

Die Interamerikanische Konferenz zur Sicherung des Friedens

(Buenos Aires, 1.—23. Dezember 1936)

Dr. **Wilhelm Friede**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches
Recht und Völkerrecht

I. Vorgeschichte und Programm der Konferenz

Am 30. Januar 1936 gab der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt in einem persönlichen Schreiben ¹⁾ an die Staatsoberhäupter der ibero-amerikanischen Republiken die Anregung zur Abhaltung einer außerordentlichen panamerikanischen Konferenz, der er die Aufgabe stellte, zu entscheiden, auf welche Weise die Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den amerikanischen Republiken am besten gesichert werden könne, ob etwa durch die sofortige Ratifizierung aller bereits abgeschlossenen interamerikanischen Friedensabkommen oder durch Ergänzung der bestehenden Friedensabkommen in einer Weise, die auf Grund der gewonnenen Erfahrung notwendig erscheine, oder etwa durch die Schaffung gemeinsam beschlossener neuer Friedensvereinbarungen, die eine Ergänzung der bereits bestehenden darstellen würden. Derartige Schritte würden, so schrieb Roosevelt, die Bemühungen des Völkerbundes und aller anderen bestehenden oder künftigen Friedensorganisationen um die Verhütung des Krieges ergänzen und stärken.

Für den objektiven Beobachter war in der Tat der geringe praktische Wert des bisherigen interamerikanischen Friedensvertragswerkes unverkennbar. Er ergab sich nicht nur aus zahlreichen technischen Mängeln der Verträge ²⁾, aus der Fülle der in die Verträge hineingearbeiteten Ausnahmefälle und den weitgehenden bei der Unterzeichnung gemachten Vorbehalten, sondern vor allem aus der unzureichenden Zahl der Ratifikationen. Am 1. Juli 1936 ³⁾ war der Gondra-Vertrag von 1923 durch zwei, der Vergleichsvertrag von 1929 durch sieben, die Schiedsgerichtskonvention durch acht, der argentinische Antikriegspakt von 1933

¹⁾ Text: Department of State Press Releases Vol. XIV, No. 333, p. 162.

²⁾ Vgl. über diese z. B. Hudson, *The Inter-American Treaties of Pacific Settlement*, Foreign Affairs, Vol. 15, p. 165—178.

³⁾ Vgl. die Übersicht von Römer, *Ibero-amerikanisches Archiv* Bd. 10, S. 498.

durch neun Signatarstaaten noch nicht ratifiziert. Lediglich die Vereinigten Staaten, Brasilien, Chile, Kuba, die Dominikanische Republik, Guatemala, Haïti, Mexiko, Nikaragua und El Salvador hatten für alle vier Verträge die Ratifikationsurkunden hinterlegt oder wenigstens die Ratifikation parlamentarisch gutgeheißen. Zur praktischen Anwendung der Verträge war es bisher noch nicht gekommen und konnte es unter den gegebenen Umständen kaum kommen. So erwies es sich als unmöglich, den Chaco-Konflikt mit Hilfe dieser Verträge beizulegen, die Bolivien überhaupt nicht, Paraguay mit Ausnahme des Gondra-Vertrages nicht ratifiziert hatte.

Der Konferenzvorschlag erfolgte in einem psychologisch außerordentlich günstigen Zeitpunkt. Die Krisis des Völkerbundes und die gespannte europäische Lage mußte es allen amerikanischen Staaten rätlich erscheinen lassen, den Frieden auf dem amerikanischen Kontinent durch Ausbau des interamerikanischen Vertragswerkes besser zu sichern. Einem solchen Ausbau hatte bisher die Spannung zwischen Ibero-Amerika und den Vereinigten Staaten im Wege gestanden. Infolge der von Präsident Roosevelt eingeleiteten »Politik des guten Nachbarn«, die seit der letzten panamerikanischen Konferenz von Montevideo nicht nur in Worten, sondern in bedeutsamen Aktionen wie dem Verzicht auf weitgehende vertragliche Rechte gegenüber Haïti, Kuba und Panama, der Aufgabe der Jungfern-Inseln als Flottenstützpunkt, der grundsätzlichen Einschränkung der Intervention zum Schutze amerikanischer Staatsangehöriger und Kapitalien Ausdruck gefunden hatte, war nun diese Spannung stark zurückgegangen. Die Schnelligkeit und Bereitwilligkeit, mit der die ibero-amerikanischen Staaten ihr Einverständnis mit dem Konferenzvorschlag erklärten 4), war verständlich.

Wohl um eine Geste gegenüber Argentinien, dem bisherigen Hauptgegensepieler der Vereinigten Staaten in der panamerikanischen Bewegung, zu machen, aber auch in der Hoffnung, daß die neue Konferenz die Arbeiten der damals in Buenos Aires tagenden Konferenz zur Beendigung des Chacokrieges durch Ausräumung der tieferen Ursachen des Konfliktes am wirksamsten ergänzen könnte, wenn sie sich am gleichen Orte versammelte, hatte Präsident Roosevelt als Tagungsort in erster Linie die argentinische Hauptstadt vorgeschlagen. Der Vorschlag fand Annahme. Nachdem man sich mit Rücksicht auf die amerikanischen Wahlen und die Inanspruchnahme des argentinischen Außenministers durch die bevorstehende Völkerbundsversammlung auf den 1. Dezember als Konferenzbeginn geeinigt hatte, erließ die argentinische Regierung die offizielle Einladung an alle amerikanischen Republiken.

In der Zwischenzeit, in der das Programm der Konferenz näher fest-

4) Department of State Press Releases Vol. XIV, No. 339, p. 254, No. 342, p. 313.

zulegen war, stellte sich freilich heraus, daß die Auffassungen der beteiligten Staaten über die Aufgaben der Konferenz im einzelnen nicht unbeträchtlich auseinander gingen. Mochte es nach den zurückhaltenden Wendungen des Roosevelt'schen Schreibens vom 30. Januar 1936 scheinen, als dächten die Vereinigten Staaten im wesentlichen an einen Ausbau der Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit in interamerikanischen Streitfällen, so zeigte eine Rede des Leiters der lateinamerikanischen Abteilung des Staatsdepartements, Sumner Welles, vom 15. April 1936 5), daß die Ziele der Vereinigten Staaten sehr viel umfassender waren. Sumner Welles umriß den Aufgabenkreis der Konferenz folgendermaßen: Vervollkommnung der bestehenden Einrichtungen zur Friedenssicherung, Verbesserung der Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, um die Länder beider Amerika einander näher zu bringen, Versuch eines allmählichen Abbaues der Handelsschranken und der Rückkehr zum normalen internationalen Handel, Verbesserung der Lage der Neutralen in künftigen Kriegen und damit Verstärkung der Möglichkeit, die Neutralität während der ganzen Kriegsdauer aufrechtzuerhalten. Es schwebte den Vereinigten Staaten offenbar die Herstellung eines gegen Europa und Japan gerichteten Defensivverbandes gleichberechtigter amerikanischer Staaten vor, dessen Wirtschaftsbeziehungen im Inneren schon in Friedenszeiten so ausgebaut werden sollten, daß er sich in Kriegszeiten auch bei Verzicht auf Kriegslieferungen gemäß den Tendenzen der neuen amerikanischen Neutralitätsgesetzgebung als genügend lebenskräftig erwies. Demgegenüber zeigten die Antworten und Gegenvorschläge der lateinamerikanischen Staaten, daß einem umfassenden Ausbau eines rein panamerikanischen Friedenssystems starke Widerstände entgegengesetzt wurden. Wenn kleinere Staaten wie Kolumbien, die Dominikanische Republik und Guatemala die Schaffung eines amerikanischen Völkerbundes bzw. eines panamerikanischen Gerichtshofs anregten 6), so lehnten gerade größere Staaten wie Chile und Argentinien derartige Vorschläge ab. Die chilenische Denkschrift 7), die den amerikanischen Staaten, den europäischen Großmächten und dem Völkerbundssekretariat überreicht wurde, legte großen Wert auf die Koordinierung des panamerikanischen Systems mit einem reformierten Völkerbund: die amerikanischen Streitfragen sollten innerhalb der regionalen Gruppe der amerikanischen Staaten, die sich im Rahmen des Völkerbundes auf Grund des Art. 21 des Völkerbundspaktes zu bilden hätte, behandelt und gelöst werden, wobei für die Mitglieder dieser Gruppe nur eine einzige Kategorie von Sanktionen, nämlich der Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit

5) Department of State, Latin American Series No. 13.

6) Rev. int. française d. dr. d. gens, II, 130. Republica Dominicana, Boletín de relaciones exteriores, enero 1937, p. 9; Diario de Centro America, t. XVI, Num. 8 (Sección informativa).

7) The Times, June 9, 1936, p. 13.

dem Angreifer, vorzusehen sei. Auch die argentinischen Vorschläge⁸⁾, die den »bewaffneten Frieden« verdammten, die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit auf juristische und politische Fragen gleichermaßen anzuwenden suchten und ein Verfahren zur praktischen Sanktionsanwendung ohne Beeinträchtigung der Souveränitätsrechte vorschlugen, bedangen die Möglichkeit des Beitritts außeramerikanischer Staaten zu einem derartigen Pakte aus.

Das Konferenzprogramm, das ein von den Vertretern der beteiligten Regierungen in Washington eingesetzter Dreierausschuß und der Verwaltungsrat der Panamerikanischen Union unter Berücksichtigung der eingereichten offiziellen Vorschläge und nach Konsultierung der Regierungen ausarbeitete, lautete in endgültiger Fassung⁹⁾:

I.

Die Organisierung des Friedens

1. Mittel und Wege zur Verhütung und friedlichen Beilegung interamerikanischer Streitfälle. a) Mögliche Ursachen von Streitfällen und Maßnahmen zur friedlichen Beilegung derselben, mit Ausnahme von solchen Fragen, die bereits durch Verträge geregelt sind. b) Angleichung und Vervollkommnung bestehender internationaler Abkommen zur Erhaltung des Friedens und ihre Zusammenfassung in einem Abkommen. c) Zusätzliche Maßnahmen zur Erhaltung des Friedens und zur Beilegung interamerikanischer Streitfälle. d) Maßnahmen, die darauf abzielen, die sofortige Ratifizierung von Verträgen und Abkommen zur Erhaltung des Friedens zu gewährleisten. e) Verallgemeinerung des interamerikanischen Rechtssystems zur Erhaltung des Friedens. f) Schaffung eines interamerikanischen Gerichtshofes.

2. Andere Maßnahmen zum engeren Zusammenschlusse der amerikanischen Republiken und Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einheiten.

II.

Neutralität

3. Richtlinien für die Rechte und Pflichten der Neutralen und Kriegführenden.

III.

Beschränkung der Rüstungen

4. Notwendigkeit der Beschränkung der Rüstungen und der Organisation der nationalen Verteidigung, die nur die internationale Sicher-

⁸⁾ République Argentine, Ministère des Affaires Etrangères: *Traité général pour développer les moyens de conserver la paix*. Buenos Aires 1936, Artt. 1—6.

⁹⁾ Bulletin of the Pan American Union, September 1936, p. 682 f.; Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, Special Handbook for the Use of Delegates, prepared by the Pan American Union, p. 4 f.

heit der Staaten und ihre Verteidigung gegen einen fremden Angriff gewährleisten soll.

IV.

Rechtsfragen

5. Methoden für die zukünftige Kodifizierung des Völkerrechts.
6. Grundsätze zur Beseitigung der Gewaltanwendung und diplomatischen Intervention bei Geldansprüchen und anderen privaten Transaktionen.
7. Vereinheitlichung der in Amerika geltenden Grundsätze und Landesgesetze über Staatsangehörigkeit.

V.

Wirtschaftsfragen

8. Maßnahmen zur Förderung engerer wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den amerikanischen Republiken. a) Zollwaffenstillstand und Zollabkommen. b) Einigung über sanitäre Richtlinien hinsichtlich des Austausches tierischer und pflanzlicher Erzeugnisse. c) Gleichberechtigung in bezug auf den Welthandel. d) Finanzielle Zusammenarbeit. e) Internationale Gesichtspunkte der Einwanderungsfrage. f) Förderung des Reiseverkehrs. g) Andere Maßnahmen.
9. Verbesserung der Verkehrsmittel. a) Maritime Verkehrsmittel. b) Der panamerikanische Verkehrsweg. c) Andere Maßnahmen.

VI.

Geistige Zusammenarbeit

10. Maßnahmen zur Förderung engerer geistiger und kultureller Beziehungen zwischen den amerikanischen Republiken und zur Förderung der moralischen Abrüstung.

II. Verlauf und Ergebnisse der Konferenz ¹⁰⁾.

Die Konferenz, auf der alle 21 amerikanischen Staaten durch insgesamt 175 Delegierte, darunter 11 Außenminister, vertreten waren, wurde durch Ansprachen des Präsidenten der Vereinigten Staaten und des Präsidenten der Argentinischen Republik feierlich eröffnet. Zum Konferenzpräsidenten wurde der argentinische Außenminister Saavedra Lamas gewählt und der Arbeitsstoff gemäß den sechs Hauptpunkten des Programmes an sechs Kommissionen verteilt.

¹⁰⁾ Die Konferenzprotokolle sind zur Zeit noch nicht zugänglich. Den Text sämtlicher von der Konferenz angenommener Abkommen und Entschlüsse enthält der Bericht des Generaldirektors der Panamerikanischen Union an deren Verwaltungsrat (Congress and Conference Series No. 22, Washington, Pan American Union, February, 1937) und Nr. 328 der von der Carnegie-Stiftung herausgegebenen Zeitschrift *International Conciliation*.

Nach außen bot die Konferenz ein imponierendes Bild der Einigkeit, während die unvermeidlichen Interessenkämpfe hinter den Konferenzkulissen ausgetragen wurden. Man beriet zunächst nur »inoffizielle« Entwürfe von Abkommen und Entschliefungen, so daß die oft erheblichen Abänderungen des ursprünglichen Textes das Prestige keines Staates verletzten. Erst wenn es gelungen war, in gegenseitigem Entgegenkommen eine Fassung zu finden, der sämtliche Delegationen zustimmten, wurde der Entwurf »offiziell« eingebracht. Die einstimmige Annahme des Entwurfs war dann nur ein kurzer formeller Akt.

Die Konferenz nahm 10 Verträge und Abkommen, ein Protokoll und 62 Entschliefungen und Empfehlungen an.

Ergebnis mühseliger Beratungen waren insbesondere zwei politisch bedeutsame Abkommen, das ursprünglich von Argentinien vorgeschlagene »Abkommen zur Aufrechterhaltung, Sicherung und Wiederherstellung des Friedens«¹¹⁾ und das von den Vereinigten Staaten angeregte »Abkommen zur Koordinierung, Erweiterung und Sicherung der Einhaltung der zwischen den amerikanischen Staaten bestehenden Verträge«¹²⁾.

Der am 7. Dezember 1936 von Staatssekretär Hull bekannt gegebene »Entwurf eines Abkommens zur Koordinierung und Erweiterung der zwischen den amerikanischen Staaten bestehenden Verträge«¹³⁾, ein Konsultativ- und Neutralitätspakt, enthielt folgende Bestimmungen. Art. I sieht vor, daß die Vertragsparteien die bereits früher übernommene Verpflichtung erneuern, alle etwaigen Konflikte auf friedlichem Wege beizulegen, und daß zur Durchführung dieser Verpflichtung zwischen den amerikanischen Republiken eine Organisation geschaffen werden soll, die eine Konsultation und Kooperation praktisch ermöglicht. Zu diesem Zwecke setzt Art. II den Ständigen Interamerikanischen Konsultativausschuß ein, der aus den Außenministern der Vertragsstaaten bestehen soll. Nach Art. III übernehmen die Vertragsstaaten die Verpflichtung, alle Konflikte in Amerika auf dem Wege unmittelbarer diplomatischer Verhandlung oder mit Hilfe von Untersuchungs-, Vergleichs- oder Schiedskommissionen zu regeln und über das Ergebnis dieser Verfahren dem Konsultativausschuß zu berichten. Dieser soll nach Art. IV berechtigt sein, die Signatarstaaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern und zwischen ihnen zu vermitteln. In Art. V verpflichten sich die Vertragsstaaten, eine Vermittlungsaktion des Konsultativausschusses als im Einklang mit den von ihnen abgeschlossenen Verträgen zur friedlichen Streiterledigung stehend anzusehen und während der Beratung des Streitfalls durch den Ausschuß weder streitverschärfende Hand-

¹¹⁾ Abgedruckt unten S. 420.

¹²⁾ Abgedruckt unten S. 422.

¹³⁾ Text: Department of State, Press Releases Vol. XV, No. 376, p. 478 ff.

lungen vorzunehmen noch die Feindseligkeiten zu eröffnen oder militärische Vorbereitungsmaßnahmen zu ergreifen. Art. VI verpflichtet die Vertragsstaaten, im Falle des Fehlschlagens der friedlichen Streit-erledigungsverfahren entsprechend dem Saavedra-Lamas-Pakt als Neutrale »eine gemeinsame und solidarische Haltung« einzunehmen und auf dem Wege über den Konsultativausschuß alsbald den Ausbruch der Feindseligkeiten zur Kenntnis zu nehmen, um gemeinsam oder einzeln zu bestimmen, ob diese Feindseligkeiten als ein die Neutralitätsbestimmungen des Abkommens in Wirksamkeit setzender Kriegszustand anzusehen sind; wenn die eine oder die andere Streitpartei das Bestehen eines Kriegszustandes erklärt und dies den anderen Vertragsstaaten notifiziert, soll diese Notifikation die Neutralitätsbestimmungen des Abkommens automatisch in Wirksamkeit bringen. Andernfalls soll über die Frage, ob tatsächlich fortschreitende Feindseligkeiten einen Kriegszustand darstellen, unverzüglich eine Entscheidung des Konsultativausschusses herbeigeführt werden, aber auf jeden Fall soll, wenn Feindseligkeiten tatsächlich fortschreiten zwischen zwei oder mehreren der Vertragspartner oder zwischen zwei oder mehreren Unterzeichnerstaaten, die infolge Nichtratifizierung zu gegebener Zeit nicht Partner des Abkommens sind, jeder einzelnen Vertragspartei das Recht vorbehalten sein, von der Lage Kenntnis zu nehmen und zu erklären, daß für die Zwecke ihrer internen Neutralitätsgesetzgebung oder zum Zwecke der Anwendung der völkerrechtlich allgemein anerkannten Neutralitätsregeln oder für beide Zwecke ein Kriegszustand besteht, und diese Aktion soll von dem davon betroffenen Staat nicht als unfreundliche Handlung oder als Grund zur Beschwerde aufgefaßt werden. Art. VII stellt es den einzelnen neutralen Mächten frei, den Handel und Verkehr zwischen sich und den Kriegführenden im Sinne des Art. VI den Verboten oder Beschränkungen zu unterwerfen, die sie im Interesse ihrer inneren Politik oder des internationalen Friedens für angemessen halten; der Erlaß solcher Verbote und Beschränkungen soll nicht als Verstoß gegen Handelsvertragsbestimmungen gelten, es sei denn, daß es sich um Bestimmungen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs handelt. Derartige Maßnahmen sollen sich gleichmäßig auf alle Kriegführenden erstrecken, sofern die neutralen Mächte zur Zeit des Inkrafttretens des Abkommens nicht in anderer Weise durch mehrseitige Verträge gebunden sind. Nach Art. VIII sind bei Feststellung eines Kriegszustandes zwischen amerikanischen Republiken die neutral bleibenden Vertragsparteien gehalten, während der Feindseligkeiten keine Ausfuhr von Waffen, Munition oder Kriegsgerät an die Kriegführenden oder die Durchfuhr solcher für dieselben bestimmten Waren durch ein neutrales Land zu gestatten. Art. IX verpflichtet die Signatarstaaten in ihrem Gebiete die Auflegung von Anleihen oder die Einräumung von Krediten an die Regierung einer

amerikanischen Republik, die sich gegenüber einer anderen amerikanischen Republik im Kriegszustand befindet, zu verbieten. Art. X stellt klar, daß die Bestimmungen der Art. VIII und IX das Recht einer neutralen Macht, den Verkehr und Handel mit kriegführenden Staaten zusätzlichen Beschränkungen zu unterwerfen, nicht einschränken. Nach Art. XI bleiben Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus anderen mehrseitigen Verträgen durch das vorliegende Abkommen unberührt.

Die Bestimmungen dieses Entwurfes mußten so ausführlich wiedergegeben werden, weil sie die umfassenden friedenspolitischen Ziele der führenden Macht des amerikanischen Kontinents, die auch die Rede des Staatssekretärs Hull vom 5. Dezember¹⁴⁾ nur angedeutet hatte, klarer als je zuvor aufdecken und weil ihre Kenntnis unerlässlich ist für die Würdigung der vorhin erwähnten endgültigen Abkommen.

Der Entwurf lief auf nichts geringeres als die Schaffung eines pan-amerikanischen Gegenstücks zum Völkerbundsrat und die Festlegung aller amerikanischen Republiken auf die Grundsätze der Neutralitätsgesetzgebung der Vereinigten Staaten hinaus. Beide Tendenzen stießen auf entschiedene Gegnerschaft. Ein Teil der lateinamerikanischen Staaten wünschte eine zu starke Abschnürung Amerikas von Europa und eine Beeinträchtigung der Verbindungen zum Völkerbunde zu vermeiden, ein anderer Teil empfand starke Abneigung gegen eine gerade für interamerikanische Streitfälle als bindend vorgesehene gleichmäßige Neutralität gegenüber allen Kriegführenden, die den militärisch stärkeren Staat, d. h. in der Regel den Angreifer, zu begünstigen schien.

Die Vereinigten Staaten, die das Mißtrauen Lateinamerikas gegen den »Koloß im Norden« nicht neu zu entfachen wünschten, verzichteten angesichts dieser sofort spürbaren Widerstände darauf, wie auf früheren interamerikanischen Konferenzen ihren Willen durchzusetzen. Sie überließen daher zunächst Argentinien, dem Wortführer der Gegner eines umfassenden kontinentalen Friedensplanes, klug den Vortritt bei der Einbringung eines Entwurfs eines Konsultativpaktes, der als erster Vertrag von der Konferenz einstimmig angenommen wurde, wodurch sich die Weiterverfolgung der eigenen weitergehenden Konsultativpläne formell erübrigte.

Dieser Vertrag, das oben erwähnte »Abkommen zur Aufrechterhaltung, Sicherung und Wiederherstellung des Friedens«, beschränkt sich darauf, den Unterzeichnern bei Kriegsgefahr die gegenseitige Konsultation zur Pflicht zu machen. Im Falle eines Krieges oder eines tatsächlichen Kriegszustandes zwischen amerikanischen Staaten soll durch diese Konsultation im Rahmen des Kellogg- und Saavedra-Lamas- Paktes und der aus den Grundsätzen der internationalen Moral sich ergebenden

¹⁴⁾ Department of State, Conference Series No. 25.

Verpflichtungen ein Verfahren friedlicher Zusammenarbeit ausfindig gemacht, m. a. W. eine gemeinsame Vermittlungsaktion in die Wege geleitet werden. Im Falle eines internationalen Krieges außerhalb Amerikas, welcher den Frieden der amerikanischen Republiken bedrohen könnte, soll die Konsultation die Zweckmäßigkeit und das Maß feststellen, in dem die Vertragsstaaten, falls sie es wünschen, eventuell gemeinsam zur Erhaltung des Friedens auf dem amerikanischen Kontinent vorgehen können. Die praktische Auswertbarkeit dieser nicht näher bestimmten Konsultation erscheint gering. Die geplante Ausdehnung des Abkommens auf nicht-amerikanische Staaten hat Argentinien fallen gelassen.

Dieses Zugeständnis Argentiniens an die Idee des kontinentalen Friedenssicherungspaktes ist freilich viel geringfügiger als die Abstriche, welche die Vereinigten Staaten hinnahmen, damit nunmehr ihr eigener Entwurf unter Zustimmung aller Delegationen offiziell eingebracht und als »Abkommen zur Koordinierung, Erweiterung und Sicherung der Einhaltung der zwischen den amerikanischen Staaten bestehenden Verträge« verabschiedet werden konnte. Wesentlich sind in diesem Abkommen nicht so sehr die Bestimmungen über Konsultation, die nach der Preisgabe des Kerngedankens des Entwurfs, des Ständigen Interamerikanischen Konsultativausschusses, nur eine Wiederholung der in dem ersterwähnten Abkommen festgelegten Verpflichtung zur Konsultation darstellen und auf die in den früheren Verträgen niedergelegten Verfahren der friedlichen Streiterledigung Bezug nehmen, ohne sie wirksam zu koordinieren, als vielmehr die Neutralitätsbestimmungen, die allerdings gegenüber dem ursprünglichen Entwurf bedeutend abgeschwächt sind. An die Stelle des anfänglich bei Feindseligkeiten zwischen zwei oder mehreren Unterzeichnerstaaten vorgesehenen obligatorischen Waffen- und Kreditembargos ist ein fakultatives Embargo nach Maßgabe der Gesetzgebung des einzelnen Staates getreten, das zudem durch weitgehende Vorbehalte einiger Staaten durchlöchert ist. Einige dieser Vorbehalte wie der Argentiniens bezüglich der Lebensmittelausfuhr und damit seines wichtigsten Ausfuhrproduktes Getreide, bei denen gewiß auch humanitäre Erwägungen mitspielen mögen, zeigen, daß einer panamerikanischen Neutralitätspolitik im Sinne der Neutralitätsgesetzgebung der Union teilweise lebenswichtige wirtschaftliche Interessen entgegenstehen. Immerhin ist es den Vereinigten Staaten gelungen, die kontinental-amerikanischen vertraglichen Bindungen zu verstärken.

Große Bedeutung ist dem von Mexiko angeregten »Zusatzprotokoll über Nichtintervention«¹⁵⁾ beizumessen, in dem die Signatarstaaten

¹⁵⁾ Abgedruckt unten S. 425.

die unmittelbare und mittelbare Intervention eines Signatarstaates in die inneren oder äußeren Angelegenheiten eines anderen Signatarstaates für unzulässig erklären und für den Fall der Verletzung dieser Bestimmung ein Konsultationsverfahren mit dem Ziele eines friedlichen Vergleiches vereinbaren. Es zieht den endgültigen Schlußstrich unter die Interventionspolitik der Vereinigten Staaten, deren Abbau 1933 begonnen wurde. Während sich die Vereinigten Staaten auf der VII. pan-amerikanischen Konferenz zunächst nur politisch auf Nichtintervention festlegten, indem sie bei Unterzeichnung der Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten, deren Art. 8¹⁶⁾ das Verbot der Intervention ausspricht, einen entsprechenden Vorbehalt machten¹⁷⁾, erkennen sie nunmehr die vertragliche Festlegung des Grundsatzes der Nichtintervention vorbehaltlos an. Dieser Akt ist mehr als jeder andere geeignet, die ibero-amerikanischen Staaten von der Aufrichtigkeit der neuen Amerika-Politik der Vereinigten Staaten zu überzeugen.

Eine technische Ausgestaltung des interamerikanischen Vertragswerkes zur Sicherung des Friedens bringt der »Vertrag über die Verhütung von Streitigkeiten«¹⁸⁾, der auf einem chilenischen Entwurf beruht, und der »Interamerikanische Vertrag über gute Dienste und Vermittlung«¹⁹⁾, der auf einen Entwurf Brasiliens zurückgeht.

Der erstgenannte Vertrag sieht die Einsetzung ständiger bilateraler Gemischter Kommissionen vor, welche die Ursachen künftiger Spannungen oder Streitigkeiten und die Möglichkeit ihrer Ausräumung prüfen und ergänzende detaillierte Maßnahmen vorschlagen sollen, die geeignet sind, die Anwendung der zwischen den Parteien bestehenden Verträge zu erleichtern und die Ausgestaltung der guten Beziehungen zwischen ihnen zu fördern. Der Grundgedanke des Vertrages, einen Ausgleich widerstreitender Interessen zu versuchen, ehe ein Konflikt akut wird, ist sehr bemerkenswert. Der Erfolg derartiger Bemühungen hängt natürlich von dem Grade der Sachkenntnis und moralischen Autorität der Kommissionsmitglieder und der Verständigungsbereitschaft der beteiligten Regierungen ab.

Der zweite Vertrag eröffnet bei Ausbruch eines auf dem gewöhnlichen diplomatischen Wege nicht zu lösenden Streites den Streitparteien die Möglichkeit, die guten Dienste oder die Vermittlung eines hervorragenden Juristen eines dritten amerikanischen Staates anzurufen, der vorzugsweise einer von der Panamerikanischen Union auf Grund der Vorschläge der Vertragsparteien aufgestellten Liste entnommen werden soll. Die Zweckmäßigkeit der Einschaltung dieser neuen Instanz vor

¹⁶⁾ Wortlaut s. diese Zeitschrift Bd. IV S. 651.

¹⁷⁾ S. diese Zeitschrift Bd. IV S. 333 f.

¹⁸⁾ Abgedruckt unten S. 426.

¹⁹⁾ Abgedruckt unten S. 428.

das in den bestehenden interamerikanischen Verträgen vorgesehene Vergleichsverfahren ist mir zweifelhaft.

Die von den Delegationen der zentralamerikanischen Republiken angeregte »Erklärung über die Grundsätze interamerikanischer Solidarität und Zusammenarbeit« (Resolution XXVII)²⁰⁾ bringt knapp und klar die Eigenart des panamerikanischen Friedenssystems zum Ausdruck, das sich von dem System des Völkerbundes durch das Fehlen von Garantie- und Sanktionsbestimmungen und größere Elastizität unterscheidet.

Von den in diesen Zusammenhang gehörigen weiteren Resolutionen der Konferenz seien die wichtigsten kurz erwähnt. Über die Entwürfe zu einem Interamerikanischen Gerichtshof und zu einem amerikanischen Völkerbund sind, wie bei den erwähnten Meinungsgegensätzen nicht anders zu erwarten, endgültige Beschlüsse nicht zustande gekommen. Die vorliegenden oder künftig eingereichten Entwürfe sollen über die Panamerikanische Union der VIII. panamerikanischen Konferenz überwiesen werden (Resolution IV und X). An den in Washington zusammentretenden Sachverständigenausschuß für die Kodifikation des Völkerrechts sind folgende Entwürfe verwiesen worden: der (bereits der Konferenz von Montevideo vorgelegte und inzwischen revidierte) mexikanische Entwurf eines Friedenskodex (Resolution XXVIII), der bolivianische Entwurf über die Definition des Angreifers und die Anwendung von Sanktionen sowie der brasilianische Entwurf über die Verstärkung der Kriegsverhütungsmittel (Resolution XXX) und ein Entwurf des zweiten Unterausschusses des ersten Ausschusses über die Koordinierung der Vergleichs- und Schiedsverträge (Resolution XXXI). Eine unter Stimmenthaltung der Delegation der Vereinigten Staaten gefaßte EntschlieÙung empfiehlt die Zusammenarbeit mit dem Völkerbund bei der Koordinierung des Völkerbundespaktes mit dem Kellogg-Pakt, Saavedra-Lamas-Pakt und entsprechenden Verträgen und bei der Durchführung von Maßnahmen zur Kriegsverhütung oder friedlichen Streiterledigung (Resolution XXIX).

Über die Begrenzung der Rüstungen, an der ein besonderes Interesse Chiles besteht, das aus finanziellen Gründen mit der Aufrüstung seiner Nachbarn Argentinien und Peru nicht glaubt Schritt halten zu können, ist eine auf einem chilenischen Entwurf beruhende EntschlieÙung gefaÙt worden, die den AbschluÙ allgemeiner oder zweiseitiger Abkommen zur Herabsetzung der Rüstungen auf das äußerste, mit den Erfordernissen der Aufrechterhaltung der Sicherheit im Innern und der Verteidigung nach außen noch vereinbare Maß empfiehlt (Resolution XXXIII). Paraguay hat der Resolution unter einem Vorbehalt hin-

²⁰⁾ Abgedruckt unten S. 429.

sichtlich des Maßes der Abrüstung zugestimmt. Eine auf eine Anregung Uruguays zurückgehende, wegen der Widerstände Brasiliens und Perus gegen militärtechnische Festlegungen aber nur allgemein gehaltene Resolution (XXXIV) hat die Humanisierung des Krieges zum Gegenstande: sie verurteilt die Verwendung chemischer Mittel im Kriege, die unnötig grausame Schäden hervorrufen, fordert den möglichst weitgehenden Ausschluß der Zivilbevölkerung von den Auswirkungen der Kriegshandlungen und empfiehlt den amerikanischen Regierungen, in Verträge über Rüstungsbeschränkung, die sie abschließen, Bestimmungen humanitären Charakters aufzunehmen, in denen z. B. die Vergiftung des Wassers, die Verseuchung der Luft durch Bakterien oder die Verwendung von Giftgasen oder entzündlichen Flüssigkeiten und Stoffen abgelehnt wird.

Zur Förderung der Kodifikation des Völkerrechts ist die Wiedereinsetzung der von der VI. panamerikanischen Konferenz gebildeten drei Ständigen Ausschüsse beschlossen und der Gang der Kodifikationsarbeiten neu geregelt worden (Resolution VI). Eine Resolution, die den Regierungen die Veröffentlichung von Dokumenten oder Digests über die Stellungnahme der Auswärtigen Ämter zu Fragen des Völkerrechts empfiehlt (Resolution VII), muß die Völkerrechtswissenschaft sehr begrüßen. Der von der Konferenz von Montevideo eingesetzte Sachverständigenausschuß für die Kodifikation ist mit der Ausarbeitung von Entwürfen über die unter den Delegationen Argentinien, Brasiliens, Perus und der Vereinigten Staaten stark umstrittene Frage der Eintreibung von Geldforderungen, über die Immunität von Staatsschiffen unter Berücksichtigung des eingereichten argentinischen Entwurfs und über die in dem peruanischen Entwurf aufgeworfenen Staatsangehörigkeitsfragen beauftragt worden, die der VIII. panamerikanischen Konferenz vorgelegt werden sollen (Resolutionen XXXV, XXXVI, XXXVII).

Über die wirtschaftspolitischen Ergebnisse der Konferenz kann das Urteil zunächst nur zurückhaltend sein. Ein Erfolg der Vereinigten Staaten liegt insofern vor, als die beiden wichtigsten handelspolitischen Entschlüsse der Konferenz, die Resolutionen über »Gleichbehandlung im internationalen Handel« und über »Beschränkungen des internationalen Handels« (Resolutionen XLIV und XLVI) alle amerikanischen Republiken auf die Grundsätze der Hullschen Handelspolitik festlegen. Die erstgenannte Resolution bestätigt die Erklärung der Konferenz von Montevideo, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung die Grundlage jeder annehmbaren Handelspolitik darstellt und weiterhin darstellen muß, bekundet die Entschlossenheit der Signatarstaaten, diesen Grundsatz in ihrer gesamten Handelspolitik durchzuführen, allerdings mit der in dem ursprünglichen Entwurf der Vereinigten

Staaten ²¹⁾ fehlenden Einschränkung »unter Berücksichtigung der verschiedenen Volkswirtschaften«, und empfiehlt den Regierungen aller Länder, demgemäß möglichst alle diskriminierenden Maßnahmen einschließlich derer, die mit Einfuhrlicenzen, Devisenwirtschaft, Clearing- und Verrechnungsabkommen zusammenhängen, zu beseitigen. Die erwähnte Einschränkung ermöglicht es jedem Lande, unter Hinweis auf seine besondere Lage die Durchführung des Beschlusses hinauszuschieben. El Salvador hat überdies einen entsprechenden ausdrücklichen Vorbehalt machen zu müssen geglaubt. Die zweite Resolution empfiehlt den amerikanischen Staaten, möglichst von einer Erhöhung der Zollschränken und einer Verschärfung anderer den Handels- und Zahlungsverkehr behindernder Beschränkungen Abstand zu nehmen und alsbald, soweit es die Lage der einzelnen Volkswirtschaften gestattet, schrittweise den Abbau überhöhter oder unvernünftiger Handelsbeschränkungen durch Abschluß bilateraler Verträge oder einseitige eigene Maßnahmen einzuleiten. Für die praktische Auswirkung dieser Beschlüsse wird entscheidend sein, in welchem Maße sich der nordamerikanische Markt den Erzeugnissen der südamerikanischen Staaten öffnet. Argentinien insbesondere, das die strengen veterinärpolizeilichen Vorschriften der Vereinigten Staaten als Diskriminierung seines Exports betrachtet und noch kurz vor Eröffnung der Konferenz am 26. November Großbritannien erhebliche Handelsvorteile eingeräumt hat, wird sein handelspolitisches Verhalten von den Gegenleistungen der Vereinigten Staaten abhängig machen ²²⁾. Wenn auch die Konferenzbeschlüsse über die Organisation des Friedens auf dem amerikanischen Kontinent die politischen Grundlagen für eine engere wirtschaftliche Verbindung der amerikanischen Staaten geschaffen haben, so ist doch der Weg zu dem — teils erhofften, teils befürchteten — panamerikanischen Wirtschaftsblock weit.

Die Herstellung intensiverer interamerikanischer Wirtschaftsbeziehungen setzt wesentliche Verkehrsverbesserungen voraus. Einen Beitrag dazu stellt zunächst das »Abkommen über die panamerikanische Straße« dar, das technische und finanzielle Ausschüsse einsetzt und die Zusammenarbeit mit den an den Projekten beteiligten Regierungen regelt. Eine Entschliebung über »Interamerikanische Seeverbindungen« (Resolution XLVII) stellt Richtlinien für den Abschluß zwei- oder

²¹⁾ S. Department of State, Press Releases. Vol. XV, No. 377, p. 510, No. 378, p. 540.

²²⁾ Die amerikanische Regierung gibt übrigens die Berechtigung der argentinischen Beschwerden zu. Vgl. das Schreiben des Staatssekretärs Hull an Mr. Hastings von der Illinois State Veterinary Medical Association, in dem er die in einem vom amerikanischen Senat immer noch nicht verabschiedeten Verträge Argentinien zugestandenen Erleichterungen rechtfertigt (Press Releases Vol. XVI, No. 397, p. 312).

mehrseitiger Abkommen über die Einrichtung regelmäßiger Schiffsverbindungen unter den amerikanischen Ländern auf. Weitere Resolutionen regen den Ausbau des Fährverkehrs nach Kuba, Haïti, der Dominikanischen Republik und Puerto Rico, den Abschluß von Verträgen über Nichteinführung oder Abbau von Beschränkungen und Belastungen des See- und Binnenschiffsverkehrs und die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zur Herabsetzung der Kosten des Luftverkehrs und zur Vereinfachung der Formalitäten dieses Verkehrs an (Resolution XLI, XLIII und XLVIII).

Schließlich sind Resolutionen betreffend die Einleitung von Untersuchungen über die Probleme der Einwanderung und der Lebenshaltung in den amerikanischen Ländern (Resolution XLV und XLIX), die Ausarbeitung und Weiterbehandlung von Entwürfen über die Errichtung panamerikanischer Institute für Wirtschafts- und Finanzprobleme und für sanitätspolizeiliche Fragen (Resolution XL und XLII) und Ermittlungen über die Zweckmäßigkeit der Abhaltung einer Währungskonferenz (Resolution XXXVIII) gefaßt worden, deren Einzelheiten hier übergangen werden können.

Die Konferenzbeschlüsse auf dem Gebiete der geistigen Zusammenarbeit sind sehr zahlreich. Hervorzuheben ist das von den Vereinigten Staaten vorgeschlagene »Abkommen über die Förderung der interamerikanischen kulturellen Beziehungen«, das die jährliche Bereitstellung von zwei Stipendien durch jeden Signatarstaat für Studenten oder Lehrer der anderen Signatarstaaten vorsieht und den Austausch von Professoren zu Lehr- oder Forschungszwecken regelt. Das »Abkommen über den Austausch von Publikationen« sieht die Einrichtung besonderer Abteilungen der amerikanischen Länder in den Zentralbibliotheken und den Austausch von Büchern und amtlichen Drucksachen vor. Nach dem »Abkommen über Kunstausstellungen« sollen amtliche oder amtlich geförderte Ausstellungen in den anderen Signatarstaaten alle gesetzlich zulässigen Verkehrs-, Zoll- und Gebührenerleichterungen genießen. In einem weiteren Abkommen verpflichten sich die Signatarstaaten, im Schulunterricht die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten und den Verzicht auf den Krieg als Mittel der nationalen Politik behandeln zu lassen, geeignete Lehrmittel bereitzustellen und das Lehrpersonal entsprechend auszubilden. Wie schon der auf der Konferenz von Montevideo angenommenen Konvention über den Geschichtsunterricht ist diesem Abkommen eine Erklärung der Delegation der Vereinigten Staaten beigelegt, daß sie zwar den Grundgedanken des Abkommens sympathisch gegenübersteht, aus verfassungsrechtlichen Gründen aber zur Unterzeichnung nicht in der Lage sei. Für Unterrichts- und Kulturfilme sieht ein anderes, von den Vereinigten Staaten ebenfalls nicht unterzeichnetes Abkommen Zoll- und

Steuerbefreiung vor. Alle diese Abkommen, zu denen noch eine Reihe kleinerer Resolutionen über Rundfunk, Revision der Schulbücher, Bibliotheks- und Ausstellungswesen usw. treten, beruhen auf der Überzeugung, daß jedes Vertragswerk der Regierungen zur Organisation des Friedens letztlich von Völkern getragen sein muß, die sich kennen und verstehen.

Beschlüsse panamerikanischer Konferenzen haben oft das Schicksal gehabt, toter Buchstabe geblieben zu sein. Die Konferenz von Buenos Aires hat wiederum zur Ratifizierung früher unterzeichneter Abkommen mahnen müssen (Resolution III und XXXIX). Dafür, daß ihre eigenen Beschlüsse mehr praktische Bedeutung erlangen, dürften die politisch-psychologischen Voraussetzungen vorliegen.