

die volkswirtschaftliche Planungs- und Investitionspolitik der Nehmerländer (verglichen mit der Hilfvergabe unter primär außenpolitischen bzw. außenwirtschaftlichen Gesichtspunkten) geführt haben. Bodemers Arbeit ist sicherlich zum Verständnis, nicht nur der Entwicklungshilfepolitik (bis etwa Anfang der siebziger Jahre), sondern auch der Außenpolitik der Bundesrepublik, ein wichtiger, lesenswerter Beitrag.

Rolf Hanisch

WALTER LA FEBER:

**The Panama Canal. The crisis in historical perspective**

New York 1978, Oxford University Press, 248 S., Bibliographical Essay (S. 228–240), Index, \$ 10.95

Gerade rechtzeitig zur Schlußphase der Debatte über die neuen Panama-Kanal-Verträge in den Vereinigten Staaten erschien Anfang des Jahres diese ausgezeichnete Monographie zur Geschichte des Panama-Kanals. Es ist ein ganz anderes Buch als der kurz zuvor erschienene dickleibige Band von McCullough<sup>1</sup>, der inzwischen die Bestseller-Liste der New York Times Book Review ziert. Abgesehen davon, daß McCullough im wesentlichen mit der Kanaleröffnung zum Kriegsausbruch 1914 schließt und LaFeber in die aktuelle Diskussion hineinführt, sind die konzeptionellen Unterschiede beider Autoren bemerkenswert. McCullough hat einen ausgeprägten (journalistischen) Sinn für menschliches Drama. Er beschreibt breit und eminent lesbar die Geschichte des Kanals als eine Reihe dramatischer Situationen, Entscheidungen und Schicksale: Lesseps, das französische Projekt und sein Scheitern; die Loslösung Panamas von Kolumbien und die Rolle der USA dabei; die Interessen und Intrigen Bunau-Varillas, den Kampf um die Route in Nicaragua gegen die in Panama, das Zusammenspiel mit amerikanischen Interessen, Theodore Roosevelt und John Hay, die schier unglaublichen Umstände des Vertragsabschlusses von 1903 und vor allem die zu Beginn des Jahrhunderts unerhörte technische, organisatorische und medizinische Leistung (Bezwigung des Gelbfiebers als Voraussetzung für die Bewältigung des ganzen Projektes). All dies ist bei McCullough eine große „story“. In ihrem Rahmen werden auch keineswegs negative Erscheinungen wie die Wirkungen amerikanischer Lohn- und Beschäftigungspolitik ignoriert (z. B. die Anwerbung westindischer englischer englisch-sprachiger schwarzer Arbeiter, unterschiedliche Lohnsysteme: „Gold- und Silberwährung“ und damit die Schaffung eines „Klassensystems“ innerhalb der Arbeiterschaft Panamas, usw. usw.), aber all dies überwiegend unter dem Gesichtspunkt von human drama.

Die besonderen Qualitäten des Buches von LaFeber werden erst durch den Kontrast hierzu richtig deutlich. Lediglich in den letzten elf Seiten „conclusion“ stellt LaFeber einige systematische Fragen: Souveränität, Kostentragung, heutiges Interesse der US am Kanal, Perspektiven für den Fall des Scheiterns der seinerzeit noch nicht abgeschlossenen Vertragsverhandlungen, Interesse Panamas an der Übernahme des Kanals: Nationalismus und verschiedene wirtschaftliche Aspekte. Hiervon abgesehen verfährt LaFeber in der Methode narrativ und chronologisch (vom frühen 16. Jahrhundert – 1534 taucht die Kanalidee zum ersten Male auf, das Interesse der USA regt sich zuerst in den 1820er Jahren – bis 1977). Dennoch hat sein Buch eine außerordentliche analytische Schärfe. Der entscheidende Unterschied zu McCullough liegt darin, daß LaFeber andere (analytisch relevante) Fragen stellt und sie durch die Ausbreitung des verfügbaren Materials beantwortet. Dieses Material ist einerseits

---

<sup>1</sup> David McCullough: *The Path between the Seas*, New York, Simon and Schuster 1977

sehr umfangreich (der bibliographische Essay allein ist ein Kabinettstück – die Literatur zum Panama-Kanal ist über Erwarten reichhaltig), andererseits gerafft, übersichtlich und gut lesbar dargestellt.

LaFeber berührt alle wichtigen Dimensionen: die Entwicklung der internationalen Interessenlagen um die Landenge (Spanien, England, Frankreich, USA, Neu Granada/Kolumbien), das Verhältnis Panamas zu Neu Granada/Kolumbien, ab 1903 die Entwicklung des Quasi-Protektorats oder -Kolonialsystems der USA in bzw. über Panama, die Entwicklung der strategischen, militärischen, wirtschaftlichen, politischen Interessen der USA in Panama (neben dem eigentlichen Kanal die Kanal-Zone mit ihren militärischen Basen, Kommandozentralen, Kommunikationszentren und Ausbildungseinrichtungen für counter-insurgency usw., Investitionen in der Landwirtschaft: Bananen/frühere United Fruit, Kommunikation, Hotels/Tourismus, und in was immer wirtschaftlich bedeutend war). LaFeber verfolgt dies bis hin zur jüngsten Diskussion, die im Rahmen dieses Kategoriensystems in den USA um die neuen Verträge geführt wurde. Er leistet also auch einen Beitrag zur US-amerikanischen Innenpolitik, ihre Motive, Interessen und deren Umsetzungsprozesse.

Ganz besonders verdienstvoll aber ist es, daß LaFeber ebenso sorgfältig mit der anderen Seite, i. e. Panama, umgeht. Panama erscheint sonst meist nur als exotisches, tropisch-feucht-heißes, von einer vagen und undefinierbaren Instabilität geprägtes politisches Gebilde ohne feste Konturen. Bei LaFeber wird es konkret, von realen Menschen bevölkert, die bestimmte konkrete Interessen haben und Rollen spielen. Auf diese Weise wird Politik in Panama verständlich. Der interessanteste Aspekt ist vielleicht das Gewicht, das LaFeber dem Nationalismus in Panama beimißt, und zwar nicht erst und nur dem in den letzten Jahrzehnten gegen die Vereinigten Staaten gerichteten Nationalismus, sondern einem alten, traditionellen, seit der lateinamerikanischen Unabhängigkeit existierenden Nationalismus, der sich schon durch das ganze 19. Jahrhundert zieht und gegen Neu Granada/Kolumbien richtet, das seinerseits gegenüber dem durch geographisch-natürliche Barrieren wie geistig-politische Identitätsvorstellungen von Kolumbien getrennten Panama eine quasi-kolonialistische, zentralistisch-autoritäre Politik verfolgt hatte. Die „Revolution“ von 1903 erscheint bei LaFeber als logisch-konsequenter Akt eines alten nationalistischen Unabhängigkeitsstrebens. LaFeber minimiert eher die Rolle der USA dahin – weder der panamaische Nationalismus noch der Staat Panama sind eine Schöpfung der USA. McCollough dagegen hebt die nordamerikanische Rolle dabei viel stärker und „dramatisch“ hervor. Th. Roosevelt's prahlerische spätere Behauptung: „I took the Canal“, ist nach LaFeber eine arrogante, zeitgenössisch-imperialistische Übertreibung, die eher Roosevelts (und seiner Zeitgenossen) Mentalität als den Sachverhalt genau beschreibt. Wenn LaFeber diese Kontinuität des Nationalismus in Panama betont, hat das natürlich seinen (unausgesprochenen) Grund: die praktisch unmittelbar nach Abschluß des ominösen Vertrages von 1903 einsetzenden und über Jahrzehnte von ganz unterschiedlichen Regimes durchgehaltenen Versuche Panamas, seinen 1903 begründeten quasi-kolonialen Status zu verbessern, erhalten dadurch ihre historische Legitimation. Während McCullough mehr die dubiose und manipulative Rolle des „Schurken“ Bunau-Varilla beim Vertragsabschluß 1903 herausarbeitet (er persönlich erhielt dem Löwenanteil an der Abfindung, die der französischen Kanalgemeinschaft gezahlt wurde; er hatte die Erklärung, die ihn zum Bevollmächtigten in Washington ernannte, selbst entworfen und sie von den politischen Führern der Unabhängigkeitsbewegung Panamas noch vor deren Erfolg „für alle Fälle“ unterzeichnen lassen und betrieb den Vertragsabschluß in schamloser Eile und in Kollusion mit Secretary Hay; die Delegation Panamas, die das ahnte und deshalb noch zu verhindern suchte, kam er um nur wenige Stunden zuvor). Der Frage nach der Bedeutung dieser Vorgänge für die Gültigkeit des Kanalvertrages von 1903 ist of-

fenbar niemand vertieft nachgegangen. Praktisch ist sie allerdings auch akademisch, weil Panama diesen Einwand angesichts der realen Lage nicht erhoben hat. – Bei LaFeber wird Politik in Panama verständlich, weil er die Rollen und interessenspezifischen Positionen der verschiedenen (im wesentlichen vier) Gruppen herausarbeitet, die an Politik in Panama überhaupt partizipieren: die traditionelle Oligarchie, die neue Mittelklasse/Universität/Studierende, ländliches und städtisches Proletariat, das „neue“ Militär/National Guard, insbesondere General Torrijos seit 1968, aber auch die Partizipation und Schiedsrichterrolle der USA in Panama über Jahrzehnte hinweg. Torrijos ist eine ambivalente Gestalt, in der sich verschiedene Impulse mischen: traditioneller Nationalismus, ein „neuer“, gewissermaßen „aufgeklärter“ caudillismo, reformerische Impulse aus dem Selbstbewußtsein einer neuen militärisch-progressiven Elite, am allerwenigsten marxistisch-kommunistische Neigungen; sein Verhalten ist intern wie international – Verhandlungen mit USA, Besuch in Kuba – ein ständiger komplizierter Balance-Akt. Die vereinfachende Abwertung als „marxistischer Diktator“ nicht nur von rechten Vaterlandsverteidigern in den USA, sondern auch einem durch wichtige Arbeiten ausgewiesenen Historiker wie D. M. Dozer<sup>2</sup> ist unseriös und peinlich.

Das Problem von Torrijos aber und aller Politiker in Panama, die eigene reformerische Politik versuchen, ist die überwältigende Präsenz der USA in der Kanal-Zone, die das Land in zwei fast kommunikationslose Teile zerteilt (erst im 2. Weltkrieg wurde eine Brücke gebaut), die Präsenz bis Dominanz in praktisch allen Bereichen der Wirtschaft des Landes (Landwirtschaft: Bananen, lange bestehendes Monopol aller Radio-Stationen u. ä. mehr). Die ökonomische Basis Panamas ist unendlich schmal und die USA haben das Land von ihr weitgehend verdrängt. Jeder Versuch, autonome (Entwicklungs-)Politik zu machen, führt zwangsläufig alsbald politisch-psychologisch (Nationalismus) oder wirtschaftlich an Grenzen, d. h. an die Tatsache, daß die einzige bedeutende Ressource des Landes, seine geographische Lage am Schnittpunkt wichtiger Welthandelsrouten, von den USA kontrolliert wird. Der Kanal determiniert und limitiert eigene Planung und Entscheidung, zugleich lenkt er den Blick Panamas auf scheinbar unbegrenzte Einnahmequellen.

Da die öffentliche Verschuldung (insbesondere gegenüber dem Ausland) extrem hoch ist und nicht nur Reformprojekte der Regierung, sondern ihre laufenden Staatsgeschäfte gefährdet, da die Wirtschaft im übrigen stagniert (nach hohen Wachstumsraten in den späten 60er und frühen 70er Jahren), ist diese Begehrlichkeit verständlich. Ob die neue vertragliche Regelung beide Bedürfnisse Panamas langfristig befriedigen kann, ist keineswegs ausgemacht. Das aufgeklärte („liberale“) Interesse der USA scheint von grundsätzlich ähnlichen, wenn auch weiter ausgreifenden Interessen geprägt zu sein. So wie schon früher (1960 ff.) die USA bereit waren, der Wirtschaft Panamas aufzuhelfen, um den Kanal für die USA zu erhalten (LaFeber, S. 129 f., 149), so sind sie jetzt offenbar zu der qualifizierten Freigabe des Kanals bereit, um fundamentale Störungen im Verhältnis zu Lateinamerika und dadurch im Verhältnis zur 3. Welt allgemein zu vermeiden – dies wiederum im Interesse funktionierender Rohstoff- und Handelsbeziehungen. – Es ist das außerordentliche Verdienst LaFebers, diese Zusammenhänge aus der Geschichte Panamas, seiner Beziehungen zu den USA und deren Einbettung in einen globalen Kontext knapp und präzise entfaltet zu haben.

Knud Krakau

---

<sup>2</sup> Donald M. Dozer: The Panama Canal in Perspective, Washington D.C. Council on American Affairs 1978, S. 41.