demonstrieren, dass die Allianz auf Schienen laufe. ... Die Allianz hatte ein enormes Plus in der Person von Präsident Kennedy. Lateinamerikaner fühlten, dass sie sich darauf verlassen konnten, dass er sich durch den Morast der Bürokratie schlagen würde.“

¹⁹⁰ *Berle, Jacobs*, The Papers of Adolf A. Berle, xxxiv.

¹⁹¹ James Rowe war erfolgreicher Anwalt und Mitglied von Johnsons Stab seit den frühen 1950er Jahren. Er wurde wichtigster politischer Berater während Johnsons Präsidentschaft. – siehe dazu Robert *Dallek*, *Lone star rising*. Lyndon Johnson and his times, 1908-1960 (Oxford University Press, Oxford/ New York 2004), 245.

¹⁹² *Schwarz*, *Liberal*, 342.

¹⁹³ Ebd. 343.

... Man bräuchte jemanden, der die Gesamtverantwortung übernimmt, der ein Symbol für das persönliche Interesse und Entschlossenheit sei. ...“ Eher naiv schlug ich Sarge Shriver oder Robert Kennedy für den Job vor.

Nach ungefähr zwei Wochen hatte ich meine Antwort. Am Samstag, den 14. Dezember, verlautbarte Pierre Salinger die Rückkehr von Thomas Mann in der Position als Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, für die er einst von Eisenhower nominiert und später von Kennedy abgezogen worden war. Arthur Schlesinger schickte mir eine Kopie des Besprechungsprotokolls an welches er eine Notiz angeheftet hatte auf der gekritzelt stand „R.I.P.“ – ruhe in Frieden.

Am nächsten Morgen bekam ich einen Anruf von Pedro San Juan, der Kennedy als Übersetzer und Berater bei seinen Besuchen in Lateinamerika gedient hatte. „Ich werde einen Nachruf schreiben,“ sagte Pedro; „die Allianz für den Fortschritt, geboren Oktober 1960, gestorben am 14. Dezember 1963.“¹⁹⁴

Laut Goodwin reflektierte dies die allgemeine Gemütslage der Kennedy Leute nach Manns Einsetzung. Für sie stellte Mann einen jener Berufsdiplomaten dar, der die Euphorie für die Allianz nie begriffen hatte und für ihre Ideale auch nicht einstehen konnte. Manns überaus imperialistische Ansichten und seine Einstellung zu Lateinamerika war über die Grenzen bekannt und so befürchtete man, dass seine Bestellung das falsche Signal setzen würde. Doch Johnson ließ sich nicht beirren. Für ihn war Mann genau der Richtige, um Ordnung in die laxen Strukturen der Allianz zu bringen und die Zielsetzung des Programms zu überarbeiten.

Auch Adolf Berle nahm zur Bestellung von Thomas Mann Stellung. Zwar hatte er die Regierung Kennedy schmachvoll verlassen müssen, doch noch immer schlug sein Herz für Lateinamerika und die Vorgänge in der U.S. Außenpolitik. Biograph Jordan Schwarz geht sogar soweit, dass er meint, dass der mittlerweile 68-jährige trotz all der politischen Querelen noch immer nicht amts müde war. Die Beharrlichkeit und die Kontinuität seinen Bemühungen für die Einigkeit der Hemisphäre ließen niemals nach.¹⁹⁵ Berle fand zwar nicht Aufnahme in Johnsons Regierungsteam, dennoch gratulierte er ihm in einem Brief vom 16. Dezember 1963 zu seiner Entscheidung:

„Lassen Sie mich Ihnen zu Ihrer schnellen Entscheidung und direkten Initiative im Bereich Lateinamerika gratulieren. Die Zentralisierung der Führung war die erste Empfehlung der Arbeitsgruppe, die von Präsident Kennedy 1961 einberufen wurde. Für den Job wollten wir Tom Mann, den Sie jetzt eingesetzt haben. Aber zu jener Zeit wollte er (zu Recht, wie ich meine) den Posten nicht annehmen. Er wird sich sehr gut

¹⁹⁴ Richard N. *Goodwin*, *Remembering America. A Voice from the Sixties* (Little, Brown, Boston 1988), 244-246.

¹⁹⁵ *Berle, Jacobs*, *The Papers of Adolf A. Berle*, xxxiv.

machen. Ich hoffe, dass er auch den Titel des Undersecretary so schnell wie möglich erhalten wird. Er wird ihn benötigen.“¹⁹⁶

Mehrere interessante Aspekte kommen in diesem kurzen Absatz des Schreibens zum Vorschein. Berle spricht in den ersten Sätzen die Zusammenlegung der Position des Koordinators der *Allianz für den Fortschritt* und dem Amt des *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* an. Eine Forderung, die nicht nur Berles Arbeitsgruppe bereits Ende 1960 gefordert hatte, sondern deren Notwendigkeit sich auch immer stärker in der alltäglichen Arbeit gezeigt hatte. Die untergeordnete Position des Koordinators hatte dazu geführt, dass dem Programm und seinem Personal die Durchsetzungskraft innerhalb des Außenministeriums fehlte. Eine Verschmelzung der Zuständigkeiten in der vorgesetzten Position des *Assistant Secretary* sollte den Kompetenzstreit beenden und die Autorität des Programms stärken. In weiterer Folge scheint die Tatsache interessant, dass Berle Johnson zu der Bestellung von Thomas Mann gratulierte. Dies zeigt die Diskrepanz in der Wahrnehmung der beiden. Während für Thomas Mann Berle einer der Gründe für seinen Abschied als *Assistant Secretary* unter Kennedy darstellte, dürfte Adolf Berle Mann weiterhin als geschätzten Kollegen angesehen haben. Jedenfalls erwirken Berles Worte den Anschein als habe er immer darauf gehofft, dass Mann diese Position – *Assistant Secretary* und Koordinator der Allianz – inne habe. Dies ist eine interessante Aussage, wenn man bedenkt, dass laut Richard Goodwin die Mehrheit der Kennedy-Leute Manns Bestellung als katastrophale Entwicklung bezeichneten. Der letzte Punkt, den Berle anspricht, unterstreicht seinen Wunsch nach Umsetzung einer langjährigen Forderung: die Belange Lateinamerikas sollten in den Stand einer *Undersecretaryship* erhoben werden. Diese Forderung stammte aus Berles aktiver Zeit, in der er noch gehofft hatte, dieses Amt für sich beanspruchen zu können. Nicht nur ging es ihm damals darum seine eigene Position zu stärken, er erkannte auch, dass es notwendig war die Wichtigkeit der hemisphärischen Belange in der Rangordnung des Außenministeriums anzuheben, um sowohl nach innen als auch nach außen die Erkenntnis zu stärken, dass die inter-amerikanischen Beziehungen für die Regierung von äußerster Priorität seien. Diese Idee war zwar zuerst von Kennedy abgelehnt worden, wie jedoch ein Memorandum vom 29. Oktober 1963 an Außenminister Rusk zeigt, hatte Kennedy – kurz vor seinem Ableben – die Sachlage nochmals neu evaluiert:

Ich würde gerne die Position des Undersecretary of State for Inter-American Affairs schaffen. Dies wäre die viert-höchste Position im Außenministerium. Die zuständige Person würde die Verantwortung für die Allianz für den Fortschritt sowie für das Büro

¹⁹⁶ Berle, Jacobs, The Papers of Adolf A. Berle, 785.

für inter-amerikanische Beziehungen (von denen beide von Verantwortlichen im Range eines Assistant Secretary weitergeführt werden) haben. [...] Mir ist das Argument bekannt, dass, wenn wir dies für Lateinamerika machen, andere geographische Gebiete eine gleiche Aufwertung erfahren müssten. Aber ich bin zu dem Entschluss gekommen, dass dieses Argument, so plausibel es im Abstrakten auch klingen mag, die praktischen Aspekte der Situation übersieht.¹⁹⁷

Kennedy wollte mit diesen Worten den Widerstand der Bürokraten im Außenministerium brechen. Er war den Entschuldigungen des Außenministeriums überdrüssig geworden und wollte eine Position schaffen, die die Belange der Allianz vorantreiben konnte. Die Ansiedlung des Koordinators der Allianz in einer Unterorganisation des Büros *für Inter-American Relations* hatte sich als strategischer Fehler erwiesen – eine Tatsache, die Kennedy bis zu seinem Ableben nicht mehr ändern konnte. Die Forderungen waren nicht verstummt und so sah sich Johnson nun mit der Situation konfrontiert. Doch Johnson hatte spätestens nach seinem Wahlerfolg 1965 andere Prioritäten in seiner Politik gesetzt. Er und Mann stimmten darin überein, dass Lateinamerika nicht der Schauplatz eines Showdowns zwischen Ost und West darstellen würde. Zu akut schien die Situation in Südostasien zu sein.

Thomas C. Mann war ein Diplomat der alten Schule. Seiner Auffassung nach war politische Stabilität der Garant für wirtschaftliche Entwicklung. Er brach dabei im doppelten Sinne mit den Vorstellungen der Schöpfer der Allianz. Diese hatten die wirtschaftliche Entwicklung als Grundvoraussetzung für politische Stabilität gesehen. Mann und Johnson waren sich darüber einig, dass die Art der politischen Stabilität dabei von nachrangiger Bedeutung war. Dies hieß, dass die Regierung Johnson – im Gegensatz zu Kennedy – wenig Skrupel hatte auch an Nationen mit diktatorischer Führung Geld zu vergeben, solange diese die kommunistische Bedrohung gebannt hielt. Mit dieser Politik höhle man systematisch die Grundfeste aus, auf denen die Allianz aufgebaut war. Thomas Mann präsentierte seine Vorstellungen der Lateinamerikapolitik im Rahmen seiner ersten Rede zur Allianz im März 1964. Er spezifizierte vier wesentliche Punkte, die die neue Politik der Johnson-Administration zusammenfassen sollten¹⁹⁸:

1. die Vereinigten Staaten sollten sich auf wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren und die soziale Entwicklung Lateinamerika überlassen;
2. sie sollten private U.S. Geschäfte in Lateinamerika schützen;

¹⁹⁷ Document 68: Memorandum From President Kennedy to Secretary of State Rusk. Washington, October 29, 1963. *Office of the Historian*, Foreign Relations, 1961-1963, Volume XII, American Republics, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjfk/xii/35149.htm> vom 14. Juli 2009.

¹⁹⁸ *Taffet*, Foreign Aid as Foreign Policy, 60.

3. sie sollten keine Präferenz für demokratische oder nichtdemokratische Regierungen zeigen;
4. sie sollten sich darauf konzentrieren den Kommunismus zu bekämpfen.

Diese vier Grundsätze wurden als *Mann Doktrin* bekannt, stellten sie doch in ihrer Philosophie solch eine entscheidende Zäsur dar, wie es schon bei der *Monroe Doktrin* der Fall gewesen war. Es erweckte den Anschein, als hätten die vergangenen drei Jahre für Mann und Johnson nicht existiert. So viel Anstrengung war von Seiten Kennedys und seinen Mitarbeitern daran verwendet worden das landläufige Klischee des bösen Bruders im Norden zu ändern und nun kehrte man zurück zu den alten Methoden. Kritiker der *Mann Doktrin* machten zu jener Zeit darauf aufmerksam, dass die Fokussierung auf freie Unternehmen die Notwendigkeit für ein amerikanisches Engagement für Demokratie untergruben und letztendlich die Etablierung von reaktionären Regimen in der Hemisphäre förderte.¹⁹⁹ *Undersecretary* Mann stand also genau jenen politischen Gruppierungen positiv gesinnt gegenüber, die sich seit Beginn der Allianz geweigert hatten, die notwendigen Reformen durchzuführen. Dies muss ein Schlag ins Gesicht all jener Wegbegleiter gewesen sein, deren Aufgabe es gewesen war, die starren Ansichten der privilegierten Landoligarchie zu durchbrechen. Viele sahen die Handlung des Präsidenten – Moscoso und Martin zu entfernen und Manns Schritt das AID-Allianz-Personal mit der traditionellen Maschinerie des Außenministeriums zu verbinden – als ein Anzeichen dafür, dass das Thema Entwicklung im Angesicht von kurzfristigen Auslandsstrategien, herabgestuft wurde.²⁰⁰ Johnson delegierte gerne: hatte er einmal dafür gesorgt, dass eine vertrauenswürdige Person ein Amt inne hatte, hatte diese überwiegend freie Hand. Demnach konnte Thomas Mann seine persönlichen Überzeugungen in die Lateinamerikapolitik ausleben. Manns Ansicht nach, war der Kommunismus weniger eine direkte Gefahr für Lateinamerika als der hauptsächliche Begünstigte der gescheiterten U.S. Politik. Mann zufolge war es außerdem falsch anzunehmen, dass ganz Lateinamerika eine einzige Nation darstellte und dass die U.S. Politik in gleicher Art auf die gesamte Region anwendbar sei.²⁰¹ Manns oberstes Ziel blieb es, Stabilität innerhalb Lateinamerikas zu gewährleisten. Im Gegensatz zu der Politik seines Vorgängers legte er dabei jedoch keinen Wert auf den vorhandenen Grad an Demokratie in diesen Ländern. Diese Politik der Nichteinmischung bedeutete, dass auch wenn eine stabile, undemokratische Regierung an die Macht kam, die Vereinigten Staaten nicht versuchen

¹⁹⁹ *Gambone*, Capturing the Revolution, 102.

²⁰⁰ *Rogers*, The Twilight Struggle, 226.

²⁰¹ *Gambone*, Capturing the Revolution, 101-103.

würden ihnen zu „lehren“ wie Demokratie zu erreichen wäre.²⁰² Diese Politik ließ nicht viel Platz für die hehren Vorstellungen eines John F. Kennedy, der den entrechteten Klassen ihre Macht zurück geben wollte.

Die *Mann Doktrin* war ein Produkt des Drucks von Seiten des Kongress, den öffentlichen Beunruhigung und Johnsons eigener Direktiven, die amerikanische Politik in Bezug auf konkrete und erreichbare Ziele neu zu definieren.²⁰³ Ersterer Beweggrund war auch schon zu Kennedys Zeiten aufgetreten. Schon zu Beginn des Programms hatte sich gezeigt, dass der Kongress den hohen finanziellen Zuwendungen skeptisch gegenüber stand und spezifische Kürzungen am Budget vorgenommen hatte. Dieser Widerstand hatte sich nach fünf Jahren mehr oder weniger erfolgloser Entwicklungshilfe erheblich gesteigert. Dem Kongress waren die Argumente für den Fortbestand der bestehenden Politik zu wenig, vor allem unter Berücksichtigung der schwachen Ergebnisse. Man begann sogar daran zu zweifeln, ob die Fördermittel der Allianz überhaupt in Verbindung mit dem – bestehenden aber geringen – Wirtschaftswachstum gesetzt werden konnten, oder ob es sich um eine gänzlich unabhängige Entwicklung handelte. Im Rahmen der pan-amerikanischen Konferenzen sollte sich Mitte der 1960er dieser abfallende Enthusiasmus widerspiegeln. In einer Rede zum fünften Jahrestag der *Allianz für den Fortschritt* am 17. April 1966, gab der Präsident einen groben Entwurf davon, was er sich als Programm für das Gipfeltreffen vorgestellt hatte. Der wesentlichste Punkt des Pakets war die Forderung, dass die Lateinamerikaner – im Gegenzug für erhöhte U.S. Zuwendungen um die physische Integration der Region durch die International Development Bank (IDB) zu finanzieren – ihre Zölle reduzieren sollten.²⁰⁴ Im darauffolgenden Jahr wurde zu diesem Zweck eine Kommission einberufen, die sich mit den Ergebnissen der bisherigen Finanzierung auseinandersetzen sollte. Von Anfang an schien jedoch klar zu sein, dass die Zeiten der großzügigen Finanzierung von Entwicklungsprojekten vorbei waren. Der Gedanke dahinter war, dass während U.S. Freigiebigkeit unfähig gewesen war das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, könnte die Senkung von Handelsbarrieren es den Lateinamerikanern ermöglichen einander zu helfen.²⁰⁵ Dieser Vorschlag lag ganz im Interesse der USA, bedeutete dies doch einen möglichen Rückzug aus der immer schwerer wiegenden Verantwortung.

Die öffentliche Meinung im In- und Ausland war eine weitere Komponente, die Druck auf die Lateinamerikapolitik Johnsons ausübte. Von Anfang an war die Allianz als riesiges PR-

²⁰² *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 127.

²⁰³ *Gambone*, Capturing the Revolution, 102.

²⁰⁴ *Pearce*, Rhetoric of Foreign Aid, 112.

²⁰⁵ *Taffet*, Foreign Aid as Foreign Policy, 182.

Spektakel vermarktet worden. Diese Taktik sollte dazu dienen die Popularität des Programms zu fördern und dadurch die Reformbereitschaft der partizipierenden Länder zu gewährleisten. Die *Allianz für den Fortschritt* wurde zum Vehikel der Öffentlichkeitsarbeit, um Johnsons Bemühungen zu unterstützen die Aufmerksamkeit der Nation von der expandierenden Krise in Südostasien abzulenken²⁰⁶ – denn dieser Krisenherd sollte den neuen Mittelpunkt und wichtigste Polithürde in Johnsons Amtszeit darstellen. Der steigende Konflikt in Vietnam hatte gezeigt, dass nicht Lateinamerika sondern Südostasien der reale Konfliktherd zwischen Ost und West geworden war. Schon in den 1950er Jahren waren erste Militärvertreter der USA in Südvietnam gelandet, um eine kommunistische Übernahme aus dem Norden zu verhindern. Der Konflikt eskalierte zu Beginn der 1960er Jahre und bündelte einen Großteil der U.S. Streitkräfte und Finanzmittel. 1965 wurden unter Johnsons Befehl erste Kampfeinheiten in Vietnam eingesetzt – ein blutiges und verlustreiches Unterfangen der USA, das dem Rest der Welt signalisieren sollte, dass die Vereinigten Staaten die Ausbreitung der feindlichen Ideologie mit allen Mitteln bekämpfen würden. Es war dieser Konfliktherd, der die Aufmerksamkeit der USA von Lateinamerika auf Asien lenkte. Adolf Berle sah die Lage anders. Seiner Meinung nach „könnte sich ein Amerikaner eine Welt, in der Südostasien kommunistisch ist, vorstellen. Eine Welt in der Lateinamerika von Kommunisten dominiert ist, wäre jedoch etwas gänzlich anderes.“ Ein Misserfolg in Südostasien wäre tragisch, aber ein Fehlschlag in der Hemisphäre wäre eine Katastrophe.²⁰⁷ Doch die Prioritäten hatten sich sichtlich verschoben.

Auch die Meinung innerhalb Lateinamerikas befand sich im Wandel. Zwar sahen sich jene Kritiker, die schon zu Beginn der Amtszeit Kennedys davon überzeugt gewesen waren, dass die Vereinigten Staaten nur deshalb Interesse an Lateinamerika gezeigt hatten, da sie die von Kuba ausgehende Expansion des sowjetischen Einflusses verhindern wollten, in ihrer Annahme bestätigt, doch auch die Wahrnehmung von Castros Kuba war eine andere. Mit den Ereignissen rund um die Kuba-Krise von 1962 hatte sich dieses Bild gewandelt. Kuba war als kleine Schachfigur im Konflikt der zwei Supermächte entlarvt worden und hatte durch seine unrühmliche Rolle in dem Konflikt an Prestige in den Amerikas eingebüßt. Die gefährliche Rolle, die Castros Kuba noch unter Kennedy eingenommen hatte, schien für Johnson weniger bedrohlich. Zwar gab es weiterhin die Furcht, dass sich kommunistische Kräfte in den lateinamerikanischen Ländern durchsetzen konnten, jedoch viel diese Bedrohung im Vergleich mit dem offenen Konflikt in Vietnam eher gering aus. Gegen Ende seiner Amtszeit

²⁰⁶ Pearce, *Rhetoric of Foreign Aid*, 27. Vgl. Robert M. Smetherman, Bobbie B. Smetherman, *High Visibility Foreign Aid. The Alliance for Progress*. In: *The Western Political Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (Mar., 1971), 52.

²⁰⁷ Schwarz, *Liberal*, 347.

sah sich LBJ nicht nur mit dem anhaltenden Konflikt in Südostasien konfrontiert, auch seine Partei schien intern zerstritten. Ob des politischen Durcheinanders beschloss er auf eine Wiederkandidatur zu verzichten.

Johnsons Bilanz in Bezug auf Lateinamerika und die *Allianz für den Fortschritt* war eine gemischte. Trotz seiner Devise die Effizienz des Programms erhöhen zu wollen, war er nicht im Stande gewesen seine Versprechen einzulösen. Gregory Weeks meint, dass Johnsons Engagement für die Allianz wacklig war, und sein Vertrauen in den Gebrauch der U.S. Streitmacht um Bedrohungen der nationalen Sicherheit anzugreifen, ungebrochen blieb.²⁰⁸ Die geo-politischen Ereignisse während Johnsons Amtszeit und die dominante Haltung der USA in Fragen der nationalen Sicherheit hatte dazu geführt, dass von Johnsons Versprechen die Allianz weiterzuführen nur noch der äußere Schein geblieben war. Michael Gambone zufolge stand am Ende selbst Johnson Kennedys *Allianz für den Fortschritt* höchst kritisch gegenüber, beschrieb er sie doch als „gründlichen Schlamassel“, der viel zu viel Vertrauen in die Fähigkeit der Vereinigten Staaten, die Demokratie in Lateinamerika bilden zu können, gesetzt hatte. Johnson glaubte, dass Kennedys Berater – von der politischen Entwicklungstheorie gefesselt – verabsäumt hatten die Besonderheiten der lateinamerikanischen Kulturen zu verstehen.²⁰⁹ Die Position des *Assistant Secretary for Inter-American Affairs* sollte in seiner Amtszeit noch drei weitere Male umbesetzt werden. Jack Hood Vaughn²¹⁰ wick Lincoln Gordon, jenem Mitbegründer und loyalen Vertreter der Allianz, der in vielen Reden für die Prinzipien der Allianz eingetreten war. Nach der politischen Mystik gefragt, bemerkte Gordon, dass – mit einigen Ausnahmen – der Begriff *Allianz für den Fortschritt* nicht jenes lateinamerikanische Polit-Schlagwort geworden war, dass sich viele vor fünf Jahren erhofft hatten.²¹¹ Gordon verließ bereits am 30. Juni 1967 das Amt wieder und wurde von Covey T. Oliver ersetzt. Seine Einschätzung der Allianz gegen Ende von Johnsons Amtszeit fasste er unter dem Begriff „Death Syndrom“ – Todessyndrom zusammen. Oliver glaubte, dass die Führer der Hemisphäre auf das Attentat in Dallas fixiert waren und es als Zeichen des symbolischen und substantiellen Todes der *Alianza* [...] verstanden.²¹² Die Bilanz aller drei Assistant Secretaries war von geringen Erfolgen gekennzeichnet. Johnsons Amtszeit stellte eine Übergangsphase zwischen dem idealistischen Modell der Allianz unter Kennedy und der realistischen Kreditvergabe unter Johnson dar.

²⁰⁸ Weeks, U.S.-Latin American Relations, 127.

²⁰⁹ Gambone, Capturing the Revolution, 99.

²¹⁰ Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs vom 11. März 1965 bis 28. Februar 1966.

²¹¹ Institutional Modernization and the Alliance for Progress, Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences, Vol. 20, No. 3 (Dec., 1966), 8f.

²¹² Gambone, Capturing the Revolution, 148.

Wie das Treffen der amerikanischen Staaten von 1967 gezeigt hatte, war es offensichtlich geworden, dass es den USA nicht mehr möglich war den enormen finanziellen Beitrag zur Allianz zu leisten. Man hatte bereits mit der Suche nach Alternativen begonnen und es erinnerte außer dem Namen nicht mehr viel an die einstige Politik der USA.

NIXONS LATEINAMERIKAPOLITIK UND DAS BEISPIEL CHILE

Als im Jahr 1968 Richard M. Nixon zum 37. U.S. Präsidenten gewählt wurde, schloss sich ein Kreis in den Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika. Mit Nixon war jener Mann oberster Vertreter der Weltmacht USA geworden, dessen Leben zehn Jahre zuvor von wütenden Massen in Caracas bedroht worden war. Diese Schmach war ein unvergessliches Ereignis gewesen, dass seine Sympathie für die südlichen Nachbarn nicht sonderlich stärkte. Richard Nixon übernahm das Präsidenschaftsamt in einer schwierigen Zeit. Der Vietnam-Krieg bündelte die Energien der Vereinigten Staaten mehr als zuvor und auch in anderen Belangen sah sich Nixon mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Umso deutlicher fiel sein Desinteresse für die Situation Lateinamerikas aus. Hatten JFK und – in geringerem Ausmaß – Johnson Lateinamerika als jene Region angesehen, in der sich der Machtkampf zwischen Ost und West entscheiden würde, fand Nixon eine andere Situation vor. Mit Vietnam war eine reelle Bedrohung in den Vordergrund getreten, die den ideologischen Kampf um Lateinamerika in ihrer Priorität austach. Die Nixon'sche Weltanschauung erkannte die Sowjetunion und China – nicht Lateinamerika – als Schlüsselpartner im globalen System an, indem Soveränität als beiderseitiges Selbstinteresse definiert wurde, Diplomatie den Grundsatz der Gegenseitigkeit zwischen den Großmächten einnehmen würde und Frieden das Produkt der gegenseitigen Zurückhaltung werden würde.²¹³ Unterstützt wurde Nixon in seiner Einschätzung der Lage von einem seiner engsten Vertrauten – dem nationalen Sicherheitsberater Henry Kissinger. Nie zuvor hatten sich die außenpolitischen Belange so sehr in den Händen von Präsident und Sicherheitsberater befunden wie zu jener Zeit. War Nixons Beziehung zu Lateinamerika bestenfalls oberflächlich, negierte Kissinger die Bedeutung der Regionen mit folgender Begründung:

Nichts von Bedeutung kann vom Süden kommen. Die Achse der Geschichte startet in Moskau, geht nach Bonn, überquert den Ozean nach Washington und geht weiter nach Tokio.²¹⁴

In der politischen Einschätzung beider lag die Priorität darin mittels Eindämmungspolitik die aktuellen Krisengebiete der Welt vor kommunistischen Einfluss zu bewahren und im Rest der Welt politische Stabilität zu gewährleisten. Diese basierte auf der schlichten Politik, dass nur das Ergebnis zähle; wie man den Status quo beibehielt war von sekundärer Bedeutung. Hier setzte sich Nixons Politik klar von der seiner Vorgänger ab. Hatten Kennedy und

²¹³ *Gambone*, *Capturing the Revolution*, 174.

²¹⁴ Mark Atwood *Lawrence*, *History from Below. The United States and Latin America in the Nixon Years*, In: Fredrik *Logevall* und Andrew *Preston* (ed.), *Nixon in the World. American Foreign Relations, 1969-1977* (Oxford University Press, Oxford/New York 2008), 269.

Johnson versucht durch strukturelle Änderungen ein Klima für stabile demokratische und anti-kommunistische Regierungen zu erzeugen, fiel Nixon zurück auf jene Politik, die die 1940er und 1950er Jahre geprägt hatte. Die Strukturelle Entwicklung wurde – auch aufgrund der mangelnden Erfolge der *Allianz für den Fortschritt* – vernachlässigt und bei der Auswahl an potentiellen Verbündeten schreckte man auch nicht davor zurück, Regimes von Diktatoren und Militärs zu akzeptieren. Aus diesem Grund meint Historiker Mark Atwood Lawrence, dass nichts Revolutionäres an dem Zugang war, den Nixon und Kissinger mit sich ins Weiße Haus brachten.²¹⁵ So versuchte Präsident Nixon in einer seiner ersten Reden zum Thema Lateinamerika nicht seine Politik zu verteidigen, sondern die seiner zwei Vorgänger zu relativieren und zu zeigen, wie sehr sich die Zeiten seit Verkündung der Allianz verändert hatten. So meinte er:

Im Gegensatz zu meinen Vorgängern werde ich nicht nur „Plattitüden“ anbieten und werde die „rhetorische Lücke“ schließen, die den hemisphärischen Beziehungen geschadet haben. [...] Über Jahre haben die Vereinigten Staaten die Illusion verfolgt, dass sie alleine den Kontinent neu erschaffen könnten. Man hat sich manchmal vorgestellt, dass man es machen könnte und sollte. [...] Ich werde keine „grandiosen Versprechen und Allheilmittel“ anbieten.²¹⁶

Diese Aussage stellte nicht nur eine Relativierung der *Allianz für den Fortschritt* dar, sondern war für viele Beobachter ein klarer Rückschritt in den inter-amerikanischen Beziehungen. Nixon hatte die hochtrabenden Ideale der Allianz gegen eine rudimentäre Interventionspolitik eingetauscht, die im Falle einer äußeren Bedrohung den USA jegliche Freiheit ließ mit dieser Situation umzugehen. In Nixons Augen sollte sein großer Beitrag die Verminderung der Rhetorik, der Abbau des Grand Design und die Wiederherstellung einer amerikanischen Politik auf einem solideren Fundament aus Aufrichtigkeit, Realismus und einer maßvolleren Einschätzung, was die Vereinigten Staaten wirklich erreichen können, sein.²¹⁷ Für Lateinamerika bedeutete dies den Schritt in die geo-politische Bedeutungslosigkeit und ein Abbruch in den Demokratisierungsbemühungen. Gestützt wurde diese Einschätzung durch die Berichte von Nelson Rockefeller, der vom Weißen Haus im Jahr 1969 auf eine Aufklärungsmission nach Lateinamerika geschickt worden war. Rockefellers Bericht sah voraus, dass Unruhen einen zunehmend anti-amerikanischen Unterton annehmen würden, da so viele Lateinamerikaner die Vereinigten Staaten als Bollwerk des oppressive Status quo ansahen.²¹⁸ Die Unterstützung der herrschenden Eliten garantierte vielleicht

²¹⁵ Lawrence, *History from Below*, 271.

²¹⁶ Ebd. 272.

²¹⁷ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 190.

²¹⁸ Lawrence, *History from Below*, 272.

kurzfristig die Stabilität der Region, man hatte jedoch bei der Mehrheit der Bevölkerung den Verdacht bestätigt, dass die wirtschaftlichen und politischen Interessen der USA jene der anderen Nationen des Kontinents überschatteten. Die Änderung der U.S. Politik bezüglich Demokratie in Lateinamerika – besonders Nixons Adaption eines „low profile“ in der Sichtbarkeit der U.S. Diplomatie – wurde durch die Empfehlung des Berichts nach engeren Beziehungen mit Militärregierungen untermauert.²¹⁹ Keine andere politische Macht konnte im Vergleich mit dem Einfluss der lateinamerikanischen Militärs zu jener Zeit mithalten – eine Tendenz, die sich auch anhand der Anzahl von Militärregierungen innerhalb Lateinamerikas am Ende der 1960er Jahre deutlich zeigte. Mittlerweile blieb Nixon von der Überlegenheit des Kapitalismus überzeugt. Demnach unterstrich er in einem seiner ersten Meetings mit dem neuen *Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs* Charles A. Meyer die Notwendigkeit die Stabilität zu erhalten, um in weiterer Folge private Investitionen anzukurbeln.²²⁰ Diese Politik förderte nicht nur den Einfluss der USA und sicherte die wirtschaftlichen Interessen in den lateinamerikanischen Nationen, Nixon war auch überzeugt, dass die Vereinigten Staaten ein gutes Beispiel vorgeben würden, welches die lateinamerikanischen Verantwortlichen dazu animieren würde selbst den privaten Sektor zu stimulieren. Die neue Linie am Ende der 1960er Jahre – alle lateinamerikanischen Regierungen zu akzeptieren, die zur Erhaltung des Status quo beitrugen – führte zu starken internen Reibungen in den meisten Nationen Lateinamerikas. Dies war genau jene Tendenz, die Kennedy zu Beginn des Jahrzehnts versucht hatte zu verhindern.

Hatte sich der Fokus der U.S. Regierung auch von Lateinamerika abgewendet, war man stets über die Prozesse der lateinamerikanischen Innenpolitik informiert. Dies wurde spätestens zu jenem Zeitpunkt klar als im Jahr 1970 die chilenischen Präsidentschaftswahlen zugunsten Salvador Allende Gossens ausfiel. Allende war schon seit längerem auf dem Radar der U.S. Verantwortlichen aufgetaucht. Nicht nur bedrohte er – in der Wahrnehmung der USA – als bekennender Marxist die hemisphärische Sicherheit Amerikas, er verfügte auch über gute Kontakte zu Castros Kuba und Vertretern der Sowjetunion. Eine Bedrohung, die schon Nixons Vorgänger Lyndon Johnson Sorgen bereitet hatte. Allende war seit 1952 bereits dreimalig als Präsidentschaftskandidat der sozialistischen Partei Chiles angetreten, war jedoch jedes Mal an der starken Konkurrenz gescheitert. Im Jahr 1958 war Allende noch relativ abgeschlagen Verlierer der Wahl geworden. Sein Gegenkandidat Jorge Alessandri galt als konservativer Liberaler und konnte nach einem knappen Wahlsieg über Allende die Mehrheit

²¹⁹ *Sigmund*, United States and Chile, 3.

²²⁰ *Gambone*, Capturing the Revolution, 177.

des chilenischen Kongresses – mit einer Koalition aus Konservativen, Liberalen und Radikalen – unter sich vereinen. Alessandri war Machthaber, als Kennedy die *Allianz für den Fortschritt* startete. Doch diese in Chile durchzuführen war nicht einfach. Alessandri war ein Mitglied der Elite und hatte wenig Interesse daran, die in der Charter von Punta del Este geforderten Reformen zu verwirklichen.²²¹ Für ihn bestand kein Interesse in der Umverteilung von Land und Steigerung der Lebensqualität der unteren Klassen – dies obwohl Chiles Gesamteindruck ein äußerst positiver war und als ideales Beispiel für den Erfolg der Allianz gelten hätte können. Chile war jene Nation, die im Vergleich mit den anderen lateinamerikanischen Staaten eine stabile und prosperierende Wirtschaft und eine der längst anhaltenden Demokratien Lateinamerikas aufweisen konnte. Umso enttäuschter waren die U.S. Verantwortlichen über den Unwillen der Chilenen die Vereinbarungen der Charter zu realisieren. Der anfänglichen Ratlosigkeit der U.S. Stellen folgte eine Änderung der Politik. Chile war zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten geraten und hatte Auslandsschulden angehäuft. Die U.S. Verantwortlichen schlugen einen *quit pro quo*-Handel vor: die USA würden Chile Hilfgelder zuerkennen, wenn Chile diese für Programme im Sinne der Allianz verwendete. Dies bedeutete eine Umkehr der eigentlichen Intention der Allianz. Waren die Hilfgelder eigentlich als Belohnung für reformwillige Nationen gedacht gewesen, setzte man sie nun ein um die Reformwilligkeit anzuregen. Die bewusste Abkehr von der eigentlichen Philosophie der Allianz zeigte sich im verstärkten Maße im Wahlkampfjahr 1964. Die Unzufriedenheit der chilenischen Bevölkerung ob der verschlechterten Wirtschaftslage führte bei U.S. Verantwortlichen zu der Befürchtung, dass der sozialistische Kandidat Allende eine reelle Chance auf den Wahlsieg haben könnte. Für die USA unter LBJ hieß dies, dass man mit allen Mitteln einen Sieg der Sozialisten verhindern musste. Hatte man mit der finanziellen „Bestechung“ zur Umsetzung der Reformen den Bogen schon weit überspannt, verletzte man nun auch das Versprechen der Nichteinmischung in interne Belange. Durch Geheimoperationen versuchte man einen Wahlsieg von Allende zu verhindern. Die Entstehung von Eduardo Freis dynamischen Christ-Demokraten bot eine goldene Gelegenheit um sowohl einen marxistischen Wahlsieg abzuwehren als auch die Grundprinzipien der *Allianz für den Fortschritt* zu testen.²²² Alessandris Wiederwahl schien unwahrscheinlich. Mit dem liberalen Kandidaten unterstützten die USA jenen Anwärter, der ihrer Meinung nach die beste Wahl für Chile war. Man verbreitete Flugblätter und finanzierte gegen Allende gerichtete Werbung, um einen Wahlsieg Freis zu gewährleisten. Die CIA sandte auch direkt

²²¹ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 69.

²²² Albert. L. Michaels, *The Alliance for Progress and Chile's "Revolution on Liberty," 1964-1970*. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1976), 78.

Geld an Frei's Kampagne. Zwischen 1962 und 1964 autorisierte ein geheimes U.S. Regierungskomitee – die *Special Group* – die Bereitstellung von fast \$4 Millionen, um Frei's Wahlkampf zu unterstützen.²²³ Als mitte-links Kandidat fand Frei eine breite Basis und Allende wurde zum dritten Mal bei den Präsidentschaftswahlen geschlagen. Das fatale Resultat war jedoch die Tatsache, dass Frei durch die Begünstigung, die ihm die USA entgegengebracht hatte, an deren Wünsche gebunden war. Die Regierung Johnson hatte Millionen von Hilfgeldern in die chilenische Wirtschaft investiert um Chile als attraktives Vorbild für die anderen lateinamerikanischen Staaten zu präsentieren. Die Gelder waren mit der Zuversicht vergeben worden, dass Chile unter Frei's Führung jene Reformen umsetzen würde, die sein Vorgänger aus persönlichem Desinteresse neglegted hatte. Frei's Wunsch nach einer „Revolution in Freiheit“ spiegelte die Eckpfeiler der Allianz wider. Als er zu Beginn seiner Präsidentschaft auf eine Realisierung seines Reformprogramms drängte, stieß er auf großen Widerstand. Jedes Mal wenn seine Regierung versuchte, eine Klasse oder einen Sektor für die nationale Entwicklung zahlen zu lassen, verlor sie dessen Unterstützung.²²⁴ Auch die zunehmenden Auslandsschulden, die sich bereits unter seinem Vorgänger angehäuften hatten, bereiteten Frei große Probleme. Die Abhängigkeit von den USA wurde immer größer um den Status quo erhalten zu können. Waren die Vereinigten Staaten einerseits bereit weiterhin finanzielle Unterstützung zu leisten, setzten die USA ihre Zuwendungen zunehmend auch dafür ein, um bevorzugte Handelsbedingungen zu erhalten. Wieder zeigte sich deutlich, dass die USA ihre eigenen Interessen über die Entwicklung von anderen Nationen stellte. Der Druck von Seiten der USA und die vehemente Resistenz der chilenischen Gesellschaft führte dazu, dass Frei immer stärker unter Druck geriet. Dies gab den chilenischen Linken unter Salvador Allende wieder Aufschwung. Es war Richard Nixon, der sich im Jahr 1970 mit der erneuten Bedrohung durch Allende konfrontiert sah. Waren schon seine Vorgänger Allende negativ gegenüber gestanden war Nixon davon überzeugt jedes nur erdenkliche Mittel anzuwenden um die Wahl Allendes zu verhindern. Noch drastischer formulierte es Kissinger als er diesbezüglich meinte: „Ich verstehe nicht warum wir ein Land marxistisch werden lassen müssen, nur weil seine Bevölkerung unverantwortlich ist.“²²⁵ Mit dieser Aberkennung der politischen Mündigkeit definierte er die Politik der USA gegenüber Chile für die nächsten Jahre. War die Bevölkerung Chiles nicht selbst im Stande richtig zu entscheiden, würden die Vereinigten Staaten ihnen die Entscheidung leichter machen. Wie schon zuvor im Wahlkampfsjahr 1964 setzte die U.S. Regierung Millionen an Geldern ein um gegen Allende

²²³ Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 77.

²²⁴ Michaels, *Alliance and Revolution on Liberty*, 80.

²²⁵ Lawrence, *History from Below*, 277.

mobil zu machen. Doch im Gegensatz zu 1964 gewann Allende knapp das Rennen, was vor allem daran lag, dass sich die Stimmen der politischen Rechten und Mitte auf zwei Kandidaten aufteilte, während Allende eine solide Basis an Wählern vorweisen konnte. Es war undenkbar, dass ein sozialistischer Präsident geduldet werden konnte während der Kalte Krieg andauerte. In den Augen von Nixons Regierung wäre dessen Anerkennung nur eine Einladung für andere Linksgerichtete gewesen, die Macht zu übernehmen und letztendlich würde es – wie Kuba – zu einer kommunistischen Marionette der Sowjetunion werden.²²⁶ Trotz des wirtschaftlichen Faktors – Chile galt als drittgrößter Kupferlieferant für die USA – war die primäre Befürchtung der Nixon Administration die demokratische Legitimierung eines bekennenden Marxisten in der westlichen Hemisphäre. Wie so oft waren die Vereinigten Staaten davon überzeugt, dass ihr Einflussbereich unter einer direkten Bedrohung stand. Nixon machte keinen Hehl daraus, dass seine Lateinamerikapolitik jene einer absoluten Abschottung der kommunistischen Ideologie war. Kissingers Motive waren ebenso nicht wirtschaftlich, sondern durch seine wohl bekannte realistische oder auch „Gleichgewicht der Macht“ genannte Philosophie in den internationalen Beziehungen motiviert, obwohl er seinen Widerstand zu Allende dadurch rechtfertigte, dass dessen Aufstieg das Ende für freie Wahlen in Chile und die Zerstörung ihrer Nachbarn bedeuten würde.²²⁷

Da Allende jedoch die Mehrheit fehlte, musste er erst vom chilenischen Kongress als Präsident bestätigt werden. Hier setzte der erste Teil der U.S. Geheimoperation ein, der unter dem Codenamen *Track 1* die Bestechung des Parlaments mit \$250,000 vorsah. Als der Plan wenig Erfolg zu versprechen schien, begann der aggressivere *Track 2*, der einen militärischen Coup unterstützen sollte. Die USA waren bereit die wirtschaftliche Lage Chiles soweit zu kompromittieren, dass es dem lokalen Militär leichter fallen würde einen Umsturz Allendes einzuleiten. Nixons Vorgabe an die U.S. Verantwortlichen war ein schlichtes „lasst die Wirtschaft schreien!“²²⁸ Allendes Amtszeit war unter diesen Vorzeichen zum Scheitern verurteilt. Versuchte Allende auch sein Reformprogramm zu verwirklichen scheiterte er an der fehlenden Kooperationsbereitschaft im In- sowie Ausland. Einer der entscheidendsten Momente stellte die Verstaatlichung einiger U.S. Unternehmen dar. Nixon reagierte mit einem klaren politischen Konter:

Wenn – in den Augen der U.S. Regierung – nicht angemessene Schritte getroffen wurden, um die U.S. Unternehmen für ihren enteigneten Besitz zu entschädigen, würde

²²⁶ *Weeks*, U.S.-Latin American Relations, 148.

²²⁷ *Sigmund*, United States and Chile, 203.

²²⁸ *Lawrence*, History from Below, 278.

nicht nur die bilateral Wirtschaftshilfe eingestellt werden, sondern würde es zusätzlich zu einem Gebrauch des Veto-Rechts in multilateralen Institutionen seitens der Vereinigten Staaten kommen, um die Gewährung von Krediten zu verhindern.²²⁹

Auch intern wurde das Konfliktpotential immer größer. Die lokale Landoligarchie und die Industriellen weigerten sich die eigene Bevölkerung mit Grundgütern zu versorgen. Die Inflationsrate stieg zwischen 1970 und 1973 drastisch an und Streiks diverser Industriezweige lähmten die bereits angeschlagene Wirtschaft. Allende stand vor einer unlösbaren Situation. In dieser instabilen Phase ließen die Vereinigten Staaten durch ihre Vertreter vermitteln, dass sie einem Militärputsch neutral gegenüberstünden und die Ablöse Allendes begrüßen würden. Am 11. September 1973 übernahm General Pinochet die Führung Chiles und begann mit einer systematischen und brutalen Verfolgung der Opposition Allende beging vermutlich in den letzten Minuten des Umsturzes Selbstmord.

Die Interventionspolitik der USA im Falle Chile kann als Ende der *Allianz für den Fortschritt* gesehen werden. Nicht nur hatten die U.S. Verantwortlichen gegen jede Grundfeste der Charter von Punta del Este verstoßen, es zeigte sich auch zu welcher rücksichtsloser Politik die USA fähig war, wenn sie ihre eigene Sicherheit gefährdet sah. Dieser Feindseligkeit lag weniger eine Besorgnis über das Schicksal der chilenischen Bevölkerung zugrunde als vielmehr die Angst, dass die Sowjetunion die Situation als ein Zeichen der Schwäche der Vereinigten Staaten interpretieren könnte – ein Zeichen, dass die Sowjetunion möglicherweise verleiten könnte den Willen der Vereinigten Staaten an anderen Orten von größerer strategischer Bedeutung zu testen.²³⁰ Nixon und Kissinger hatten durch die Vorgangsweise in Chile bewiesen, dass ihre Politik wenig mit der idealisierten Führung unter Kennedy zu tun hatte. Voller Stolz meinte Kissinger in einem Gespräch mit Nixon: „Wenn wir die Eisenhowers Zeiten hätten, wären wir Helden.“²³¹ Nixons Präsidentschaft fand mit der Watergate Affäre im Jahr 1974 ein jähes Ende. Auch die *Allianz für den Fortschritt* war am Ende. Hatte sie bereits 1971 die von Kennedy eingeräumte Dauer von zehn Jahren überschritten, war sie in den letzten Jahren der Nixon Administration nur noch ein „Begriff ohne Zähne“ in den bürokratischen Winkeln des Außenministeriums. Mit Nixons aggressiver Vorgehensweise in Chile hatte er die Versprechen von Punta del Este endgültig gebrochen. Der Zauber war verflogen. Robert Packenham meint, dass der fundamentale Fehler der Allianz der Glaube war, dass „alle guten Dinge [soziale, wirtschaftliche und politische]

²²⁹ Jerome L. Levinson, *After the Alliance for Progress. Implications for Inter-American Relations*. In: *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 30, No. 4, *Changing Latin America. New Interpretations of Its Politics and Society* (Aug., 1972), 185.

²³⁰ Ebd. 185.

²³¹ Lawrence, *History from Below*, 279.

zusammen gehören“, wenn in Wahrheit rapider sozialer und wirtschaftlicher Wandel große Belastungen für zerbrechliche demokratische Politsysteme darstellen.²³² Mit Nixon sollte eine Ära zu Ende gehen, die in ihrer politischen Dimension unvergleichbar mit den bisherigen Präsidentschaften war. Lateinamerika war gegen Ende der Nixon-Präsidentschaft zu jenem status quo zurückgekehrt, den man zu Beginn der 1960er Jahre mithilfe der *Allianz für den Fortschritt* versucht hatte zu durchbrechen. Die Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten haderte entweder damit die Kontrolle über ihr jeweiliges Land zu erhalten oder unterdrückte progressive Strömung mithilfe von repressiven Methoden. In dieser Vielfalt an Reaktionen seitens der lateinamerikanischen Staaten spiegelte sich die Mannigfaltigkeit der Region wider, die einen der entscheidenden Faktoren für das Unvermögen der *Allianz für den Fortschritt* darstellte, die strukturelle Entwicklung eines gesamten Kontinents innerhalb eines Jahrzehnts zu gewährleisten.

²³² Sigmund, United States and Chile, 43.

SCHLUSSBEMERKUNG

Die *Allianz für den Fortschritt* stellt einen besonderen Teil in der Geschichte der Lateinamerikapolitik der USA dar. Ihr wirtschaftstheoretischer Ansatz unterscheidet sich von den bisherigen Programmen dahingehend, dass die gemeinschaftliche Entwicklung der Wirtschaftspotenz als Lösungsansatz für die steigende Unzufriedenheit am amerikanischen Kontinent angesehen wurde. Es stellte sich die Frage, welche Überzeugung die Vereinigten Staaten annehmen ließ, dass sie befähigt sei mit ihrer Außenpolitik in die Belange anderer souveräner Staaten eingreifen zu können und ihre wirtschaftliche Potenz als treibenden Faktor ausspielen müsse, um andere Regionen der Welt zu verändern. Die Wahrnehmungen von entscheidenden Persönlichkeiten, wie Adolf A. Berle, in Bezug auf die Bedeutung des U.S. Einflusses am Weltgeschehen zeigt, dass U.S. Politiker die Vereinigten Staaten nur allzu gerne in einer Art Tradition mit den früheren europäischen Imperien sahen und den machtpolitischen Anspruch erhoben andere Weltregionen nach ihrer Vorstellung formen zu können. In Bezug auf Lateinamerika steht dies im Einklang mit den U.S. amerikanischen Begrifflichkeiten der „hemisphärischen Sicherheit“ und *manifest destiny*, die den USA die – eigens erteilte – Bevollmächtigung gab, sich in die Belange anderer Nationen einzumischen.

Diese Tatsache stellte für die Staaten Lateinamerikas keine Überraschung dar. Mit Skepsis war man den euphorischen Bekundungen John F. Kennedys gegenüber gestanden. Welche Zukunft könnte die *Allianz für den Fortschritt* haben, hing sie doch vom Interesse der Vereinigten Staaten an der lateinamerikanischen Situation ab. Kennedys unerlässlicher Glaube an den Erfolg der Allianz trug das Programm über die ersten Jahre ihres Bestehens. Doch die Politik der zwei folgenden Präsidenten zeigte einen weniger großen Enthusiasmus für die Belange Lateinamerikas. Der geo-politische Fokus und somit das Interesse der USA hatte sich Mitte der 1960er Jahre deutlich verschoben. Einer der Gründe warum das Engagement der USA an den Zielen der Allianz kontinuierlich abflachte.

Die Aufarbeitung dieses Stücks Lateinamerikapolitik zeigt deutlich, welche aufwendigen Unterfangen die Schaffung und Ausführung von neuen Theorien, in Zeiten eines anhaltenden ideologischen Konflikts, war. Hierbei ist vor allem der persönliche Einsatz einiger U.S. Verantwortlicher hervorzuheben, die aus tiefster Überzeugung die Grenzen der bestehenden Politik immer weiter hinaus schoben. Ihrem Handeln lag die Einstellung zugrunde, dass die hemisphärische Sicherheit nur durch eine allgemeine Anhebung des Lebensstandards gewährleistet werden könnte. Zu lange hatte man kurzfristige Lösungsansätze bevorzugt und damit die strukturellen Probleme bewusst übersehen.

Es zeigte sich, dass die dualistische Philosophie der Vereinigten Staaten nicht überwunden werden konnte. Auch in Bezug auf die Allianz wurde deren Erfolg nicht an den Zielen gemessen, die in der Charter von Punta der Este festgelegt worden waren, sondern am latenten Interesse der USA, den dominanten Konflikt mit den kommunistischen Gegnern für sich zu entscheiden. Die außenpolitischen Interessen konnten nicht darüber hinweg täuschen, dass die Vereinigten Staaten weiterhin nach dem Muster „gut“ oder „böse“ agierten. Ihre Entscheidungen liefen immer wieder darauf hinaus, ob jemand für oder gegen sie war. Dieses „Schwarz-Weiß“ Denken ließ keine Graustufen zu und so waren im internationalen Kontext alle Länder nach diesem Schema einzuteilen und wurden entweder als Freund oder Feind deklariert. Im Angesicht des Kalten Krieges war es unmöglich einen politischen Mittelweg zu finden, eine Tatsache, die die Entwicklung vieler sogenannter „Dritter Welt“-Staaten auf lange Zeit hemmen sollte.

Unter Beachtung der geo-politischen Situation jener Zeit steht die Erkenntnis, dass die Vereinigten Staaten ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellten. Dabei handelte es sich nicht nur um eine politische Strategie, sondern um eine grundsätzliche Einstellung, die in den Köpfen der U.S. Verantwortlichen vorherrschte. Diese überhebliche Haltung wurde auch angewendet, wenn sie die Interessen anderer souveräner Nationen gefährdete. In Hinblick auf Lateinamerika zeigte sich, dass auch ein Programm wie die *Allianz für den Fortschritt* Brüche aufwies, wenn dies im Konflikt mit dem wirtschaftlichen und politischen Verlangen der Vereinigten Staaten stand. Diese Erkenntnis zeigt, dass die Ideen, Theorien und Strukturen hinter der *Allianz für den Fortschritt* durchaus Potential zeigten, dass sich jedoch die übergeordneten Interessen der USA und ihre ungeduldige Haltung in Bezug auf quantifizierbare Ergebnisse, letztendlich fatal auf die Wirkung der Allianz im außenpolitischen Kontext auswirkte. Das übermächtige Gefühl der Überlegenheit war in Kombination mit den starren Strukturen der einzelnen Regierungszweige und den stetig steigenden Finanzierungsproblemen der Hauptfaktor für das Scheitern der Allianz. Ihre namentliche Bedeutungslosigkeit in der Geschichtswissenschaft erklärt sich durch den mäßigen Erfolg und die Refokussierung der U.S. Interessen auf andere Teile der Welt.

Fazit bleibt, dass die *Allianz für den Fortschritt* einen neuen Ansatz in der U.S. Lateinamerikapolitik darstellte, dessen Euphorie und wissenschaftliches Novum nicht mit der geo-politischen Realität der 1960er Jahre mithalten konnte. Eingebettet in die globalen Ereignisse des Kalten Krieges, stellte sie eine neuartige Strategie der USA dar. Die Ereignisse in Kuba hatten verdeutlicht, dass selbst der amerikanische Kontinent nicht von diesem

Konflikt verschont geblieben war. Für kurze Zeit rückte das vernachlässigte Lateinamerika wieder ins Zentrum des Interesses der Vereinigten Staaten. Zur Politik der USA zählte dabei sowohl eine – noch nie zuvor dagewesene – finanzielle Unterstützung, als auch die bewusste Ausgrenzung von politischen Gegnern. Die allzu frühe Abwendung von den Idealen der Allianz kann auf die Veränderungen im geopolitischen Kontext zurück geführt werden und bedeutete ein jähes Ende für den neuen Ansatz an Politik, der von Persönlichkeiten wie Adolf A. Berle forciert worden war.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- Abb. 1 Adolf Augustus Berle im Alter von 70 Jahren, online unter
<http://www.antiimperialist.com/webroot/PEOPLEdocuments/Membership/Pictures/AABerle.jpg>
vom 14. Oktober 2009
- Abb. 2 Franklin Delano Roosevelt, online unter
<http://history.state.gov/milestones/images/fdr.jpg>
vom 14. Oktober 2009
- Abb. 3 President John Fitzgerald Kennedy, online unter
<http://www.jfklibrary.org/NR/rdonlyres/959B8D46-B5E7-40E8-A0BD-60E09229B8C3/20280/959B8D46B5E740E8A0BD60E09229B8C4.jpg>
vom 14. Oktober 2009
- Abb. 4 Head of the Dept. of State's Latin American task force, Adolf A. Berle Jr. with the other members, online unter
http://images.google.com/hosted/life/f?q=adolf+a.+berle&prev=/images%3Fq%3Dadolf%2Ba.%2Bberle%26hl%3Dde%26rlz%3D1R2ADFA_deAT346%26um%3D1&imgurl=453d8ed429cb84bc
vom 14. Oktober 2009
- Abb. 5 Head of the Dept. of State's Latin American task force, Adolf A. Berle Jr., online unter
http://images.google.com/hosted/life/l?imgurl=6dc4006efd8a31fe&q=adolf%20a.%20berle&prev=/images%3Fq%3Dadolf%2Ba.%2Bberle%26hl%3Dde%26rlz%3D1R2ADFA_deAT346%26um%3D1
vom 14. Oktober 2009
- Abb. 6 Zusammensetzung der Auslandshilfe. In: Michael D. *Gambone*, *Capturing the Revolution. The United States, Central America, and Nicaragua, 1961-1972* (Praeger, Westport 2001), 72.
- Abb. 7 Kürzung der Auslandshilfe. In: Jeffrey F. *Taffet*, *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America* (Routledge, New York 2007), 41.
- Abb. 8 Lyndon Johnson working the telephone, online unter
<http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/ushi-lbj.htm>
vom 14. Oktober 2009

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AID	Agency for International Development
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (Special Committee for Latin American Integration)
CENIS	Center for International Studies
CIA	Central Intelligence Agency
CIAP	Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (Inter-American Committee on the Alliance for Progress)
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social (Inter-American Economic and Social Council of the OAS)
ECLA	Economic Commission for Latin America
EXIM BANK	Export-Import Bank of the United States
FDR	Franklin Delano Roosevelt
IA-ECOSOC	Inter-American Economic and Social Council (siehe CIES)
IADB	Inter-American Development Bank
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank (siehe IADB)
JFK	John Fitzgerald Kennedy
LBJ	Lyndon Baines Johnson
OAS	Organization of American States
USAID	United States Agency for International Development (siehe AID)

BIBLIOGRAPHIE

Primärquellen

BERLE, Beatrice Bishop/ JACOBS, Travis Beal (ed.): Navigating the Rapids, 1918-1971. From the papers of Adolf A. Berle. (Harcourt Brace Jovanovich, New York 1973).

BERLE, Beatrice Bishop: Life in two Worlds. The Autobiography of Beatrice Bishop Berle. (Walker, New York 1983).

GOODWIN, Richard N.: Remembering America. A Voice from the Sixties. (Little, Brown, Boston 1988).

GORDON, Lincoln: A New Deal for Latin America. The Alliance for Progress. (Harvard University Press, Cambridge 1963).

Inter-American Economic and Social Council, Latin America's Development and the Alliance for Progress. (Pan American Union, Washington 1973).

JOHNSON, Lyndon B.: Third Anniversary of the Alliance for Progress. (Dept. of State, Washington 1964).

KENNEDY, John F.: The Alliance for Progress. Addresses and Remarks – the first year. (Agency for International Development, U.S. Dept. of State, Washington 1962).

OAS General Secretariat: Latin America's Development and the Alliance for Progress. (Washington 1973).

RUSK, Dean: As I saw it. Dean Rusk as told to Richard Rusk. (W.W. Norton, New York 1990).

SORENSEN, Theodore C.: Counselor. A Life at the Edge of History. (Harper, New York 2008).

Sekundärliteratur

ARON, Raymond: Richard Nixon and the Future of American Foreign Policy, Daedalus, Vol. 101, No. 4, How Others See the United States (Fall, 1972), 1-24.

ATKINS, G. Pope: The United States & Latin America. Redefining U.S. Purposes in the Post-Cold War Era. (Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, Austin 1992).

- BARBER, Willard F: Can the Alliance for Progress Succeed? In: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 351, The Changing Cold War (Jan., 1964), 81-91.
- BERLE, Adolf A.: Cold War in Latin America. (Storrs, Conn. 1961).
- BERLE, Adolf A.: Latin America. Diplomacy and Reality. (Greenwood Press, Westport 1962).
- BERLE, Adolf A.: Leaning Against the Dawn. An Appreciation of the Twentieth Century Fund and its Fifty Years of Adventure in Seeking to Influence American Development Toward a More Effectively just Civilization, 1919-1969. (Twentieth Century Fund, New York 1969).
- BERLE, Adolf A.: Power without Property. A new Development in American Political Economy. (Harcourt/ Brace, New York 1959).
- BERLE, Adolf A.: The 20th Century Capitalist Revolution (Harcourt/ Brace, New York 1954).
- BIERECK, Harold A.: The United States and Latin America, 1933-1968. From the Good Neighbor to the Alliance for Progress. (Macmillan, New York 1969).
- BIERMANN, Harald: John F. Kennedy und der Kalte Krieg. Die Außenpolitik der USA und die Grenzen der Glaubwürdigkeit. (Schöningh, Paderborn 1997).
- BRAUER, Carl M.: John F. Kennedy and the Second Reconstruction. (Columbia Univ. Press, New York 1977).
- COLLIER, Peter: Die Kennedys. Ein amerikanisches Drama. (Siedler, Berlin 1985).
- CONNELL-SMITH, Gordon: Latin America in the Foreign Relations of the United States. In: Journal of Latin American Studies, Vol. 8, No. 1 (May, 1976), 137-150.
- CUORDILEONE, K. A.: Politics in an Age of Anxiety. Cold War Political Culture and the Crisis in American Masculinity, 1949-1960. In: The Journal of American History, Vol. 87, No. 2 (Sep., 2000), 515-545.
- DALLEK, Robert: Lone star rising. Lyndon Johnson and his times, 1908-1960. (Oxford University Press, Oxford/ New York 2004).

- GAMBONE, Michael D.: Capturing the Revolution. The United States, Central America, and Nicaragua, 1961-1972. (Praeger, Westport 2001).
- GORDON, Lincoln: The Alliance at Birth: Hopes and Fears. In: Scheman, L. Roland (ed.): The Alliance for Progress. A Retrospective. (Praeger, New York 1988).
- GRUNWALD, Joseph: The Alliance for Progress. In: Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 27, No. 4, Economic and Political Trends in Latin America (May, 1964), 78-93.
- GARCIA, Maria del Carmen Ariet/ MELBOURNE, Javier Salado (ed.): Ernesto Che Guevara. Our America and Theirs. Kennedy and the Alliance for Progress – The Debate at Punta del Este. (Ocean Press, New York 2006).
- GRUNWALD, Joseph: The Alliance for Progress. In: Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 27, No. 4, Economic and Political Trends in Latin America (May, 1964), 78-93.
- HADLEY, Paul E.: Internal Institutions and External Assistance. Some Political Implications of the Alliance for Progress. In: The Western Political Quarterly, Vol. 15, No. 3, Supplement (Sep., 1962), 23-24.
- HARTLEY, Anthony: John Kennedy's Foreign Policy. In: Foreign Policy, No. 4 (Autumn, 1971), 77-87.
- HENRY II, John B./ ESPINOSA, William: The Tragedy of Dean Rusk. In: Foreign Policy, No. 8 (Autumn, 1972), 166-189.
- Institutional Modernization and the Alliance for Progress. In: Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences, Vol. 20, No. 3 (Dec., 1966), 2-11.
- KELLER, Thomas: Das außenpolitische Erbe John F. Kennedys. Untersuchung und Bewertung des "Mythos Kennedy" am Beispiel der Außenpolitik. (Lang, Frankfurt a. Main 1993).
- KOLKO, Gabriel: Die Hintergründe der US-Außenpolitik. (Europ. Verl.-Anst., Frankfurt a. Main 1971).
- KOLODZIEJ, Edward A.: Foreign Policy & the Politics of Interdependence. The Nixon Presidency. In: Polity, Vol. 9, No. 2 (Winter, 1976), 121-157.

- KINZER, Stephen: Overthrow. America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq. (Times Books/Henry Holt, New York 2006).
- KUNZ, Diane B.: Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy. (Free Press, New York 1997).
- LAWRENCE, Mark Atwood: History from Below. The United States and Latin America in the Nixon Years, In: Logevall, Fredrik/ Preston, Andrew (ed.): Nixon in the World. American Foreign Relations, 1969-1977. (Oxford University Press, Oxford/New York 2008), 269-288.
- LEONARD, Thomas M.: The New Pan-Americanism in U.S.-Central American Relations, 1933-1954. In: Sheinin, David (ed.): Beyond the Ideal. Pan Americanism in Inter-American Affairs. (Praeger, Westport [u.a.] 2000), 95-114.
- LEVINSON, Jerome L.: After the Alliance for Progress. Implications for Inter-American Relations. In: Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 30, No. 4, Changing Latin America. New Interpretations of Its Politics and Society (Aug., 1972), 177-190.
- LÜBKEN, Uwe: What Is the Western Hemisphere? Spatial Dimensions of United States Interventionalist Policy, 1938-1941, In: Ortlepp, Anke/ Ribbat, Christoph (ed.): Taking up Space. New Approaches to American History. (Trier 2004).
- MAY, Ernest R.: The Alliance for Progress in Historical Perspective. In: Foreign Affairs, Vol. 41, No. 4, Council of Foreign Relations (Jul., 1963), 757-774.
- MICHAELS ,Albert. L.: The Alliance for Progress and Chile's "Revolution on Liberty," 1964-1970. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1976), 74 -99.
- MÜLLER, Stefan: Die Allianz für den Fortschritt. ein Kapitel der Geschichte Ecuadors im internationalen politischen und völkerrechtlichen Kontext. (ungedr. Diplomarbeit, Wien 2003).
- MÜNGER, Christof: Kennedy, die Berliner Mauer und die Kubakrise. Die westliche Allianz in der Zerreißprobe 1961-1963. (Schöningh, Paderborn/Wien [u.a.] 2003).
- O'BRIEN, Micheal: Rethinking Kennedy. An interpretive Biography. (Ivan R. Dee, Chicago 2009).

- PASTOR, Robert A.: Congress and the politics of US foreign economic policy. 1929-1976. (Univ. of California Pr., Berkeley 1980).
- PLANK, John N.: The Alliance for Progress. Problems and Prospects. In: Daedalus, Vol. 91, No. 4, American Foreign Policy: Freedoms and Restraints (Fall, 1962), 800-812.
- PEARCE, Kimber Charles: Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid. (Michigan State University Press, East Lansing 2001).
- POWER, Margaret: Right-Wing Women in Chile. Feminine Power and the Struggle Against Allende, 1964-1973. (Pennsylvania State University Press, University Park, 2002).
- PRUTSCH, Ursula: Creating good Neighbors. Die USA und Lateinamerika im Zweiten Weltkrieg. Nelson Rockefellers Office of Inter-American Affairs, 1940-1946. (Habil.-Schr., Univ. Wien 2005).
- RESTREPO, José Luís: The Alliance and Institutional Development in Latin America. In: Scheman, L. Roland (ed.): The Alliance for Progress. A Retrospective. (Praeger, New York 1988).
- ROGERS, William D.: The Twilight Struggle. The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America. (Random House, New York 1967).
- SÁEZ, Raúl S.: The Nine Wise Men and the Alliance for Progress. In: International Organization, Vol. 22, No. 1, The Global Partnership: International Agencies and Economic Development (Winter, 1968), 244-269.
- SCHEMAN, L. Roland (ed.): The Alliance for Progress: Concept and Creativity. In: Scheman, L. Roland: The Alliance for Progress. A Retrospective. (Praeger, New York 1988).
- SCHEMAN, L. Roland (ed.): The Alliance for Progress. A Retrospective. (Praeger, New York 1988).
- SCHLESINGER, Arthur M., Jr.: A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House. (Black Dog & Leventhal, New York 2005).
- SCHRECKER, Ellen: Many are the Crimes. McCarthyism in America. (Brown Little, Boston 1998).

- SCHWARZ, Jordan A.: Liberal. Adolf A. Berle and the Vision of an American Era. (Free Press/ Collier Macmillan, New York/ London 1987).
- SIGMUND, Paul E.: The United States and Democracy in Chile. (Johns Hopkins University Press, Baltimore 1993).
- SMETHERMAN, Robert M./ SMETHERMAN, Bobbie B.: High Visibility Foreign Aid. The Alliance for Progress. In: The Western Political Quarterly, Vol. 24, No. 1 (Mar., 1971), 52-54.
- SMETHERMAN, Robert M./ SMETHERMAN, Bobbie B.: The Alliance for Progress. Promises Unfulfilled. In: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 31, No. 1 (Jan., 1972), 79-85.
- SMITH, Joseph: Historical Dictionary of United States – Latin American Relations. (Scarecrow Press, Lanham 2007).
- SMITH, Joseph: The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000. (Routledge, London/New York 2005).
- SORENSEN, Theodore C.: Kennedy. (Harper & Row, New York 1965).
- SPRINKEL, Beryl Wayne: Economic Consequences of the Operations of the Reconstruction Finance Corporation. In: The Journal of Business of the University of Chicago Vol. 25, No. 4 (Oct., 1952), 211-224.
- TAFFET, Jeffrey F.: Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America. (Routledge, New York 2007).
- TANNENBAUM, Frank: Lateinamerika. Kontinent zwischen Castro und Kennedy. (Kohlhammer, Stuttgart 1963).
- TANZER, Lester: Die Männer um Kennedy. (Goverts, Stuttgart 1963).
- TULCHIN, Joseph S.: The United States and Latin America in the 1960s. In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 30, No. 1 (Spring, 1988), 1-36.
- WEEKS, Gregory: U.S. and Latin American Relations. (Pearson Longman, New York 2008).
- WEINER, Tim: CIA. Die ganze Geschichte. (Fischer, Frankfurt a. Main 2008).

ZUSAMMENFASSUNG

Die hier vorliegende Arbeit befasst sich mit einem Stück der Lateinamerikapolitik der USA. Der untersuchte Zeitraum umfasst die Jahre von 1960 bis 1974 und das - aus dieser Periode stammende - Programm „Allianz für den Fortschritt“.

Im Zentrum der Arbeit steht dabei nicht eine Analyse von Erfolg oder Misserfolg des Programms, sondern vielmehr die Darstellung der Ereignisse, die zur Entstehung, Konzeption und Ausführung der Allianz führten. Dabei stehen handelnde Persönlichkeiten der U.S. Regierung ebenso im Vordergrund wie neue wissenschaftstheoretische Ansätze dieser Zeit. Die Notwendigkeit die Allianz zu schaffen, wird dabei sowohl anhand der geopolitischen Situation dieser Zeit – die 1960er Jahre zeigen eine erneute Intensivierung im Kalten Krieg – erklärt, als auch am Umdenken einer neuen Generation an U.S. amerikanischen Politiker dargestellt werden. Mit einer Vielzahl an Primärquellen soll dem Leser die Philosophie und Rhetorik jener Polit-Strategen näher gebracht werden, die für die Schaffung der Allianz für den Fortschritt maßgeblich verantwortlich waren. Besonderer Fokus liegt hierbei auf Adolf A. Berle, der als Lateinamerika-Experte ein glühender Verfechter der Entwicklungstheorie war und uns durch seine Tagebucheinträge ein realistisches Bild der Geschehnisse gibt. Die Langfristigkeit des Programms stellte dabei genauso eine wichtige Komponente dar, wie die Tatsache, dass die „soziale Revolution“ als Notwendigkeit für die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas angesehen wurde.

Ausgehend von der Annahme, dass es sich bei der Verwirklichung der Allianz, um einen neuen Impuls der Lateinamerikapolitik der USA handelte, werden in weiterer Folge die Schwierigkeiten in der Umsetzung des Programms beleuchtet. Die starren Strukturen des Außenministeriums, gekoppelt mit der Weigerung von lang gedienten Beamten, ließen Kennedy und seine Mitarbeiter auf unerwarteten Widerstand stoßen, der sich auch im Ergebnis der Allianz widerspiegelte.

Die folgenden zwei U.S. Präsidenten sahen sich neben den strukturellen Mängeln der Allianz auch mit finanziellem Druck konfrontiert und wandelten den Inhalt und die Philosophie des Programms zunehmend ab. Die Änderung der geopolitischen Voraussetzungen führte zu einer weiteren Abschwächung der gesteckten Ziele und einer erneuten Zuwendung zu früheren Methoden, die dem Ansehen der USA schaden sollten.

Zusammengefasst stellt diese Arbeit den Versuch dar, die Entscheidungsprozesse von mehr als einem Jahrzehnt Lateinamerikapolitik zu erfassen und – im Kontext des Kalten Krieges – die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den lateinamerikanischen Nationen zu erläutern.

LEBENS LAUF

PERSÖNLICHE DATEN

Name: Sabine Wimmer
Geburtsdatum: 20. Februar 1985
Geburtsort: Wien
Staatsbürgerschaft: Österreich

SCHULAU SBILDUNG

1991-1995 Volksschule Pannaschgasse, Wien V
1995-1999 Realgymnasium Marchettigasse, Wien VI
1999-2004 Handelsakademie IBC Hetzendorf, Wien XII
Ausbildungsschwerpunkte:

- Wirtschaftskompetenz in englischer Sprache
- Organisationsstrukturen und interkulturelles Management
- praxisbezogene Problemstellungen

Juni 2004 Matura

- Projektarbeit „Working in a Multicultural Team at IBM“

STUDIENVERLAUF

seit 2004 Studium der Geschichte an der Universität Wien

AUSLANDSAUFENTHALTE ZU STUDIENZWECKEN

Januar -
Juni 2008 Auslandssemester an der University of Chicago, USA
Stipendium für kurzfristige wissenschaftliche Arbeiten im Ausland an der Library of Congress, Washington, D.C.

FREMDSPRACHENKENNTNISSE

Englisch:
FCE – First English Certificate from Cambridge University
BEC – Business English Certificate from Cambridge University
TOEFL – Test of English as Foreign Language
Spanisch

BERUFSERFAHRUNG

Juli 2000	Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten
Juli 2001	Nestlé Österreich
Juli 2002	Mischek Bau
Juli 2003	IBM Österreich
Juli 2004	Nestlé Österreich
September 2004-	
März 2006	Nestlé Österreich
Juli 2005	Nestlé Österreich
Oktober 2005-	
März 2006	Ausstellung „Das Werden einer Weltstadt. Wien im 19. Jhd.“
Juli 2006	Nestlé Österreich
Oktober -	
März 2007	Hotel Stadthalle
Juli 2007	Wien Museum
Oktober -	
Dezember 2007	Wiener Stadthalle
Juli 2008	Österreichischer Rundfunk (ORF)
September 2008 -	
Mai 2009	Wiener Stadthalle