

5. Enttäuschte Erwartungen oder erfolgreiche Krisenbewältigung? Argentinien in der komplexen Welt der Nachkriegsjahre

»The purpose behind the large Argentine delegation to the ILO conference is reportedly to spread propaganda. It is not believed to be a counter move by Peron against anti-Peron Argentines in Uruguay. The information that the primary mission of the large Argentine delegation is to spread Peronista propaganda has been confirmed by a source in Buenos Aires. Vast amounts of such propaganda were sent to Montevideo ahead of the Argentine delegation.«¹

CIA Information Report, 5 May 1949, Possible Exploitation of ILO Conference in Montevideo by Either Peron or Anti-Peron Exiles in Uruguay

1 CIA CREST Database 1949.

*Abbildung 5-1: Eva Duarte de Perón und Juan Domingo Perón
(Präsident Argentinien, 1946–1955 u. 1973–1974)*



Gemeinfrei²

Argentinien und die ILO nach 1945

Jede bedeutende globale Krise markiert einen weltpolitischen Wendepunkt, der oft die Grundlage für eine neue Weltordnung schafft. Diese basiert auf den Erfahrungen aus den erlittenen Katastrophen und zielt darauf ab, kollektive Sicherheitssysteme zu entwickeln, um zukünftige Katastrophen zu verhindern. Dies gelang in der Weltgeschichte mal mehr und mal weniger erfolgreich. So war der Anlass der Brüsseler Konferenz von 1874 über humanitäre Regeln im Krieg die Bombardierung des

² Entnommen aus: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Evita_y_Per%C3%B3n.jpg [31.03.2024].

chilenischen Valparaíso durch die spanische Flotte, die viele zivile Opfer forderte. Die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 bauten darauf auf und standen im Kontext des Wettrüstens auf dem europäischen Kontinent, dem durch internationale Regelwerke Einhaltung geboten werden sollte. Das Verhindern der folgenden Weltkriege gelang damit zwar nicht, jedoch legten die Konferenzen Regeln im Umgang mit Zivilisten in Kriegen fest und sorgten dafür, dass Krieg nicht als rechtsfreier Raum angesehen wurde. Nach dem Ersten Weltkrieg sollte der Völkerbund ein internationales Sicherungssystem etablieren, um dieses System zu stärken und bevorstehende Kriege durch Schiedsverfahren zu verhindern. Gleichzeitig wurde von der ILO erwartet, die weltweit grassierende soziale Frage zu adressieren und Lösungen für soziale Krisen zu entwickeln. Nach dem erneuten Zivilisationsbruch in Europa durch den Zweiten Weltkrieg und den Holocaust stand hingegen die Neugründung eines internationalen Sicherheitssystems im Fokus, diesmal unter dem Dach der Vereinten Nationen und der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg war der Frieden eng mit der sozialen Dimension und sozialer Gerechtigkeit verknüpft. Die parallel stattfindende Gründung des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und des GATT rückte weltwirtschaftliche Ausgleichsmechanismen und Handelsinstitutionen in den Vordergrund. Dies war eine Reaktion auf die Erfahrungen in der Weltwirtschaftskrise, als Staaten in nationale Egoismen verfielen und damit den Weg für Faschismus und Krieg bereiteten. Die ILO überstand – anders als der Völkerbund – den Zweiten Weltkrieg, doch wandelte sich ihre Aufgabe und ihr Selbstverständnis. Mit der *Declaration of Philadelphia* gab sich die ILO 1944 eine neue Verfassung, die eine Charta für die Nachkriegsordnung vorsah, die Menschenrechte stärker akzentuierte und Arbeitsrechte breiter definierte. Unter dem Dach der Vereinten Nationen begann 1946 eine neue Zeitenrechnung für die ILO.³

Daher änderten sich auch die Beziehungen Argentiniens zur ILO nach 1945. Dies war auch dem Militärputsch im Jahr 1943 geschuldet, bei dem Teile des Militärs unter Beteiligung des Brigadegenerals Juan Domingo Perón die Regierung von Ramón Castillo stürzten. Perón übernahm die Führung des DNT und nutzte diese Position, um seinen Weg zur Präsidentschaft zu ebnen. Schließlich wurde er nach einem Machtkampf zwischen den Militärs 1946 zum Präsidenten der Republik gewählt. Obwohl Perón den Schulterschluss mit der Arbeiterbewegung suchte und gemeinsam mit seiner Ehefrau Eva Duarte insbesondere in den ärmeren Bevölkerungsschichten zu Nationalhelden stilisiert wurde, lehnte die ILO das Regime Perón ab.⁴ Dabei hatte sich Perón öffentlich den Mantel der sozialen Gerechtigkeit übergestreift, die er in Argentinien herstellen wollte.⁵ Eigentlich war er dadurch

3 Maul 2019, S. 111.

4 Siehe dazu Plotkin 2002.

5 Del Campo 2012, S. 177.

ein natürlicher Verbündeter der ILO. Gleich in der ersten Amtszeit, dem ersten Peronismus, wurden bedeutsame gesellschaftliche und soziale Fortschritte erzielt, die zur Popularisierung des Peronismus maßgeblich beitrugen. Dazu gehörte ganz besonders eine rechtliche Stärkung und offizielle Anerkennung der Gewerkschaften, die Einführung von Arbeitsgerichten, flächendeckende Sozialversicherungen, die Einführung des Frauenwahlrechts und die Verfassungsreform von 1949, in der soziale Gerechtigkeit und Arbeitsrechte als verfassungsgemäße Staatsziele kodifiziert wurden. Perón verstand sich als Revolutionär auf dem Gebiet der sozialen Gerechtigkeit und der Emanzipation der Arbeiterklasse, war aber selbst unter den Gewerkschaften nicht unumstritten.⁶ Er verstand sich als derjenige, der das anpackte, woran die vorherigen Regierungen gescheitert waren. So gab es bereits zuvor Versuche, das Problem der Lebenshaltungskosten für Arbeiter anzugehen. Perón versprach jedoch flächendeckende Löhne, die eins zu eins an die Inflation angepasst werden mussten, andernfalls drohte er mit der Einführung von Höchstpreisen.⁷ Zwar waren diese Konzepte nicht neu, jedoch trug Perón sie mit einer ungewohnten Radikalität und Rhetorik vor. Für Perón war diese Radikalität die Legitimation für seine Anhänger, doch damit begab er sich auf Konfrontationskurs zu den Fraktionen, die für die Stabilität des Wirtschaftssystems standen und den autoritären Stil inklusive des Personenkults ablehnten. Zu diesen Fraktionen zählten nicht nur Unternehmer und bürgerliche Politiker, sondern auch große Teile der CGT, die in den 1930er Jahren erfolgreich für Reformen innerhalb des Systems gekämpft hatten und den autoritären Stil, den *caudillismo*, sowie die Anbindung an faschistische Methoden des Systems Perón ablehnten. 1943 war die argentinische Arbeiterschaft tief in ein antiperonistisches und peronistisches Lager gespalten.⁸

Für die ILO war das eine kritische Situation. Denn sie hatte in den 1930er Jahren eine ausgezeichnete Beziehung zu den bürgerlichen Regierungen gepflegt, und es waren deutliche Fortschritte in der Übernahme von internationalen Konventionen und der Kooperation erkennbar. Daher reagierte die ILO nicht positiv auf Perón, der einen eigenen, personenkultartigen Stil verfolgte. Insbesondere seine autoritäre Art, Kritiker zum Schweigen zu bringen und Gegner mit Repressalien zu begegnen, widersprach der Idee der ILO, Reformen im Konsens zu erreichen. Zudem grenzte sich die ILO durch die *Declaration of Philadelphia* scharf vom Faschismus, insbesondere vom Nationalsozialismus, ab und betonte dabei die Bedeutung von Menschen- und Bürgerrechten. Diese Erklärung wurde vor dem Hintergrund des noch wütenden Zweiten Weltkriegs verfasst.⁹ Perón aber war ein Bewunderer des italienischen

6 Vgl. dazu Di Tella 2002.

7 Perón 1946, S. 53.

8 Di Tella 2002, S. 39.

9 Hahs 2022b.

(und ferner deutschen) Faschismus.¹⁰ Er versuchte das Potenzial der Massenmobilisierung, das in Nazideutschland und im faschistischen Italien funktioniert hatte, auf Argentinien zu übertragen, wo er die Arbeiterbewegung für sich gewinnen wollte.

Doch 1945 war eine Potenzierung von 1919. Der besiegte Faschismus war eine Ideologie, die für die Sieger des Krieges aus der Welt verbannt werden sollte. Für jegliche Sympathisanten war kein Platz, was die argentinische Regierung spüren sollte, die lange Zeit gezögert hatte, Deutschland und Japan den Krieg zu erklären. Auch trotz Kriegserklärung 1944 gegen Deutschland bzw. 1945 gegen Japan konnte sich Argentinien nicht vom Image des Opportunisten befreien. Perón und die Militärs waren in Augen der internationalen Öffentlichkeit eine Kontinuität von Hitler und Mussolini. Die neue argentinische Militärregierung wurde als südamerikanischer Ableger des gerade besiegten Faschismus in Deutschland und Italien betrachtet, und die argentinische Arbeiterbewegung war mittendrin. Seit 1942 gab es in der CGT einen offenen Richtungsstreit, der sich mit dem Putsch 1943 intensivierte, als abgespaltete CGT-Gewerkschafter Kontakte zur Militärregierung und Perón suchten und zu engen politischen Verbündeten wurden. Auf der Konferenz in Philadelphia 1944 kam es zu einer offenen Konfrontation von Peronisten und Anti-Peronisten.¹¹ Als die peronistische Arbeiterkoalition die Oberhand im Machtkampf erringen konnte, wurde sie international isoliert. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1945 kam es dann zu einem beispiellosen Skandal: Die argentinische Delegation wurde kurzerhand nach Eröffnung der Konferenz von den übrigen Konferenzteilnehmern unter Einstimmigkeit rausgeschmissen, was vor allem auf Druck der antiperonistischen argentinischen Arbeiterbewegung geschah.¹² Den designierten Arbeiterdelegierten Juan Rodríguez und Manuel Pichel wurde abgesprochen, eine würdige Repräsentanz für die argentinische Arbeiterschaft zu sein, weil sie eine Regierung repräsentierten, der erhebliche Menschenrechtsverstöße vorgeworfen wurde. Stellvertretend für die lateinamerikanischen Arbeiter bezeichnete der kubanische Arbeiterdelegierte Carlos Fernández, der für den Weltgewerkschaftsbund arbeitete, Perón als Überbleibsel des internationalen Faschismus.

»We notice that the delegation appointed by the Fascist Government of Argentina has not yet appeared at this Conference, but, if it does so, the worker's delegates of Latin America demand that it should be expelled, for in a democratic assembly such as ours there can be no place for representatives of States which are still tainted with Fascism, representatives who have acted as the advance guard of

10 Siehe dazu beispielsweise Schembs 2017.

11 Raúl Lamuraglia, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

12 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

Hitlerism in America. [...] The military dictatorship of Peron is a dangerous survival of international Fascism, and its representatives should not be given a seat in this assembly.«¹³

Diese heftige Reaktion im Jahr 1945 muss vor dem Hintergrund des gerade beendeten Zweiten Weltkriegs interpretiert werden. Als Perón 1946 in freien Wahlen zum Staatspräsidenten gewählt wurde und die Reihen der Arbeiterbewegung sich hinter ihm langsam schlossen, konnte die ILO und die internationale Gewerkschaftsbewegung die Legitimation der neuen argentinischen Regierung nicht mehr absprechen. Nach den Entfremdungen zwischen Perón und der ILO zu Beginn seines Wirkens, konnten die Beziehungen in den Folgejahren daher etwas normalisiert werden, auch wenn die europäischen und nordamerikanischen Gewerkschaften auf Distanz zu Perón blieben.¹⁴ Doch musste ein praktikabler Umgang gefunden werden, zumal die ILO bewiesen hatte, dass sie durchaus mit diversen Regimen und politischen Richtungen zurechtkam. Die CGT wurde zunehmend nicht mehr als durch eine Militärregierung kooptierte Gewerkschaft wahrgenommen, zumal bemerkenswerte soziale Fortschritte in Argentinien erreicht wurden.¹⁵ Die Angst vor einem faschistischen südamerikanischen Land war fast verfliegen.

Doch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ab 1945 die internationalen Beziehungen, auch die Aktivitäten der ILO, im Lichte des Kalten Krieges standen. Einige internationale Organisationen wurden durch die Blockbildung zwischen Ost und West stärker gelähmt als die ILO, in der weiterhin eine wechselseitige Wissenszirkulation über Arbeit möglich war und auch Argentinien als blockfreier Staat davon profitierte.¹⁶ Das Engagement Argentiniens in der ILO verstärkte sich unter Perón Ende der 1940er und Anfang der 1950er Jahre weiter und führte zur Ratifikation vieler ILO-Konventionen aus den vergangenen Jahrzehnten. Dennoch versuchten peronistische Gewerkschaftsvertreter auf den Arbeitskonferenzen, die Ideologie des Peronismus – den *Justicialismo* – und die Struktur der CGT als politisch eng orientierter Gewerkschaftsbund international zu verbreiten, was bei einigen Akteuren Irritationen auslöste.¹⁷ Dass eine neue Zeitrechnung angefangen hatte, die vom Kalten Krieg gezeichnet war, verdeutlicht der CIA-Bericht vom 5. Mai 1949, der im Eingang dieses Kapitels zitiert wurde. Darin warnte die CIA, dass die ILO-Konferenz in Montevideo zu einer Propagandaschlacht zwischen Anhängern Peróns und Anti-Peronisten im uruguayischen Exil werden könnte. Es bestand die Gefahr, dass die In-

13 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 27, 1945, S. 51.

14 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

15 Stagnaro 2020.

16 Ebd.; Kott 2011.

17 Stagnaro 2020.

ternationale Arbeitskonferenz als Plattform für innenpolitische Konflikte in Argentinien missbraucht werden könnte, was die Organisation lähmen und ihrem Ansehen schaden würde. Die zunehmende Polarisierung und Aggressivität, mit der politische Interessen auf internationaler Bühne vertreten wurden, wurde durch ideologische Verhärtungen, insbesondere vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts, verstärkt. 1945 war ganz anders als 1919, daher endet die vorliegende Untersuchung in der Phase der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Geschichte der (transnationalen) Sozialpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts muss separat betrachtet werden. Dies gilt insbesondere für Argentinien, das nach 1945 radikale Neuanfänge erlebte, allen voran durch die Politik des Peronismus.

Abschließend bleibt es, die Zeit zwischen 1919 und 1945 bzw. 1950 kurz zu würdigen. Nach dem Ersten Weltkrieg gab es den Versuch, die Welt zu demokratisieren, insbesondere durch das Handeln der ILO. Es wurde versucht, die Länder der Südhalbkugel, insbesondere Argentinien, stärker in den Mittelpunkt des politischen Geschehens zu rücken, vor allem durch die Förderung einer international koordinierten Sozialpolitik. Diese Bemühungen waren eine Reaktion auf die Verwerfungen des Ersten Weltkriegs, der mit der sozialen Frage in Verbindung gebracht wurde. Der Zweite Weltkrieg unterbrach die Entwicklung einer neuen Weltordnung, in der Argentinien und andere Staaten des amerikanischen Doppelkontinents eine größere Souveränität erlangen konnten und der einseitige Fokus auf Europa in wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Fragen, der bis 1914 vorherrschte, endgültig aufgegeben wurde. Tragischerweise dominierte der aufziehende Kalte Krieg und die Blockbildung zwischen Ost und West nach 1945 die neue Weltordnung und haftete auch an den internationalen Institutionen. Im Jahr 1950 erreichte Argentinien den vorläufigen Höhepunkt seiner wirtschaftlichen Entwicklung, verlor jedoch allmählich an Einfluss auf der internationalen Bühne. Obwohl die peronistische Nachkriegsregierung bedeutende Fortschritte in der Sozialpolitik erzielte und breite soziale Rechte schuf, gelang es ihr nicht, international an Profil zu gewinnen, da die Bedeutung globaler Sozialpolitik in Zeiten der Blockbildung abnahm und andere Prioritäten, wie die Stärkung der Wirtschaftssysteme in Entwicklungsländern, in den Fokus der internationalen Politik rückten. Nach 1950 begann für Argentinien ein fataler Abstieg, der zunächst wirtschaftlich durch die Abkehr vom landwirtschaftlichen Exportmodell und eine staatlich verordnete, aber ineffiziente Industrialisierung gekennzeichnet war. Später verschärften politische Krisen diese Entwicklung, die schließlich in Diktaturen gipfelte und tiefe, dunkle Spuren in der argentinischen Geschichte hinterließ. Die Chance, die die ILO nach 1919 bot und die vielversprechenden Fortschritte in der Sozialpolitik vieler Länder, auch Argentiniens, gerieten fast – zu Unrecht – aufgrund der Verdichtung von Geopolitik und Krisen in Vergessenheit. Für unsere Gegenwart sollte dies ein Lehrbeispiel dafür sein, wie wertvoll transnationale Kooperation ist und welche

positiven Impulse von einer gemeinsamen Idee ausgehen können, vorausgesetzt, man ist geduldig in ihrer Umsetzung.

Die transnationale Dimension von Sozialpolitik

Diese Studie begann mit einer Bestandsaufnahme der großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation, die in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts stattfand und dem Land seinen Ruf wahlweise als Kornkammer der Welt oder als Schweiz Südamerikas erbrachte. Mit Verweis auf eine zeitgenössische Karikatur aus dem Jahr 1919 (Abbildung 1-3) wurde der fortwährende Konflikt zwischen »Arbeit« und »Kapital« veranschaulicht, der als »soziale Frage« im Zentrum der politischen Debatten stand, während eskalierende Arbeitskämpfe zu gewalttätigen Konflikten im Land führten. Die argentinische Regierung versuchte mit staatlich organisierter Sozialpolitik die soziale Frage zu beantworten, sodass zu Anfang des 20. Jahrhunderts Arbeits- und Sozialgesetze erlassen wurden, die die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern branchenspezifisch oder zielgruppenspezifisch stückweise ausbauten. Transnationale Einflüsse spielten eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Sozialpolitik und insbesondere bei der Generierung spezifischen Expertenwissens über Arbeit. Vor dem Ersten Weltkrieg war Europa nahezu ausschließlich die Hauptreferenz, während die hemisphärischen Nachbarn von geringerer Bedeutung waren. Der Blick auf andere Länder diente jedoch nicht nur der Imitation oder Adaption von Gesetzen und Maßnahmen. International abgestimmte Sozialpolitik war bedeutsam, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit argentinischer Unternehmen zu gewährleisten. Denn national verordnete Sozialpolitik stand in der Initialphase staatlicher Sozialpolitik immer unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Wettbewerbsverlustes für Unternehmen, die höhere Kosten zu stemmen hatten, die aus den verschärften Regeln im Arbeitsschutz oder der Einführung von Renten- und Sozialkassen entstanden. Daher war es argentinischen Politikern und Experten ein zentrales Anliegen, Sozialpolitik international zu koordinieren und abzustimmen. Einerseits konnten dadurch die befürchteten Wettbewerbsnachteile umgangen werden und andererseits bildeten internationale Regelungen, die von einer internationalen und als politisch neutral angesehenen Organisation wie der ILO kamen, eine Legitimationsgrundlage für die Einführung nationaler Politik. Die argentinische Arbeiterschaft konnte ihre Position gegenüber Arbeitgebern und der Regierung mit Hilfe der ILO in vielen Bereichen stärken, in dem sie den Handlungsdruck auf die Politik verstärkte. Die Alternative für die Unternehmer, keine Präsenz bei der ILO zu zeigen, wurde vermieden, um inhaltliche Mitsprache nicht den Gewerkschaften allein zu überlassen.

Um die Einführung von Gesetzen und Maßnahmen in den Nationalstaaten zu erleichtern, entwickelte die ILO rechtlich bindende Konventionen, sodass überall

und zeitgleich sozialpolitische Maßnahmen griffen und somit ökonomische Wettbewerbsnachteile abgewendet wurden. Die Gründung der ILO stand zudem im Schatten des Ersten Weltkriegs und hatte zum Ziel, weltweit für sozialen Frieden zu sorgen. Dies sollte dazu beitragen, die Gefahr kommunistischer oder anarchistischer Umstürze, die die etablierte Herrschaftsordnung bedrohten, abzuwenden. Die Oktoberrevolution in Russland stellte ein globales Bedrohungsszenario dar, und es galt zu verhindern, dass dieser Funke auf andere Länder übersprang. Durch die internationale Koordination sollte ein System geschaffen werden, in dem demokratisch verfasste Staaten kooperativ und konsensual über Sozialpolitik berieten und gemeinsam internationale Standards, allen voran im Bereich der Erwerbsarbeit, entwickelten. Argentinien verpflichtete sich dabei, an globalen Debatten und Politikentscheidungen teilzunehmen, um den nationalen Stillstand in der Sozialpolitik zu überwinden, der durch harte Arbeitskämpfe, Streiks und gewaltsame Auseinandersetzungen festgefahren schien.

Die vorliegende Arbeit hat sich das Ziel gesetzt, aus einer transnationalen Perspektive die Sozialpolitik in Argentinien zu untersuchen. Es ging in der vorliegenden Studie darum, Denkfiguren und Entscheidungsprozesse nachzuzeichnen, die zu spezifischen Ausprägungen sozialpolitischen Handelns geführt haben. Dabei wurde die These aufgestellt, dass die ILO als neu gegründete internationale Organisation eine zentrale Rolle in der Generierung und Interpretation von Sozialpolitik in Argentinien einnahm. Neben dem Einfluss der ILO auf nationale Gesetzesprojekte, stand in dieser Arbeit die Bedeutung der ILO im Wissensbildungsprozess über Sozialpolitik im Vordergrund. Es wurde argumentiert, dass es erst mit der ILO möglich wurde, in Argentinien systematisch über globale Sozialpolitik nachzudenken, da lokales Wissen durch die Organisation zentralisiert wurde und zwischen den Akteuren zirkulieren konnte. Zwar waren bereits vor 1919 Wissenschaftskongresse und internationale Konferenzen ausgerichtet worden, auf denen internationale Konventionen ausgehandelt wurden, aber die ILO hob die Möglichkeit der internationalen Kooperation auf ein neues Niveau: Erstens, weil die ILO in der internationalen Ordnung ein dauerhaftes Gebilde war, das sich völkerrechtlich im Versailler Vertrag konstituierte und eine eigene Rechtspersönlichkeit bildete, die über ein eigenes, unabhängiges Budget verfügte. Und zweitens, weil die Partizipation von Ländern außerhalb Europas auf der Südhalbkugel, wie Argentinien, stärker war als je zuvor. Insbesondere Argentinien nutzte die neue Möglichkeit zur Partizipation, um sich als modernes, aufstrebendes Land zu präsentieren, das ein Mitspracherecht in der internationalen Ordnung beanspruchte.

Die internationale Kooperation in der Sozialpolitik hatte dabei zwei Effekte: Auf der einen Seite konnte das Wissen über Sozialpolitik, das in der ILO von argentinischen und internationalen Akteuren entwickelt wurde, zur Weiterentwicklung nationaler Politik in Argentinien führen, etwa in Form von Gesetzen und anderen Maßnahmen wie der Stärkung sozialpolitisch relevanter Behörden wie dem *Depar-*

tamento Nacional del Trabajo. Auf der anderen Seite stellte sich auch die ILO als eine lernende Organisation heraus, die versuchte, die Besonderheiten des Raumes Argentinien und Lateinamerika zu verstehen, um Lösungen für regional spezifische Problemlagen mitentwickeln zu können und Defizite in Gesetzeslagen und insbesondere in der statistischen Erfassung von arbeits- und sozialpolitisch relevanten Variablen zu beheben.

Im ersten Verfassungstext der ILO im Vertrag von Versailles wurden neun zentrale Leitlinien verfasst, an denen sich die Arbeit der ILO orientieren sollte. Diese betrafen beispielsweise Grundsätze über den besonderen Schutz von Frauen- und Kindern oder die Gleichbehandlung von In- und Ausländern, die von der ILO und ihren Mitgliedsstaaten anzustreben waren. In beiden Bereichen war Argentinien gut aufgestellt, denn sowohl die Regelungen in Bezug auf Kinder- und Frauenerwerbstätigkeit als auch der Grundsatz der Gleichbehandlung von Ausländern waren im argentinischen Rechtssystem fest verankert. Zudem erwies sich das Prinzip der konsensualen Einbindung aller Interessengruppen als effektiv. Das System des Tripartismus, der paritätischen Einbindung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Regierung, war in Argentinien eine wichtige Legitimationsgrundlage für die Durchsetzung von Politik, die von der ILO ausging. Die innerhalb der ILO diskutierten Konventionen und Maßnahmen, an denen die drei Akteursgruppen beteiligt waren und deren Ergebnis mehr oder weniger konsensual erreicht wurde, führte dazu, dass sich die beteiligten Akteure für deren Umsetzung in Argentinien einsetzten. Die Akzeptanz der ILO als neutrale und vermittelnde Instanz war eine wichtige Legitimationsgrundlage für den Einfluss der Organisation in Argentinien.

Der Prozess der Generierung und Interpretation von Wissen über Sozialpolitik wurde erst in Gang gesetzt, als die ILO eine gewisse Autorität über die Akteure in Argentinien ausüben konnte. In den Theorien des Neuen Institutionalismus wird diese Autorität einer Institution erklärt, indem zunächst postuliert wird, dass alle Strategien, Interessen und Präferenzen der Akteure in soziale Strukturen eingebettet sind.¹⁸ Internationale Organisationen entstehen daher endogen in einem sozialen Umfeld mit ähnlichen Sitten und Gebräuchen der Akteure.¹⁹ Eine wichtige Folge davon ist die sogenannte Normkaskade internationaler Politik: Je mehr Staaten eine neue internationale Norm akzeptieren, desto stärker wird ihre Akzeptanz.²⁰ Auch dies wurde in Bezug auf die Debatten in Argentinien deutlich.

Die Ausübung der Autorität über argentinische Entscheidungsträger gelang der ILO wesentlich auf drei Wegen: Erstens über die delegierte Autorität, denn ihr völkerrechtlich verbrieftes Recht sicherte ihr eigene Rechtsinstrumente zu; zweitens übte sie eine moralische Autorität aus, indem sie sich auf das Ideal der weltweiten

18 Vgl. dazu Schieder 2017.

19 Hall und Taylor 1996, 950.

20 Finnemore und Sikkink 1998; Hahs 2022a.

sozialen Gerechtigkeit berief; drittens hatte sie eine fachliche-technische Autorität inne, die sie über ihren Anspruch als wissenschaftliche Organisation herstellte.²¹ Dies ermöglichte der Organisation ein Eigenleben, das sie zu einem Ort der kooperativen Interessenaushandlung werden ließ, an dem sich unterschiedliche Parteien verständigen konnten, da sie eine gemeinsame Sprache sprachen. Diese Sprache bestand aus Statistiken und Zahlen, die eine wissenschaftliche Grundlage bildeten, welche die ILO zur Basis aller Politiküberlegungen machte. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse wurden erst in den 1920er und 1930er Jahren verstärkt im Bereich der Sozialpolitik genutzt. Die ILO wurde dadurch als Vermittlerin im Konflikt zwischen »Arbeit« und »Kapital« respektiert, und die beteiligten Akteure konnten sich darauf einigen, gemeinsam auf ein Ziel hinzuarbeiten. Dieses Ziel bestand darin, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierende internationale Sozialpolitik zu gestalten und Sozialreformen im Konsens mit Regierungen, Unternehmern und Gewerkschaften anzustoßen und umzusetzen.

Die erste Säule der Autorität der ILO, die delegierte Autorität, hatte allerdings bereits eine fragwürdige Stabilität in Bezug auf Argentinien: Die Konventionen wurden zwar von den Delegierten auf den Internationalen Arbeitskonferenzen gemeinsam verabschiedet und sollten im unmittelbaren Nachgang der Konferenzen in nationales Recht überführt werden. Dies stellte sich jedoch als komplizierter Prozess heraus. Der argentinische Kongress ließ sich viel Zeit, um über die neuartigen Konventionen zu beraten, auch weil einige Parlamentarier dem Mehrwert von internationalen Konventionen, die wenig Auswirkung auf nationale Gesetze hatten, wenig abgewinnen konnten. Anders als für die argentinischen Vertreter bei der ILO, hatten die ILO-Konventionen für einen Großteil der Parlamentarier keine Priorität, sodass die ersten Ratifikationen mehr als 14 Jahre nach Verabschiedung auf der Konferenz auf sich warten ließen. Dies lag auch daran, dass die meisten Konventionen, die ratifiziert werden sollten, kaum tatsächliche Gesetzesänderungen nach sich zogen, denn die argentinischen Gesetze entsprachen oftmals bereits den Konventionen oder gingen sogar über deren Regelungen hinaus. Denn die scheinbare Stärke der ILO-Konventionen, durch häufig vage Formulierungen einen Interpretationsspielraum zuzulassen, war gleichzeitig ihre Schwäche. Die Konventionen nahmen oft keine Rücksicht auf Länderspezifika, die aber von Argentinien und anderen lateinamerikanischen Staaten gefordert wurden. Die Anzahl an ratifizierten Konventionen war für das *Bureau* jedoch ein Gradmesser der Kooperation eines Landes mit der ILO, was den argentinischen Vertretern bei der ILO durchaus bewusst war. Für die Regierung waren die Ratifikationen diplomatische Akte, um die Beziehungen zur ILO zu verbessern und als fortschrittliches Land dazustehen. Rasche Ratifikationen der Verträge waren für das *Bureau* indes nicht nur wichtig, um Arbeitsreformen in Argentinien durchzusetzen oder Gesetze zu

21 Vgl. dazu die Theorien des Institutionalismus bei Schieder 2017.

verschärfen. Vielmehr war Argentinien für das *Bureau* ein strategisches, zentrales Land in Lateinamerika, was vor allem an der Größe des Landes, am industriellen Fortschritt und auch an der als europäisch geltenden Prägung lag. Das Kalkül war, dass von Argentinien eine Signalwirkung auf andere Länder des Kontinentes, vor allem auf die benachbarten kleineren Länder Südamerikas, ausgehen könnte. Denn im Laufe der 1920er Jahre tat sich das *Bureau* sichtlich schwer damit, einen intensiven Austausch mit den lateinamerikanischen Ländern zu pflegen. Mit der Ratifikation von ILO-Konventionen in den Jahren 1925 und 1928 kamen sogar zwei lateinamerikanische Länder, Kuba und Chile, den selbstbewussten Argentinern, die eine Führungsrolle beanspruchten, zuvor.²² Die lange Zeit ausgebliebenen Ratifikationen durch Argentinien wurden in den 1920er Jahren zu einer sichtlichen Belastung der Beziehung zur ILO, die an der Zuverlässigkeit der argentinischen Regierung Zweifel hegte. Dies war auch aus einem anderen Grund der Fall. Denn im Vergleich zu den Delegationen anderer Länder auf den Konferenzen, insbesondere zu den europäischen, waren die argentinischen Delegationen deutlich kleiner und oft nur mit diplomatischen, aber nicht mit wissenschaftlich versiertem Personal besetzt. Der selbst formulierte Anspruch Argentiniens, in der ILO in der ersten Reihe zu stehen und die Repräsentation für den lateinamerikanischen Kontinent zu übernehmen, traf auf eine Wirklichkeit, in der die argentinische Regierung die Prioritäten anders setzte.

Allerdings sollte hier nicht der Eindruck erweckt werden, dass diese Probleme ausschließlich zwischen der ILO und Argentinien auftraten. Viele andere Staaten entsandten ebenfalls wiederholt keine Delegationen zu den internationalen Konferenzen, darunter besonders viele aus Lateinamerika sowie Neuseeland und Australien. Ein wichtiger Grund dafür lag neben fehlenden Prioritäten auch in der erheblichen geografischen Distanz nach Genf, welche die Reise für diese Staaten aufwändiger und kostspieliger machte als für europäische Länder.²³ Aber nicht nur geografisch lag Argentinien weit weg von Genf, auch inhaltlich schien die ILO meistens eurozentrisch aufgestellt zu sein, ohne dass Argentinien daran etwas ändern konnte.

Trotz der Schwierigkeiten in den Beziehungen, die weitestgehend in den 1920er Jahren bestanden und sich danach verbesserten, gelang es der ILO, eine moralische Autorität gegenüber den argentinischen Akteuren auszuüben, der zweiten erwähnten Säule der Autorität der Institution. Nach den Schrecken des Ersten Weltkriegs verkörperte die ILO den Aufbruch in das moderne Industriezeitalter unter Berücksichtigung des sozialen Ausgleichs, und das industriell aufstrebende Argentinien wollte daran mitwirken. Die ILO versprach zudem, den außereuropäischen Staaten grundsätzlich eine Stimme zu geben, auch wenn es ihr insbesondere anfangs

22 International Labour Organization 2024a.

23 Landelius 1965, S. 25.

nur mäßig gelang, dieses Versprechen einzulösen. Trotz anfänglicher Entfremdung hielten argentinische Akteure, die das Innenleben der ILO kannten, an der Zusammenarbeit mit der Organisation fest. Es bestand ein kollektives Identifikationspotenzial zahlreicher argentinischer Experten, Unternehmer und Gewerkschafter mit der ILO, vor allem bei denjenigen, die selbst als argentinische Vertreter bei der ILO involviert waren. Daher wurden sie in dieser Arbeit als epistemische Gemeinschaft bezeichnet. Für einen Teil der Argentinier blieb die ILO lange Zeit ein fernes, unbekanntes Gebilde, dessen Mehrwert sich erst zeigen musste. Es war hier die Aufgabe des *Bureaus*, durch eine stärkere Beschäftigung mit dem südamerikanischen Kontinent für Vertrauen zu werben und kommunikativ nachzubessern. Dies wurde beispielsweise mit spanischsprachigen Publikationen oder mit dem Einsetzen lateinamerikanischer Experten in den ILO-Gremien versucht.

Die dritte Säule der Autorität war die fachliche-technische Autorität. Ein zentrales Instrument zur Ausübung dieser Autorität war die Fähigkeit der ILO, spezifisches Expertenwissen über globale Sozialpolitik zu generieren und zu zentralisieren. Dies war nötig, um einerseits länder- und branchenübergreifende Probleme in der Arbeitswelt zu identifizieren und daraus allgemeingültige Konventionen für alle Länder ableiten zu können. Andererseits war die Beachtung regionalspezifischer Besonderheiten ebenfalls wichtig, um Verbesserungen auch regionalspezifisch zu erreichen und die Arbeit der ILO in Argentinien verständlicher zu machen. Trotz der vermeintlich schwierigen 1920er Jahre herrschte in diesem Zeitraum keineswegs Funkstille zwischen Argentinien und der ILO. Denn neben den offiziellen diplomatischen Beziehungen bestand ein enger Draht zu Expertenkreisen, auch wenn die Regierung die Zusammenarbeit öffentlich vermied. Das *Departamento Nacional del Trabajo* führte die Kooperation zum *Bureau*, vor allem im Bereich Statistik, kontinuierlich weiter. Auch andere Interessenverbände und Institutionen wie der Arbeitgeberverband *Asociación del Trabajo*, das *Museo Social Argentino* und der *Banco Hipotecario* unterhielten einen engen Austausch zum *Bureau* und bedauerten die Jahre, in denen die Regierung Argentinien keine Vertreter zu den Konferenzen entsandte.

Der wissenschaftliche Austausch zwischen Genf und Buenos Aires war insbesondere zwischen dem *Bureau* und dem DNT intensiv und wechselseitig. Dabei erfolgte der Transfer von Wissen nicht nur in eine Richtung. Denn das *Bureau* war auf die Daten und Informationen, die aus Argentinien kamen, angewiesen, um dem Anspruch einer globalen Wissensorganisation gerecht zu werden. Darüber hinaus hing die Qualität der Beziehung zwischen der ILO und Argentinien stets von der Effektivität der Kommunikation zwischen den Fachstellen ab. Denn erst als argentinische Akteure für gewisse Schwerpunktsetzungen bei der ILO plädierten (zum Beispiel als die Argentinier 1936 forderten, die ILO möge sich mit dem Thema der internationalen Migration stärker befassen) wurden die Interessen Argentinien nicht nur artikuliert, sondern auch ernsthaft von der ILO beachtet. Die Koordination der Interessenvertretung auf internationalen Konferenzen sowie die Bereitstellung von

Statistiken und Daten durch das DNT trugen dazu bei, argentinische Interessen auf internationaler Ebene zu positionieren. Die ILO ermöglichte zudem einen besseren Austausch Argentiniens mit anderen Ländern auf gewissen Gebieten der Sozialpolitik. Dies führte dazu, dass die Zirkulation von Wissen zunehmend auch zwischen Argentinien und anderen Ländern der südlichen Hemisphäre stattfand. In vielen Politikbereichen, die speziell Lateinamerika betrafen, traten nun Nachbarländer der Südhalbkugel als Referenzpunkte auf, anstelle von Europa, das vor dem Ende des Ersten Weltkriegs das Maß aller Dinge für Argentinien gewesen war.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die ILO für Argentinien in der Bereitstellung von Wissen viel bedeutsamer war als in der Effektivität internationaler Konventionen, die oftmals die nationalen Gesetze nicht wirklich verschärften. Aber zur Entwicklung von Spezialwissen über Sozialpolitik, das neue Ideen und ein neues Denken über Sozialpolitik anregte, trug die ILO zwischen den 1920er und 1940er Jahren erheblich bei. Dies wurde am Beispiel des Einflusses wirtschaftswissenschaftlicher Theorien gezeigt. Die Untersuchung von ökonomischen Kennzahlen und Arbeitsstatistiken führte dazu, dass Sozialpolitik fortan breiter gedacht wurde als zuvor. Durch die Rezeption wirtschaftswissenschaftlicher Zusammenhänge wurden Interdependenzen der Sozialpolitik mit anderen Politikbereichen betont. Der dezidiert wissenschaftliche Ansatz an Sozialpolitik, der durch die ILO forciert wurde, wirkte sich auch auf Argentinien aus, wo das neue Verständnis über Sozialpolitik durchdrang. Dieser Wandel im Denken über Sozialpolitik war auch methodisch relevant. Niemals zuvor war es gelungen, ein globales und branchenübergreifendes Wissenssystem über Statistiken und Daten der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeiterschaft aufzubauen, das Regierungen sowie Unternehmer- und Arbeitervertretern weltweit zur Verfügung stand. Die Methoden und Techniken aus den Wirtschaftswissenschaften standen hier Modell für die Quantifizierung der (industriellen) Erwerbsarbeit. In Bezug auf Argentinien wurde klar, welchen unschätzbaren Wert Statistiken, insbesondere Arbeits- und Wirtschaftsstatistiken, für die Debatte über Sozialpolitik hatten. Vor allem bei der Feststellung und Bewertung von Lebenshaltungskosten sowie den daraus resultierenden politischen Maßnahmen wie dem Mindestlohn wurde ihre Bedeutung deutlich. In diesem Zusammenhang brachte die ILO tatsächlich einen Schub in der Modernisierung der nationalen Statistikämter mit sich. Gemeinsam legten sie die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen für zukünftige sozialpolitische Entscheidungen des Landes.

Die geopolitische Bedeutung von globaler Sozialpolitik

Nach dem Ersten Weltkrieg war die ILO die wichtigste internationale Organisation, die viel stärker als der Völkerbund die neue Weltordnung abbildete und Wir-

kung entfalten konnte. Der ILO gelang es durch die Ausübung der drei beschriebenen Autoritäten – delegierter, moralischer und technischer Art – bei einer breiten Fraktion unter den argentinischen Akteuren ein kollektives Identifikationspotenzial zu aktivieren. Experten, Unternehmer-, und Arbeitervertreter wuchsen zu einer epistemischen Gemeinschaft zusammen. Wichtig zur Etablierung dieser Autorität gegenüber den Akteuren war die Flexibilität der ILO, auf neue geopolitische Konstellationen rasch zu reagieren. Die ILO kann dahingehend als lernende Organisation charakterisiert werden. Die 1920er Jahre waren schwierige Zeiten in den Beziehungen zu Argentinien, denn die Organisation war tatsächlich sehr eurozentrisch in ihrem Personal und der inhaltlichen Ausrichtung aufgestellt. Die Besetzung wichtiger Personalposten und Themen wurde von Europa dominiert. In den 1930er Jahren setzte dann ein spürbarer Wandel ein. In Europa verschärfte sich das politische Umfeld für die ILO durch den Aufstieg faschistischer Regime in Italien, Deutschland und Spanien, die alle nach und nach die Organisation verließen (bis sie ihr nach 1945 wieder beitraten). Auf der anderen Seite des Atlantiks trat mit den USA im Jahr 1934 ein politisches und wirtschaftliches Schwergewicht der Organisation bei. Zudem verlange die Weltwirtschaftskrise nach neuen Lösungsansätzen, bspw. Wirtschaftspolitik vermehrt mit Sozialpolitik zu verbinden. Als Folge erhielten die amerikanischen Staaten mehr Aufmerksamkeit seitens der ILO, insbesondere durch das *Bureau*, das einen intensiveren kommunikativen Austausch pflegte, regionale Konferenzen einberief und spezifisch (latein-)amerikanische Themen auf die Tagesordnungen setzte. Ein Beispiel dafür war die Berechnung der Lebenshaltungskosten, ein Anliegen, das Argentinien und anderen lateinamerikanischen Staaten wichtig war, um ihre statistischen Messungen zu verbessern. Diese Neuausrichtung in den 1930er Jahren verdeutlicht, dass die Politik und Schwerpunkte der ILO einem stetigen Wandel unterlagen. Die 1930er Jahre zeigen, dass geopolitische Verschiebungen auch zu Veränderungen in den Prioritäten der ILO führten. Die lateinamerikanischen Staaten hatten zeitweise eine Deutungshoheit gegenüber Europa, was wiederum die Autorität der ILO in Argentinien stärkte. Dies wurde in dieser Studie einerseits an den Debatten über die Arbeit von Frauen- und Kindern sowie Migranten besonders deutlich. Andererseits hat das Beispiel der Seeleute gezeigt, dass Argentinien keinesfalls immer die Deutungshoheit errang, auch wenn das Thema für das Land wichtig erschien. War die Position Argentiniens zu isoliert und der Block der Länder mit divergierenden Interessen zu groß, orientierte sich die ILO nicht an den Bedürfnissen des geopolitisch kleineren Landes.

Die Fallstudien über Frauen- und Kinder, Seeleute und Migranten haben gezeigt, wie die ILO und Argentinien auf drei besonderen Politikfeldern interagierten, die abseits des herkömmlichen und naheliegendsten Themas der ILO, der Industriearbeit, lagen. Einerseits hat sich an den Beispielen gezeigt, dass die ILO ein Monopol über das Wissen der globalen Zusammenhänge hatte. Internationale Vergleiche, die über Statistiken möglich wurden, konnte tatsächlich nur die ILO durch-

führen. Argentinien konnte dies nutzen, um sich mit anderen Ländern zu vergleichen, was auch den Druck zur raschen Ratifizierung erhöhen konnte. Andererseits boten diese drei Themenbereiche auch politische Projektionsflächen für Argentinien, um sich als moderner, progressiver Staat international darzustellen, insbesondere in Abgrenzung zu Europa. Vor allem über die Gesetze des Arbeitsschutzes von Frauen und Kindern gelang es Argentinien, seine speziellen Vorstellungen von Sozialpolitik in diesem Bereich mit demografischen Argumenten zu rechtfertigen. Die restriktiven Regelungen, etwa bezüglich der Arbeitszeiten und des Berufsverbots, waren vor dem Hintergrund eines erwünschten traditionellen, katholisch geprägten Frauen- und Familienbildes entstanden. Bei der ILO war dies anschlussfähig, denn dort wurde ein ähnliches Familienbild geteilt – nicht zuletzt wegen der engen Verbindungen zu katholischen Arbeiterbewegungen und dem Vatikan – und Argentinien galt hier als Vorreiterland.

Auch hinsichtlich der Arbeit der Seeleute stellte sich Argentinien international als besonders fortschrittlich dar. Die Seeleute waren eine der am besten organisiertesten und stärksten Gewerkschaftsgruppen in Argentinien. Sie konnten bereits Erfolge im Arbeitskampf vorweisen, wie die Durchsetzung des Achtstundentages als Gewohnheitsrecht, obwohl es bis 1931 keinen Rechtsanspruch in Argentinien darauf gab. Die argentinische Regierung und Arbeitgebervertreter präsentierten dies jedoch insbesondere im Vergleich zu anderen Ländern als fortschrittliche und großzügige Praxis und betonten, dass Argentinien keine allgemeine internationale Konvention über den Achtstundentag benötige. Diese Darstellung erwies sich jedoch als trügerisch, denn der Achtstundentag war das Ergebnis eines hart ausgetragenen Arbeitskampfes, der aus internationalen politischen Gründen als Beispiel für die Fortschrittlichkeit Argentiniens uminterpretiert wurde.

Schließlich bildete auch die Politik auf dem Gebiet der Migranten ein Themenfeld, auf dem sich Argentinien profilieren konnte. Für Argentinien als klassisches Einwanderungsland war die Frage nach den Rechten von Migranten einfach zu beantworten: bereits im Einwanderungsgesetz von 1876 war die Gleichbehandlung von Ausländern und Inländern ein verbrieftes Recht, worauf die Argentinier mehrfach hinwiesen, insbesondere um die Unterschiede zu Europa zu verdeutlichen. Auch der Versuch Argentiniens, europäische Flüchtlinge und andere Migranten mit Hilfe der ILO aufzunehmen, diente dem Anspruch des Landes, eine vom Humanismus geprägte Nation zu sein, die sich scharf abgrenzte zu den alten europäischen Staaten, wo sich die nächste zivilisatorische Katastrophe in Form des Zweiten Weltkriegs bereits ankündigte. Doch zwischen der Rhetorik auf internationaler Bühne und tatsächlicher Politik klappte in der Migrationspolitik eine große Lücke.

Die ILO war für Argentinien eine Projektionsfläche, um internationalen Einfluss auszuüben, durchaus mit einem zivilisatorischen Auftrag. Oder, um es mit den Worten des Ökonomen Augusto Bunge zu sagen, »internationale Organisationen waren in der Lage, alle Menschen in Reichweite des zivilisierten Lebens und seiner

Wohltaten zu bringen«. ²⁴ Den Begriff des zivilisatorischen Fortschritts, der durch internationale Organisationen ermöglicht wurde, griff auch Carlos Saavedra Lamas auf. Die ILO war in seinen Augen eine Institution »purer Ideale und höchster Moral«. ²⁵ Die Nationalstaaten fanden 1919 zusammen, um Frieden zu stiften: nicht nur zwischen ehemals verfeindeten Staaten, sondern im alltäglichen Streben von Arbeitern um bessere Lebensbedingungen. Damit war für Saavedra Lamas die ILO ein Garant für eine bessere Zukunft, die nach den Schrecken des Krieges aktiv durch Argentinien mitgestaltet werden sollte.

Doch der Grad der Mitgestaltung an globaler Politik und an der Aushandlung von internationalem Recht war immer auch eine Frage des geopolitischen Gewichts. Die vorliegende Studie hat den integrativen Charakter der ILO für Argentinien und andere Länder der Südhalbkugel aufgezeigt, der mal stärker, mal weniger stark ausgeprägt war. Letztlich hing es jedoch – nüchtern betrachtet – immer davon ab, wie stark die Hegemonialmächte, zuerst Europa und später die USA, waren und wie stark ihre Interessen innerhalb der Organisation wogen oder wie gering ihr Interesse an den Anliegen der ILO ausfiel. Für Argentinien eröffnete sich stets eine Möglichkeit zur Einflussnahme, wenn die ILO in Europa keine Fortschritte machte und sich die amerikanischen Staaten zu einer Einheit zusammenschlossen.

Einzelpersonen aus außereuropäischen Staaten bekleideten bedeutende Positionen bei der ILO, die es ermöglichten, die Interessen kleinerer Länder anzusprechen und auf der internationalen Agenda zu verankern. ²⁶ Dabei müssen jedoch auch institutionelle Schranken beachtet werden, die die Handlungsoptionen der Akteure eingrenzten. Denn bei der Aushandlung von internationalem Recht gilt, wie der Völkerrechtler Gerry Simpson feststellt, folgendes:

»At every turn, then, global law is a negotiation among the competing claims of hegemony, sovereignty, and institutionalism within an international society at once both universalist in tone, ambition, and sometimes institutional design, and exclusionary and anti-pluralist in some of its most deeply ingrained practices.« ²⁷

Tatsächlich bestand trotz der Existenz einer transnationalen epistemischen Gemeinschaft ein starkes geopolitisches Machtgefälle, das überwiegend zulasten der lateinamerikanischen Nationalstaaten ausfiel und ihre Handlungsspielräume begrenzte, ähnlich wie auch später bei der Gründung der UN. ²⁸ Der Vertrag von Versailles war ein von den transatlantischen alliierten Siegermächten dominiertes

24 Bunge 1910a, S. 6.

25 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 696.

26 Rodríguez García 2013, S. 22.

27 Simpson 2017, S. 278.

28 Siehe zur UN: Speich Chassé 2014, S. 27.

Konstrukt einer Weltordnung, in der de-facto die europäische Hegemonie über die Institution ILO kodifiziert und legalisiert wurde. Das war 1919 genauso der Fall, wie bei der Neugründung der ILO unter dem Dach der Vereinten Nationen nur wenige Jahrzehnte später im Jahr 1946.²⁹ Die beiden Jahre bilden Zäsuren, in denen alte Mächte verschwanden und neue Staaten nach Souveränität strebten und internationale Kooperation dafür nutzten.³⁰ Für die Staaten, die bislang außerhalb des globalen politischen Zentrums standen, eröffnete sich in solchen geopolitischen Nullstunden wie 1919 oder 1945 die Möglichkeit, die eigene Position global zu stärken. Dies verdeutlicht den neuen Aufbruch, der von Lateinamerika nach dem Ersten Weltkrieg ausging, nachdem der Schock des Ersten Weltkriegs in Frage gestellt hatte, Europa weiterhin als zivilisatorisches Zentrum der Welt zu sehen.³¹ Die Hoffnung vieler Eliten in Lateinamerika war, dass die Länder des amerikanischen Doppelkontinentes sich einen Platz auf der Weltbühne sicherten, um den zivilisatorischen Fortschritt der Welt nach amerikanischen Vorstellungen zu beschreiten. Eine neu gegründete internationale Organisation wie die ILO, die sich über die Eigeninteressen der Nationalstaaten stellte und sich einer gemeinsamen Fortschrittsperspektive in einer neuen Weltordnung verschrieb, bot dafür den passenden Rahmen. Entsprechend hoch waren die Erwartungen in Argentinien, wo das Land lange Zeit als peripherer Staat betrachtet wurde und nun endlich verbrieft globale Mitspracherechte und Gestaltungsmöglichkeiten besaß.

Wie ist die Beziehung zwischen Argentinien und der ILO abschließend zu bewerten? Überwogen die Enttäuschungen nach den hohen Erwartungen an die neue Weltordnung nach dem Ersten Weltkrieg oder bewältigten Argentinien und die ILO die Krisendekaden der 1920er bis 1940er Jahre recht erfolgreich? Die vorliegende Studie hat einerseits verdeutlicht, wie transnationale Sozialpolitik konkret entstand und wie wichtig internationale Kooperation in Zeiten von Krisen dabei war, insbesondere für demokratische Regierungen, die einen Gegenentwurf zu den propagandistisch aufgeladenen Massenmobilisierungen der Arbeiterschaft im Kommunismus und Faschismus suchten. Tatsächlich ist der Erfolg des Systems der ILO eher im Hintergrund zu finden: Die Beziehungen zu Argentinien haben gezeigt, dass internationale Kooperation in der Sozialpolitik hilfreich für die Durchsetzung und Weiterentwicklung nationaler Sozialpolitik war und vor allem in der Produktion von Wissen über Arbeit große Bedeutung hatte. Argentinien lernte sich selbst über die ILO besser unter sozial-ökonomischen Gesichtspunkten kennen. Internationale Best-Practice-Strategien wurden möglich und förderten die Weiterentwicklung von Sozialpolitik in Argentinien. Die Fähigkeit der ILO, konsensbildend und parteiübergreifend zu wirken, war eine der wichtigsten Eigenschaften der Organisation,

29 Maul 2019, S. 4.

30 Ebd., S. 5.

31 Rinke 2015, S. 261.

um vor allem Skeptiker von Sozialpolitik zu überzeugen. Dies gelang nur durch eine internationale Organisation und das System des Tripartismus.

Die Enttäuschungen, die es zweifellos gab, sind darauf zurückzuführen, dass zwischen den 1920er und 1940er Jahren entscheidende Momente stattfanden, die historische Wendepunkte in der Geschichte Argentiniens markierten und die eine effektive Entfaltung der gemeinsamen Politik mit der ILO verhinderten. Dazu gehört die schicksalhafte Beziehung Argentiniens zur Sozialpolitik, die in der Zeit der Industrialisierung und der Herausbildung der Arbeiterschaft ihren Anfang nahm. Der Sozialstaat in Argentinien entstand in einer Phase, in der sich das Land ökonomisch auf einem Wachstumspfad befand und den Aufstieg des Landes in die Riege der industrialisierten und weitentwickelten Staaten erwarten ließ. Doch politische Turbulenzen und institutionelle Defizite waren Barrieren, die Argentinien von seinem ursprünglich geplanten Pfad abbrachten und zu eigenen fatalen Pfadabhängigkeiten führten. Der Militärputsch gegen den demokratisch gewählten Präsidenten Hipólito Yrigoyen im Jahr 1930 markiert einen dieser schicksalhaften Wendepunkte, denn er schwächte die demokratischen Institutionen massiv und läutete eine Ära der jahrzehntelangen politischen Instabilität in Argentinien ein, die weitere sechs Putsche (und weitere gescheiterte Putsche) zur Folge haben sollte.³² Durch den Militärputsch wurde die Verabschiedung eines zentralen sozialpolitischen Projekts, des allgemeinen Arbeitsgesetzbuches, verhindert, das dem Sozialstaat in Argentinien möglicherweise einen entscheidenden Schub gegeben hätte. So hinkte die Sozialgesetzgebung in den 1930er und frühen 1940er Jahren immer noch hinterher und konnte nur punktuelle, beispielsweise branchenspezifische Fortschritte erzielen. Dies war entscheidend für die Selbstwahrnehmung und Dringlichkeit der Anliegen der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, was später den Boden für Perón bereiten sollte. Auch die Anpassung der Löhne an die steigende Inflation und die Einführung von Indexlöhnen, die der Peronismus für sich reklamierte, war ein Projekt, das bereits vor dem Putsch 1943 von Innenminister Miguel Culaciati initiiert worden war.

Auch der Zweite Weltkrieg war eine Katastrophe und Zäsur für Argentinien, auch wenn das Land nicht aktiv am Kriegsgeschehen beteiligt war. Der Krieg führte zu einem Bruch in der Entwicklung der Staaten auf dem amerikanischen Doppelkontinent, nachdem die Länder nach 1919 zum demokratischen und zivilisatorischen Zentrum aufgestiegen waren, in dem Demokratie und Kapitalismus vereint möglich erschienen. Die Rettung der demokratisch und kapitalistisch geprägten Ordnung wurde durch den *New Deal* ermöglicht, der auch in Südamerika und Argentinien eine enorme Strahlkraft besaß. Argentinien befand sich auf einem vielversprechenden Weg, den Sozialstaat behutsam auszubauen und durch ein korporatistisches Modell die allgemeine Akzeptanz für eine Ausweitung des Sozialstaats

32 Llach und Lagos 2016, S. 12.

zu gewinnen. Doch der Weltkrieg verschärfte die weltwirtschaftlichen Verwerfungen, erhöhte die sozialen Spannungen und förderte wahrnehmbare soziale Disparitäten, was zu einem Vertrauensverlust und politischer Instabilität führte. Die Ungeduld der Massen wuchs und dies begünstigte einen erneuten Putsch in Argentinien im Jahr 1943 und infolgedessen wurde unter Perón ein radikaler Neuanfang gewagt, der das politische und gesellschaftliche Klima vergiftete.

Bis heute zehrt Argentinien vom Erbe des Peronismus, dessen sozialpolitisches Programm bis heute polarisiert. Leider verengt die Dominanz dieses Themas den Blick auf die erfolgreichen Versuche und Wege, die Argentinien vor allem in der Zeit davor beschritten hat. Die internationale Zusammenarbeit war dabei ein Garant für die Weiterentwicklung des Staates. Die Adaption des Peronismus als politisches Konzept in der Gegenwart greift ebenso zu kurz wie der Verweis auf eine vermeintlich blütenweiße Zeit davor. Die argentinische Geschichte ist geprägt von erfolgreichen Versuchen und Wegen, aber auch von tragischen Ereignissen und Rückschritten, die eine Pfadabhängigkeit geschaffen haben, aus der man sich nur sehr mühsam befreien kann.