

1. Argentinien zwischen Aufbruch und Stagnation. Ökonomie, Gesellschaft und Politik am Anfang des 20. Jahrhunderts

*Hoy la guita anda de asalto
y el puchero está tan alto
que hay que usar el trampolín.
Si habrá crisis, bronca y hambre
que el que compra diez de fiambre
hoy se morfa hasta el piolín.*

*Vorbei ist es nun mit dem
Frühstücksspecke
Der Preis für ein Süppchen
Schießt schier durch die Decke.
Krise, Wut und Hunger sind groß
Der Schinken wird dünner
Fast durchsichtig schon.*

*Auszug aus dem Tango »Al mundo le falta un tornillo« von José María Aguilar und Enrique
Cadícamo (1933), freie Übersetzung*

Abbildung 1-1: Amerikanischer Doppelkontinent



Lesehilfe: Lateinamerika (dunkelgrau hervorgehoben) und Argentinien (schwarz); Quelle: eigene Darstellung

Argentinien befindet sich in den südlichsten Regionen der Südhalbkugel der Erde (Abbildung 1-1). Nicht umsonst sprechen die Argentinier selbst vom Ende der Welt, an dem ihr Land liegt. Mit seiner nur von wenigen anderen Staaten übertroffenen Nord–Süd-Ausdehnung von 3.700 Kilometern umfasst das argentinische Territorium weite Teile des Südkegels auf dem südamerikanischen Kontinent und zählt damit hinter Brasilien zum zweitgrößten Land Südamerikas und zum achtgrößten Land der Erde. Große Teile des Hinterlandes der Hauptstadt Buenos Aires besitzen fruchtbare Böden und ausgedehnte Weidelandschaften, worauf sich sowohl in der Gegenwart als auch in der Vergangenheit der Wohlstand des Landes gegründet hat: Der Export von Getreide und Fleisch trug ab dem späten 19. Jahrhundert maßgeblich zum schnellen und konstanten Wachstum bei, sodass Argentinien einen zu westeuropäischen Ländern vergleichbaren Wohlstand erzielte, sofern man als Maßstab dafür das historisch zurückgerechnete Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nimmt.¹ Diese Zeit zwischen 1880 und 1930 wird *Belle Époque* oder Goldenes Zeitalter Argentinien genannt.² Mit den Unterbrechungen der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg kann man diese Epoche, in der der Reichtum der Nation maßgeblich mit Exportüberschüssen erwirtschaftet wurde, noch bis in die 1950er Jahre ausdehnen.

Doch Reichtum war in Argentinien nur wenigen vorbehalten. Ein Großteil der Bevölkerung Argentinien konnte lange Zeit nicht vom Zufluss des Wohlstands nach Argentinien profitieren. Während in einigen Stadtteilen von Buenos Aires am Anfang des 20. Jahrhunderts prächtige Paläste und Boulevards gebaut wurden und im Jahr 1913 die erste U-Bahn in einem Land der südlichen Hemisphäre fuhr – Buenos Aires war moderner als die Hauptstadt der ehemaligen Kolonialmacht Spanien – herrschte in den *Villas de emergencia*, den Armenvierteln der Hauptstadt, große Not: Elend, Krankheit und extreme soziale Ungleichheit prägten den Alltag; extrem harte Arbeitsbedingungen der Arbeiterklasse kontrastierten das Bild einer reichen und fortschrittlichen Republik. Arbeitskämpfe wurden hart und gewalttätig geführt, und die Politik wurde von einer konservativ-liberalen Oligarchie aus Großgrundbesitzern und Reedern dominiert, die nur zögerlich zu Reformen bereit war. Die sozialen Missstände im ganzen Land waren dramatisch und greifbar.³

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen für den Großteil der Bevölkerung waren trotz starker Wirtschaft im internationalen Vergleich rückständig. Während in

1 Maddison Project Database Version 2020 et al. 2020.

2 Della Paolera und Taylor 2003.

3 Siehe die Zeitzeugenberichte aus dem Jahr 1970 aus dem Archiv Di Tella, etwa Francisco Pérez Leiros, Luis F. Gay, Alfredo Fidanza, Lucio Bonilla, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella. Se agradece el material facilitado por la Biblioteca Di Tella para la realización de esta obra.

vielen Ländern Europas bereits im 19. Jahrhundert wichtige Arbeits- und Sozialgesetze erlassen wurden, um die sozialen Verwerfungen der Industrialisierung abzufedern, wie etwa verpflichtende Sozialversicherungen oder ein grundlegender Arbeitsschutz, wurden vergleichbare Regelungen in Argentinien erst Stück für Stück im Laufe des 20. Jahrhunderts geschaffen. Dies lag auch an den verspäteten Industrialisierungsprozessen in Argentinien. Dennoch führte der mangelnde sozialpolitische Ordnungsrahmen zu Unzufriedenheit innerhalb der aufkeimenden Arbeiterbewegung in Argentinien, die sich durch bereits bestehende demokratische Institutionen zunehmend gewerkschaftlich organisierte und sich ihrer Stimme größeres Gehör bei politischen Entscheidungsträgern verschaffen konnte. Der Staat musste handeln, um eine Antwort auf Krise, Wut und Hunger – wie im Eingangszitat beschrieben – zu finden.

Im Jahr 1919 wurde die Internationale Arbeitsorganisation, kurz ILO, im Rahmen der Versailler Friedensverträge als neue internationale Organisation ins Leben gerufen, was der Geschichte der Arbeit und der Sozialpolitik in Argentinien eine wichtige Wendung geben sollte.⁴ Denn zum ersten Mal war eine kooperative Abstimmung und eine rechtlich kodifizierte Durchsetzung internationaler Sozialpolitik möglich, die nationale Blockaden überwinden konnte. Die Organisation in Genf entfachte im fernen Buenos Aires eine Aufbruchstimmung in vielen sozialpolitischen Fragen, da Argentinien als Land der südlichen Hemisphäre erstmals aktiv internationale Politik mitgestalten konnte. Welche Erkenntnisse gewannen die Akteure über die modernen Formen der (Industrie-)Arbeit in dieser Zeit der wirtschaftlichen und sozialen Transformation und welche Politikmaßnahmen wurden daraus konkret für ein aufstrebendes Land wie Argentinien abgeleitet? Diesen Fragen wird in diesem Buch nachgegangen.

Ein Land im Umbruch

Im frühen 20. Jahrhundert fanden in Argentinien historische Umbrüche statt, die das politische System erneuern, die ökonomischen Grundlagen verändern und die gesellschaftliche Struktur transformieren sollten. Diese Umbrüche kamen teils aus dem Land selbst (endogen) oder gingen aus veränderten globalen Bedingungen hervor (exogen) (siehe Tabelle 1-1). Politisch fand eine Demokratisierung des Wahl- und Repräsentationssystems statt; ökonomisch setzte eine Industrialisierung ein, sodass die Fabrikarbeit eine relevante ökonomische Größe wurde; und gesellschaftlich bildete sich aus den veränderten ökonomischen Bedingungen eine neue soziale Gruppe heraus: die Arbeiterschaft. Argentinien war am Anfang des 20. Jahrhunderts auf dem Weg, eine prosperierende und moderne Nation zu werden.

4 Caruso und Stagnaro 2022.

Tabelle 1-1: Historische Umbrüche in Argentinien um die Jahrhundertwende

	Politisch	Ökonomisch	Gesellschaftlich
ca. 1880–1913	República Conservadora Ein manipuliertes und ungleiches Wahlsystem zementiert die ökonomischen Machtverhältnisse aus der Kolonialzeit in der Politik («oligarchische Republik»); Positivismus und Wirtschaftsliberalismus dominieren als politische Leitprinzipien («Orden y Progreso»)	Modelo Agro-exportador Die zweite Globalisierungswelle integriert Argentinien in den Weltmarkt, den es mit Agrarexportgütern versorgt und dadurch ein rasantes Wirtschaftswachstum und Handelsüberschüsse erzielt. Der Erste Weltkrieg bildet einen Bruch im Geschäftsmodell Argentiniens, das fortan unter erschwerten globalwirtschaftlichen Bedingungen agieren muss.	Inmigración de masas europea Argentinien wird zum wichtigsten Ziel europäischer Auswanderer nach Lateinamerika, was dem Land einen enormen Bevölkerungszuwachs beschert. Buenos Aires wird zum politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Herz des Landes. Mit dem Ersten Weltkrieg kommt die Einwanderung zum Stillstand.
ca. 1914–1929	Radicalismo Die <i>Ley Sáenz Peña</i> demokratisiert das Wahlsystem, fortan regieren Präsidenten aus der bürgerlichen Mitte. Interventionismus setzt sich in der Wirtschaftspolitik zunehmend durch. Außenpolitisch wendet sich Argentinien nach dem Ersten Weltkrieg den amerikanischen Staaten zu, zulasten Europas.	Industrialización Das Ausbleiben von Industriewaren infolge des Krieges lässt neue Industriezweige entstehen. Unternehmen fusionieren und werden mächtiger. Nach dem Ersten Weltkrieg erschweren volatile Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe das Geschäftsmodell Argentiniens. Ölfunde, ökonomischer Nationalismus, Protektionismus und steigende Militärausgaben fördern die Industrialisierung.	Sindicalismo Die Industriearbeiterschaft bildet sich als neue gesellschaftliche Gruppe heraus; der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital beginnt. Der Staat ist aufgrund sinkender Einnahmen fiskalisch jedoch nur eingeschränkt handlungsfähig. Zudem beginnt die Krise der Demografie aufgrund niedriger Geburten und weniger Einwanderung.

Seit den 1880er Jahren stiegen die Ausfuhren von Fleisch, Wolle und Getreide in Argentinien nach Europa stark an und das sogenannte Agrar-Export-Modell besicherte dem Land einen nie dagewesenen Reichtum. Im Jahr 1893 übertrafen die Exporte Argentiniens erstmals die des großen Nachbarn Brasilien und erreichten einen Wert von 166 Millionen US-Dollar (im Preisniveau von 1913). Bis 1913 stammten etwa 35 Prozent aller lateinamerikanischen Exporte allein aus Argentinien.⁵ Insbesondere kurz vor dem Ersten Weltkrieg bekamen die Exporte nochmal einen Schub und führten zu einem üppigen Handelsüberschuss.⁶

Argentinien verzeichnete einen Zustrom an Kapital und Gold, was den Peso stark aufwerten ließ. Zwischen 1880 und 1914 wuchs das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Argentiniens durchschnittlich um 3,3 Prozent, was deutlich über den Wachstumszahlen von europäischen Ländern lag.⁷

All dies war möglich, weil durch die Transport- und Kommunikationsrevolution am Ende des 19. Jahrhunderts die Kosten des transatlantischen Handels massiv sanken und Argentinien einen Zustrom an Kapital und Einwanderern erlebte. Regelmäßige Schiffsrouten von Hamburg und Bremerhaven, Genua und Triest sowie Barcelona und Vigo nach Buenos Aires rückten Argentinien ökonomisch, gesellschaftlich und kulturell näher an Europa heran. Im Jahr 1874 verband das erste Unterseekabel für Telegrafie Argentinien mit Europa. Die Passagierzahlen und Tonnagezahlen stiegen in den folgenden Jahrzehnten bis 1913 kontinuierlich an, sodass vormals rückständige und abgelegene Länder wie Argentinien durch technologische Innovationen ins Zentrum der globalisierten Welt des 19. Jahrhunderts rückten. Argentinien war mittendrin in der zweiten *Globalisierungswelle*, in der kulturelle, soziale und ökonomische Interaktionsräume und Vernetzungen entstanden und der Austausch von Menschen und Waren beschleunigt wurde.⁸ Das Rohstoffland Argentinien profitierte vom Bevölkerungswachstum und der großen Nachfrage nach Lebensmitteln, vor allem in Europa, und stieg folglich zur Getreidekammer der Welt auf. Gleichzeitig hatte dieser Aufstieg seine Schattenseite, denn er machte Argentinien beispiellos abhängig vom Exportmarkt: ab 1901 betrug der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt mehr als 20 Prozent, was deutlich mehr war als bei anderen agrarisch geprägten Ländern wie Kanada (8 Prozent) oder Australien (12 Prozent).⁹

Der Erfolg Argentiniens im Agrar-Export sollte dem Land für einige Zeit einen exzellenten Ruf beschern und nicht wenige erwarteten – wenn auch heute nahezu grotesk anmaßend – dass Argentinien einen ähnlichen Weg wie die USA neh-

5 Federico und Tena-Junguito 2019.

6 Bunge et al. 1924, S. 140.

7 Elena 2014.

8 Osterhammel und Petersson 2014, S. 24ff.

9 Federico und Tena-Junguito 2019.

men würde.¹⁰ Dies hing auch mit den institutionellen Ähnlichkeiten der politischen und rechtlichen Systeme Argentiniens und der Vereinigten Staaten zusammen, wohingegen Europa noch nahezu vollständig von Monarchien regiert wurde und vielen Menschen keine Zukunftsperspektive bot, was Hunderttausende in die Emigration nach Nord- und Südamerika trieb. Die Kosten für die Überfahrt sanken rapide, eine wichtige Voraussetzung für die Massenmigration über den Atlantik. Dies lockte jährlich zehntausende Einwanderer aus Europa an, die sich in Argentinien niederließen und dem Land ein immenses Bevölkerungswachstum bescherten, das am Ausbruch des Weltkriegs seinen historischen Höhepunkt fand. Den größten Zuwachs erlebte das Land zwischen 1900 und 1913 mit einer jährlichen durchschnittlichen positiven Nettoeinwanderung von 67.000 Personen mit bis zu 200.000 in den letzten Jahren dieser Periode.¹¹ Dies waren bis zu 2,5 Prozent der 7,8 Millionen Einwohner Argentiniens, die in einem Jahr nach Argentinien dauerhaft einwanderten. Argentiniens Bevölkerung wuchs zwischen 1880 und 1910 aufgrund der Masseneinwanderung um das Eineinhalbfache. Vor allem Buenos Aires verzeichnete ein rasantes Wachstum von 312.000 Einwohnern im Jahr 1880 auf über 1,3 Millionen im Jahr 1910 und stieg somit zur größten Stadt Lateinamerikas und zur achtgrößten Stadt der Welt auf.¹²

Diese beeindruckende Entwicklung des Landes blieb international nicht unbeachtet, jedoch waren es zuallererst die Argentinier selbst, die ihr Land im baldigen Gleichschritt mit den großen europäischen Nationen sahen. Illustrativ dafür steht die Weltausstellung, die im Jahr 1910 in Buenos Aires während der Feierlichkeiten des einhundertjährigen Jubiläums der argentinischen Unabhängigkeitsbewegung stattfand und großen Enthusiasmus in der argentinischen Bevölkerung auslöste. Auf dem Werbeplakat der Ausstellung (Abbildung 1-2), das auf Italienisch verfasst ist, sind vier allegorische Figuren zu sehen, die vom argentinischen Festland die Ankunft imposanter europäischer Passagierschiffe erwarten. Im Hintergrund ist der argentinische Kongress erkennbar, als Sinnbild der Demokratie des südamerikanischen Landes. Ganz rechts stehend lässt sich eine Allegorie der Medizin erkennen, der zu diesem Zeitpunkt eine bedeutende Stellung in der Wissenschaft, im modernen Staat und für den sozialen Fortschritt zugewiesen wurde.¹³ Die Allegorie der Landwirtschaft davor symbolisiert den natürlichen Reichtum Argentiniens und das Selbstverständnis als Kornkammer der Welt. Den Vordergrund bespielen zwei Allegorien der Kunst und der Industrie. Beides sind zu diesem Zeitpunkt neue Zweige einer Nation, die sich in dem Glauben befindet, sich zu modernisieren. Gleichzeitig mit der Demokratisierung, der Urbanisierung und der beginnenden Industria-

10 Gerards Iglesias 2019.

11 Maurizio 2006, S. 8.

12 Comisión Nacional de la República Argentina 1916, S. 12.

13 Rodríguez 2006.

lisierung entstand in der Malerei eine eigene, originär lateinamerikanische Kunst-richtung, die diese Themen aufgriff.¹⁴ Die Schönen Künste sind als Ausdruck einer eigenständigen und modernen Nation zu sehen, die aber nicht als einzige für das neue Argentinien standen. Fortschritt und Eigenständigkeit spiegeln sich auch in der nationalen Industrie wider. Um die Jahrhundertwende herum entstanden immer mehr Fabriken und Manufakturen, was Argentinien auf dem Sprung zu den modernen führenden Industrienationen der Zeit erschienen ließ.

Die Anordnung der allegorischen Figuren auf dem Plakat mit der Hervorhebung der Industrie ist daher zentral für das Selbstverständnis Argentinien, sich als moderne und fortschrittliche Republik zu präsentieren. Jedoch war dieses Selbstverständnis der modernen argentinischen Nation nicht unbedingt förderlich, um wirklichen wirtschaftlichen und vor allem sozialen Fortschritt zu erzielen, denn es blendete die gesellschaftlichen Disparitäten und sozialen Probleme großflächig aus. Die Arbeiterschaft und die politische Linke Argentinien waren die großen Verlierer dieses Selbstverständnisses einer Nation, die sich einbildete, fortschrittlich und modern zu sein.¹⁵

Abbildung 1-2: Werbeplakat zur Weltausstellung in Buenos Aires, 1910



Quelle: Adriano Minardi, Buenos Aires Argentina, Esposizioni Internazionali 1910, gemeinfrei¹⁶

14 Haber 1985.

15 Hora 2023.

16 Entnommen aus: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Centenario_Argentina_1910_H_D.png [31.03.2024].

Die Industrialisierung Argentinien begann bereits um 1890, als das starke Bevölkerungswachstum die lokale Nachfrage nach Konsumgütern stark ansteigen ließ. Genauso verhielt es sich mit Baumaterialien, Werkzeugen und Industriegütern, für die es durch die Urbanisierung des Großraums Buenos Aires einen hohen Bedarf gab. Vor allem der Zustrom an ausländischem Kapital sorgte für einen Industrialisierungsschub in Argentinien, der durch den Eisenbahnausbau auch das Hinterland erfasste.¹⁷ Der Erste Weltkrieg beschleunigte die Industrialisierung, da weniger Industrieprodukte auf dem Weltmarkt verfügbar waren und davon vor allem die nationalen Chemieunternehmen und die Papierindustrie profitierten. Die Textilindustrie und die verarbeitende Nahrungsmittelwirtschaft profitierten von steigender Exportnachfrage und konnten ihre Produktion expandieren.¹⁸ Auch die Schwerindustrie wie der Maschinenbau, die Automobilwirtschaft und die Rüstungsindustrie erlebten einen ersten Aufschwung in Argentinien, weil sie durch die Erdölförderung in Patagonien auf moderne Energiequellen zurückgreifen konnten, jedoch weiterhin von Vorprodukten wie Stahl abhingen, das aus Europa oder Nordamerika importiert wurde.¹⁹ Dennoch war Argentinien noch weit davon entfernt, einen ähnlichen Grad an Industrialisierung wie Europa oder Nordamerika zu erreichen und die Agrarwirtschaft blieb die wichtigste Branche für die Wertschöpfung des Landes.²⁰

Doch für das Land bedeuteten Fabriken und Manufakturen ein neues ökonomisches Standbein, das auch eine neue soziale Klasse entstehen ließ. Denn mit dieser anfänglichen Industrialisierung einhergehend entstand die Arbeiterschaft, die im Laufe der folgenden Jahrzehnte immer größer und politisch einflussreicher wurde.²¹ Laut dem argentinischen Zensus gab es bereits im Jahr 1914 über 840.000 Industriearbeiter in Argentinien, die mit 17 Prozent den größten Anteil an allen Arbeiterinnen und Arbeitern in Argentinien darstellten, noch vor den Erwerbstätigen in der Landwirtschaft.²² Argentinien war vor dem Ersten Weltkrieg nicht nur die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas, sondern hatte auch einen mit 18 Prozent an

17 Barbero und Rocchi 2003.

18 Belini und Badoza 2014, S. 24.

19 Figallo und Lacunza 2022, S. 90.

20 In der Statistik weist der *Valor del patrimonio nacional* (etwa äquivalent zum heutigen volkswirtschaftlichen Kapitalstock) eine Ausweitung der landwirtschaftlich genutzten Fläche von 64 Prozent zwischen 1908 und 1918 aus. Der Wert der Nutztiere stieg um 117 Prozent auf 3 Milliarden Goldpesos. Die Industrieproduktion stieg ebenfalls, jedoch deutlich weniger stark. Industrieprodukte und Industriemaschinen werden mit einem Wert von 1,6 Milliarden bzw. 440 Millionen Goldpesos beziffert (+ 10 Prozent). Quelle: Bunge et al. 1929, S. 461.

21 Zur Entstehung der Arbeiterschaft in Argentinien siehe die Studien von Bergquist 1986; Galiani und Gerchunoff 2003; Adamovsky 2012.

22 Bunge et al. 1924, S. 134.

der Wirtschaftsleistung vergleichsweise hohen Anteil an industrieller Wertschöpfung.²³ Die Präsenz von Industrie und Industriearbeitern stellte zunehmend die bislang gewohnte Ordnung der Vorherrschaft der Großgrundbesitzer, noch aus der Kolonialzeit stammend, infrage. Die schicksalhafte Beziehung zwischen Arbeitern, Unternehmern und dem Staat oder – allgemeiner gesprochen – der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der dem Land später tiefe gesellschaftliche und politische Gräben bescheren sollte, nahm in dieser Zeit seinen Anfang.²⁴

Neben der ökonomischen und sozialen Transformation fand auch politisch, wie in der obenstehenden Tabelle 1-1 skizziert, in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts eine wichtige Zäsur statt. Es handelte sich um einen bedeutenden institutionellen Umbruch, der das politische System Argentiniens veränderte. Dieser Umbruch lässt sich auf den 2. April 1916 datieren, dem Tag der Präsidentschaftswahl. Die *Unión Cívica Radical* (UCR) konnte die Wahl mit ihrem Kandidaten Hipólito Yrigoyen für sich entscheiden und löste damit den *Partido Autonomista Nacional* (PAN) als langjährige Hegemonialpartei ab. Der PAN hatte von 1874 bis 1916 alle Staatspräsidenten Argentiniens gestellt und stützte sich auf ein faktisch undemokratisches Wahlsystem, das keine faire, geheime und gleiche Wahl zuließ, weshalb diese Phase des politischen Systems auch als oligarchische Republik bezeichnet wird. Nur 1 bis 2 Prozent der Bevölkerung Argentiniens nahmen an den Wahlen zwischen 1874 und 1911 teil, wohingegen die Wahlrechtsreform (*Ley Sáenz Peña*) aus dem Jahr 1912 das allgemeine Wahlrecht – de facto nur für Männer – einführte, sodass die Wahlbeteiligung auf immerhin 9 Prozent im Jahr 1916 stieg. In den nachfolgenden Wahlen stieg die Wahlbeteiligung immer weiter graduell an.²⁵ Dies war ein politischer Epochenwechsel, denn zum ersten Mal ermöglichten faire, gleiche und freie Wahlen breiten Bevölkerungsschichten eine legitime politische Repräsentation, zumindest verglichen mit der Zeit unter dem PAN.

Der Wechsel an der Staatsspitze führte auch zu einer Neubewertung der Rolle des Staates in vielen ökonomischen und sozialen Fragen. Der PAN verfolgte eine Politik nach dem Prinzip *Laissez-faire*, was inmitten einer globalisierten und friedlichen Welt bis 1914 ökonomisch funktionierte aber offensichtlich nur wenige Nutznießer hatte. Bereits 1890 zeigte das System des *Laissez-faire* seine Fragilität, als eine Finanzblase in Folge von Bodenspekulation platzte und eine Pleitenwelle von Banken auslöste, was Argentinien in eine heftige ökonomische und soziale Krise stürzte. Die sogenannte *Revolución del Parque*, ein gemeinsamer Aufstand von Arbeitern und Intellektuellen in Buenos Aires, wurde gewaltsam niedergeschlagen und hinterließ tiefe politische Spuren mitsamt Rücktritt des Präsidenten Manuel

23 Belini und Badoza 2014, S. 24.

24 Llach und Lagos 2016.

25 Zablotsky 1991, S. 26.

Celman. Die sozialreformerischen Kräfte aus Arbeitervertretern und Intellektuellen wendeten sich offen gegen das oligarchische und korrupte System des PAN und gewannen trotz der gescheiterten Revolution von 1890 weiter an Einfluss. Die *Unión Cívica* entstand, wortwörtlich eine zivile oder bürgerliche Union, die später zur UCR wurde und somit eine unfreiwillige Folge der Politik des PAN war. Auf der politischen Bühne kamen infolgedessen immer mehr Akteure zusammen, die für soziale Reformen eintraten. 1896 wurde der *Partido Socialista* gegründet, der sich schnell zur wichtigsten sozialistischen Partei auf dem amerikanischen Doppelkontinent entwickeln sollte und im Jahr 1904 mit Alfredo Palacios den ersten sozialistischen Abgeordneten in Amerika stellte.²⁶ 1901 wurde die *Federación Obrera Argentina* als erster Zusammenschluss verschiedener Arbeitergruppierungen zu einer anarchistischen Gewerkschaft gegründet. Sie bekam großen Zulauf, stand aber in scharfer Konkurrenz zum *Partido Socialista* sowie erst recht zur staatstragenden UCR. Argentiniens Verfassung und Gesetze garantierten im zeitgenössischen Vergleich einige demokratische Freiheiten, wie umfassende Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung, der Schutz vor willkürlicher Verhaftung sowie das Streikrecht, sodass sich die linken Kräfte in Argentinien besser organisieren konnten als in anderen Ländern. Im Vergleich zu Ländern wie Deutschland, Spanien oder den Vereinigten Staaten hatte die linke Bewegung in Argentinien deutlich mehr Bewegungsfreiheit, was sie rasch zu einer politisch einflussreichen Kraft aufstiegen ließ.²⁷ Dennoch, die bürgerliche UCR konnte sich in der Breite unter den neuen politischen Kräften zunächst durchsetzen, nicht zuletzt deswegen, weil die linke Bewegung alles andere als homogen und frei von Richtungskämpfen war.

Nach ihrem Wahlsieg im Jahr 1916 forcierte die UCR, ähnlich wie der PAN, den Agrar-Export als wichtigste Einnahmequelle des Landes. Allerdings war ihre Regierungszeit von anspruchsvollen globalwirtschaftlichen Bedingungen geprägt. Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs erschwerte die transatlantische Handelsschifffahrt erheblich und führte zu Rückgängen im Exportsektor, insbesondere bei wichtigen Massengütern wie Getreideprodukten. Die starke Abhängigkeit Argentiniens vom Export führte dazu, dass das Land erheblich unter den Einschränkungen des Welthandels während des Krieges und dem Abzug ausländischen Kapitals, insbesondere seitens der Briten, litt. Auch die Einwanderung kam während des Krieges zum Stillstand. Die argentinische Wirtschaft schlitterte in ihre bislang schlimmste Rezession und verzeichnete einen dramatischen Rückgang in der Wirtschaftsleistung: Das BIP pro Kopf sank um 34 Prozent zwischen 1913 und 1917.²⁸ Auch nach Ende des Ersten Weltkriegs blieb das globalwirtschaftliche Umfeld für

26 Hora 2023.

27 Ebd.

28 Belini und Badoza 2014, S. 22.

Argentinien ungünstig. Das globale Überangebot an Agrargütern nach dem Krieg sorgte für einen beispiellosen Preisverfall in sechs aufeinander folgenden Jahren ab 1918, was die Terms of Trade verschlechterte und in Argentinien zu ungewohnten Handelsbilanzdefiziten führte.²⁹ Infolgedessen schwenkte die Wirtschaftspolitik um und sorgte mit der Erhebung von Handelszöllen selbst für eine stärkere importsubstituierende Industrialisierung.³⁰

Es wird deutlich, dass der Erste Weltkrieg einen Bruch für das Land bedeutete. Das liberale Modell der Handels- und Wirtschaftspolitik Argentiniens, das während der zweiten historischen Globalisierungswelle bis 1914 getragen hatte, musste modifiziert oder gar ersetzt werden. Der Handel funktionierte nicht mehr reibungslos; die Einwanderung ließ auch nach dem Krieg spürbar nach; und der Staat musste aufgrund seiner interventionistischen Politik fiskalisch handlungsfähiger werden, allerdings sanken die Einnahmen, vor allem aus Zöllen generiert, zunehmend. Auch die Ausgaben stiegen, weil Energie und Infrastruktur nationalisiert und der Sozialstaat ausgebaut wurden. Der zunehmende Staatsinterventionismus ging zurück auf die Politik von Präsident Hipólito Yrigoyen, der einen starken Staat als Antwort auf die neuartigen Probleme sah. Er übernahm eine vermehrt nationalistische Rhetorik, auch in ökonomischen Fragen, um weniger anfällig für externe Schocks zu sein und den Einfluss und die Abhängigkeit von ausländischen Investoren zu verringern. Zugleich sollte das argentinische Militär modernisiert werden, um die Souveränität und Unabhängigkeit auch als Abgrenzung zur Monroe-Doktrin zu gewährleisten.³¹ Die Industrialisierung des Landes bot dabei eine Gelegenheit, eine zweigleisige Politik zu verfolgen, einerseits einen ökonomischen Nationalismus in Industrie- und Energiefragen und andererseits eine Fortführung des Agrar-Exports. Die wichtigsten Projekte dieses ökonomischen Nationalismus hierbei waren etwa die Gründung der staatlichen Erdölgesellschaft YPF im Jahr 1922 und das Veto des Präsidenten bei Privatisierungsvorhaben bei den staatlichen Eisenbahnen.³² Dem Staat wurde allgemein eine zentrale Rolle in der Wirtschafts- und Energiepolitik zugewiesen, was sich auch auf andere Bereiche auswirken sollte, insbesondere auf die Sozialpolitik. Hier fuhr Yrigoyen einen moderaten sozialreformerischen Kurs und machte zum ersten Mal wichtige Zugeständnisse an die Arbeiterbewegung.³³

29 Bunge et al. 1929, S. 455; Federico und Tena-Junguito 2019.

30 Cortina Escudero 2022.

31 Cornut 2017.

32 Mazo 1983, S. 73.

33 Hora 2023.

Die Konsolidierung des modernen Staates und die Anfänge moderner Sozialpolitik

In der Geschichte Argentiniens gab es gleich mehrere historische Zeitpunkte, an denen das Land sich als Republik (neu) gründete. Der Tag der Zusammenkunft der Unabhängigkeitsbewegung wird auf den 25. Mai 1810 datiert; am 9. Juli 1816 verließen die noch losen Regionen am Río de la Plata endgültig das spanische Kolonialreich; der Intellektuellenkreis *Generación del 37* installierte in der Folgezeit Demokratie und Bürgerrechte im Land; im Jahr 1853 fand Argentinien nach mehreren Bürgerkriegen zu einem föderal organisierten Staat mit eigener Verfassung zusammen. Und auch das Jahr 1880 war ein Schlüsseljahr für die Konsolidierung des argentinischen Nationalstaats. Nach Jahrzehnten politischer Konflikte zwischen den Provinzen und der föderalen Regierung errangen die Föderalisten schließlich die Oberhand. Buenos Aires wurde zur *Capital Federal* deklariert, was einen jahrzehntealten Konflikt zwischen den Provinzen auflöste. Denn Buenos Aires war aufgrund seiner geografischen Lage und seiner Bevölkerungsgröße zum wirtschaftlichen und finanziellen Zentrum des Landes aufgestiegen, was der damaligen eigenständigen Provinz Buenos Aires ein überproportionales politisches Gewicht verlieh. Lange Zeit verfügte Buenos Aires über den einzigen Überseehafen Argentiniens, was der Stadt das Privileg des Einfallstors des Landes mit Zoll- und Steuereinnahmen gab. Unter der Präsidentschaft von Julio. A. Roca wurde die Stadt Buenos Aires 1880 schließlich unter Verwaltung der föderalen Regierung gestellt, wodurch sie ihre Autonomie als Provinz verlor, was aber den Rest des Landes befrieden sollte.³⁴ Roca gehörte einer Gruppe aus Intellektuellen, Schriftstellern und Politikern an, die als *Generación del 80* umschrieben wird und die die republikanischen Ideen der Gründerväter aus der *Generación del 37* weiterentwickelte. Die Mitglieder dieses Zirkels, aus dem der PAN und alle Staatspräsidenten bis zum Jahr 1916 hervorgingen, gelten auch als Gründerväter des modernen Argentiniens. Argentinien stieg endgültig zur souveränen Nation auf, konsolidierte seine republikanische Verfassung und integrierte sich in den Weltmarkt.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Etablierung funktionsfähiger staatlicher Strukturen in einem konservativen Staatsverständnis war aber auch die Entwicklung einer korporativen Sozialpolitik. Dazu wurden allmählich Pensionskassen für Staatsbedienstete (u. a. Militär, Justizbeamte, Lehrer, Diplomaten) eingerichtet, die zu den ersten bedeutenden zentralisierten Sozialpolitikmaßnahmen in Argentinien gehörten.³⁵ Die zugrundeliegende politische Philosophie der *Generación del 80* zeichnete

34 Erst mit einer Verfassungsänderung im Jahr 1994 wurde der autonome Status von Buenos Aires wieder hergestellt. Bis dahin wurde der Intendant der Stadt von der föderalen Regierung bestimmt.

35 Cortina Escudero 2022; Mesa-Lago 2008.

sich durch ein positivistisches Weltbild aus. Dieses Weltbild basiert auf der Überzeugung, dass Erkenntnisse in erster Linie aus nachprüfbarem und tatsächlich beobachtbarem Wissen gewonnen werden sollten. Im Gegensatz dazu steht das scholastische Weltbild, in dem Wissen durch Vernunft und göttlich gegebene, ewig gültige Tatsachen geschaffen wird. Der auf humanistischen und laizistischen Werten beruhende Fortschrittsglaube des Positivismus war zentral für das Ziel, die spezifischen ökonomischen und kulturellen Ideale der modernen argentinischen Nation zu verfolgen.³⁶ Vor diesem Hintergrund bekam die Produktion von Wissen, insbesondere messbarer, vergleichbarer und statistisch erfassbarer Daten eine herausragende Bedeutung. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts wurden in Argentinien regionale Zensus erhoben. 1869 wurde der erste nationale Zensus durchgeführt. In den Folgejahren wurden immer mehr Statistik-Sektionen in staatlichen Behörden eingerichtet, die für das Sammeln von Daten und die Produktion von Statistiken zuständig waren, etwa beim Zoll oder bei der Einwanderungsbehörde. Je komplexer die Welt wurde, desto komplexere Entscheidungen hatte die Politik zu treffen, für die es eine verlässliche empirische Grundlage brauchte, eine Entwicklung, die auch global stattfand.³⁷

Auch im sozialpolitischen Bereich wurde die Erhebung von Daten und die Generierung von Wissen immer wichtiger. Die Revolution von 1890 hatte der argentinischen Elite eindrücklich vor Augen geführt, dass die sozialen Missstände der *Laissez-faire*-Politik nicht mehr ignoriert werden konnten. Der politische Druck nahm zu, weil die sozialistischen, syndikalistischen, kommunistischen und anarchistischen Bewegungen in Argentinien Zulauf bekamen. Die liberale Verfassung und die garantierten bürgerlichen Freiheiten in Argentinien lockten zahlreiche aus Europa geflohene Dissidenten an, die der sozialistischen Bewegung enormen Anschub gaben.³⁸ Infolge der sich zuspitzenden sozialen Lage in den Jahren nach 1890 und des politischen Drucks beauftragte die Regierung mehrere Experten, um empirische Studien über die Lage der Bevölkerung, vor allem der Arbeiterschichten oder *clases populares*, anzufertigen.³⁹ Es sollte jedoch noch bis 1907 dauern, bis eine staatliche Stelle eingerichtet wurde, die sich systematisch mit der Arbeits- und Sozialpolitik beschäftigte: Das *Departamento Nacional del Trabajo* (DNT) war eine dem Innenministerium unterstellte Abteilung für Arbeits- und Sozialfragen, die sich erstmals systematisch und kontinuierlich mit Arbeits- und Sozialgesetzen befasste, Studien anfertigte und Statistiken über die Arbeitswelt produzierte.⁴⁰ Das DNT entstand parallel zu den ersten sozialpolitischen Gesetzen und war ein weiterer Startpunkt für

36 Martínez Peroni 2002.

37 Horstmann 2020.

38 Hora 2023.

39 Haidar 2005; Plotkin und Zimmermann 2012.

40 Auza 1989; Soprano 2000.

die staatlich organisierte Sozialpolitik in Argentinien. Sie war der Vorläufer des späteren Arbeitsministeriums.

In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts wurde der argentinische Staat merklich aktiver auf dem Feld der Sozialpolitik. Zuvor waren es karitative religiöse und philanthropische Organisationen, die als Ersatz für die ausgebliebene staatliche Sozialpolitik fungierten. Vor allem von Frauen aus der argentinischen Oberschicht geführt, beschränkte sich die privat organisierte Sozialhilfe jedoch mit karitativen Einrichtungen wie Asylheimen, Suppenküchen oder Behelfskrankenhäusern auf die Armen- und Gesundheitsfürsorge.⁴¹ Die *Sociedad de Beneficencia* ist eines der bekanntesten Beispiele dieser Einrichtungen speziell für Frauen und Kinder, jedoch waren die karitativen Einrichtungen nicht auf diese Gruppe begrenzt. Das *Museo Social Argentino* war beispielsweise eine von Mäzenen und Philanthropen gesponserte private Organisation, die als karitative Einrichtung, wissenschaftliches Institut, Debattierklub und Interessenvereinigung zugleich fungierte und wichtigen Einfluss auf politische Entscheidungsträger nahm.⁴² Aus dieser Gemengelage entstand am Anfang des 20. Jahrhunderts die staatlich organisierte argentinische Sozialpolitik, die für ihre weitere Entwicklung in dieser Zeit entscheidende Weggänge nahm. Folgend sind die wichtigsten Entwicklungen zusammengefasst:

- Der Wandel von einer *Laissez-faire*-Mentalität zu einer **staatlich intervenierenden Politik** erfasst die sozialpolitischen Bereiche. In den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts erlässt der argentinische Staat erste sozialpolitische Gesetze wie zum arbeitsfreien Sonntag im Jahr 1904 (Ley 4661 »Descanso dominical«), dem Gesetz bezüglich des Arbeitsschutzes für Frauen und Kindern von 1907 (Ley 5291 »Trabajo de Mujeres y Menores«) und dem Gesetz zu Arbeitsunfällen von 1915 (Ley 9688 »Accidentes de trabajo«). Die staatlich durchgeführte Sozialpolitik beginnt systematisch, beschränkt sich aber auf einzelne Branchen und Bereiche der Erwerbsarbeit.⁴³
- Der Staat strafft die vormals unkoordinierte und auf verschiedene Akteure beruhende Sozialhilfe wie die Armen- und Gesundheitsfürsorge und **zentralisiert** die Organisation der Sozialpolitik bei der föderalen Regierung. Private und staatliche Organisationen bestehen weiterhin parallel nebeneinander und ergänzen sich.⁴⁴
- Ein positivistisches Weltbild führender Politiker sowie steigende Komplexität setzen die Produktion von Wissen voraus, das **messbar, vergleichbar und statistisch erfasst** werden soll. Wissen über Arbeit und Sozialpolitik wird institu-

41 Guy 2009; Mead 2001; Tossounian 2013.

42 Maier 2014.

43 Panettieri 1984, S. 25; Zimmermann 1995, S. 193f.

44 Siehe dazu analog den Fall Chile: Contreras Saiz und González de Reufels 2021.

tionalisiert und erlangt durch die Gründung des nationalen Amtes für Arbeit (Departamento Nacional del Trabajo) einen wichtigen Meilenstein.⁴⁵

- Die ersten sozialpolitischen Gesetze orientieren sich stark an Gesetzen in Europa, aber auch an einigen anderen lateinamerikanischen Ländern. Vor allem steht jedoch Europa Modell für zahlreiche Gesetzesvorhaben.⁴⁶ Zudem werden mit mehreren europäischen Ländern internationale Abkommen geschlossen zur Anrechnung von Schadenersatzzahlungen aus der Unfallversicherung. Es findet eine **Transnationalisierung der Sozialpolitik** statt.

Bei diesem Wandel steht die immer deutlich werdende zentrale Rolle des Staates in der Sozialpolitik im Vordergrund. Der Staat gewann als Akteur der Sozialpolitik an Kompetenzen, institutionalisierte die Sozialpolitik durch Gesetze und gründete sozialpolitische Einrichtungen und Behörden. Vormalig philanthropische und kirchliche Träger bestanden nach wie vor, wurden aber durch die staatlichen Aktivitäten zunehmend ergänzt und ersetzt. Die Fundamente für die staatliche Sozialpolitik wurden also bereits während der Zeit der PAN gelegt und die *Generación del 80* hatte dabei maßgeblich mitgewirkt. Hier ist insbesondere der Innenminister Joaquín V. González zu nennen, der die Politik des *Laissez-faire* in der Sozialpolitik kritisch hinterfragte und einige wichtige Gesetze auf den Weg brachte, auch wenn sein wichtigstes Projekt – die Einführung eines umfassenden Arbeitsgesetzbuches – im Jahr 1905 am Widerstand des Parlamentes scheiterte. Mit dem Einzug der *Unión Cívica Radical* ab 1916 in das Präsidentenamt sollte der Weg, den die PAN in der Sozialpolitik eingeschlagen hatte, zunächst weitergeführt werden. Punktuell wurden Sozialgesetze erlassen, zudem wendeten sich die UCR-Regierungen vermehrt der internationalen Sphäre zu, in dem sie Abkommen über die Anrechnung von Schadenersatzansprüchen bei Arbeitsunfällen mit einigen europäischen Ländern schlossen.⁴⁷

Die zaghaften Bemühungen der Regierungen reichten jedoch nicht aus, um die wachsenden sozialen Missstände in Argentinien angemessen zu lösen, die sich mit der verschärfenden ökonomischen Lage noch verschlimmerten. Die oftmals prekären Arbeits- und Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung führten unausweichlich zur *sozialen Frage*, die in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts zum Schlüsselkonzept der politischen Debatten avancierte. Die *cuestión social* wurde zum zentralen innenpolitischen Problem in Argentinien. Streiks, Proteste und Wut, oftmals gewalttätig ausgetragen, setzten dem Land zu.⁴⁸ Schlechte, auch gesundheitsgefährdende und gefährliche Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und eine eingeschränkte Gewerkschaftsfreiheit waren soziale Missstände, die Anlässe

45 Olaza Pallero 2014.

46 Suriano 2013; Ramacciotti 2014.

47 Gerards Iglesias 2023.

48 Suriano 2000.

für gesellschaftliche Spannungen boten. Die steigenden Lebenshaltungskosten und die verschlechterte wirtschaftliche Lage während und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg spitzten die Lage zu. In den Jahren 1917 und 1918, den Tiefpunkten der Überseeversendung von Exportgütern, stiegen die Lebenshaltungskosten schlagartig um 17 und 18 Prozent im Jahresvergleich an.⁴⁹ Die Unzufriedenheit und Konfliktbereitschaft nahmen zu. Illustrativ für diese Situation steht eine Karikatur der beliebten Zeitschrift *Caras y Caretas* (Abbildung 1-3).

Abbildung 1-3: *Caras y Caretas*, 14.06.1919, Nr. 1080



Quelle: Biblioteca Nacional de España

»¿Quién aguanta a quién?«, bzw. wer hält hier wen aus, fragte diese Illustrierte in ihrer Ausgabe vom Juni des Jahres 1919. Zwei Personen, von denen die eine ikonografisch als einfacher Arbeiter, die andere als Unternehmer zu erkennen ist, schultern den jeweils anderen, offenbar unter großer Anstrengung. Beide Figuren

49 Bunge et al. 1924, S. 146.

klagen darüber, dass sie die Last des anderen nicht aushielten und ihre gegenseitige Abhängigkeit sie in den Ruin treiben würde. Die Unternehmer ächzten unter der herausfordernden wirtschaftlichen Lage und die Arbeiter sahen sich mit steigenden Lebenshaltungskosten konfrontiert. Der Unternehmer und der Arbeiter repräsentieren die schwelenden Konflikte zwischen Arbeit und Kapital, die in der Zeit der wirtschaftlichen Krise konfrontativer ausgetragen wurden. Die beginnende Organisation unter Arbeitern wurde von militanten Köpfen aus der anarchistischen und syndikalistischen Bewegung angeführt, die den revolutionären Arbeitskampf verfolgten und gegen das kapitalistische System kämpften, was zur Konfrontation mit den Unternehmern und dem Staat beitrug.⁵⁰ Die Fronten waren nach dem Ersten Weltkrieg verhärtet, da Unternehmen durch vorangegangene Fusionen von Unternehmen an Einfluss und Macht gewannen, das »Kapital« größer wurde. Gleichzeitig wurde der soziale Druck aufgrund steigender Lebenshaltungskosten größer.

In Argentinien entlud sich die soziale Frage mehrfach in gewaltsamen Aufständen von Arbeitern, die die argentinische Regierung unter Handlungsdruck setzten. Im Januar 1919 kulminierte die soziale Frage vorläufig in dem blutig niedergeschlagenen Aufstand in Buenos Aires, der als *Semana trágica*, tragische Woche, in die Geschichte eingehen sollte. Ausgehend von einem Arbeiterstreik in einer Metallfabrik eskalierte der Konflikt rasch, als sich anarchistische Gewerkschaftsgruppen und von Unternehmern organisierte paramilitärische Einheiten bekämpften. Die Regierung ließ die aufständischen Arbeiter niederschlagen. Der Begriff *La Semana trágica* stammte aus einem Artikel von *Caras y Caretas* und wurde schnell zum geflügelten Wort, das die Ereignisse in Buenos Aires im Januar 1919 durchaus euphemistisch zusammenfasste. María Fabiola di Mare hat aus einer linguistischen Perspektive den gesellschaftlichen Diskurs im Zuge der *Semana trágica* erforscht: Sie kommt zum Schluss, dass durch die Bezeichnung »tragische Woche« die staatlich verordnete Gewalt implizit legitimiert wurde, weil der Begriff der Tragik hier ein Scheitern der Akteure bezeichnete, nicht auf einem anderen, friedlichen Weg zu einer Lösung des Konfliktes gekommen zu sein. Die Gewalt erschien dennoch als *Ultima Ratio*, um die herrschende politische Ordnung wiederherzustellen. Das rechtfertigte – unter tragischen Gesichtspunkten – das vergossene Blut.⁵¹ Weniger im öffentlichen Gedächtnis präsent ist indessen der nicht minder blutige Aufstand von Arbeiterinnen und Arbeitern in der südlichen Provinz Santa Cruz, der vom November 1920 bis zum Januar 1922 anhielt. Auch dieser wurde gewaltsam niedergeschlagen, über die Opferzahlen ist man sich in der Forschung allerdings noch immer uneinig. Der Aufstand ist weithin bekannt unter dem Namen *Patagonia rebelde*, was erinnerungshistorische Fragen aufwirft. Der euphemistische Begriff zeigt,

50 Adamovsky 2012, S. 86ff.

51 Di Mare L. 2018, S. 254.

dass hier ein Narrativ gepflegt wurde, welches die Streikenden in Santa Cruz als Rebellen und politische Agitatoren bezeichnet. Dadurch wurde ihnen ein politischer Umsturzversuch angehängt, deren Niederschlagung legitim erschien.⁵²

Die kollektive Erinnerung von bewaffneten Aufständischen, deren Niederschlagung zwar tragisch, aber legitim erschien, lag nicht zuletzt auch an der Forschung einiger Historiker des 20. Jahrhunderts, die die anarchistisch und syndikalistisch geprägte Arbeiterbewegung per se delegitimierten, in dem sie ihr die Suche nach gewalttätiger und bewaffneter Auseinandersetzung vorwarfen.⁵³ Die Repression der Arbeiterschaft durch staatlich verordnete Gewalt war immer dann ein wiederkehrendes Muster, wenn Arbeitskämpfe zu größeren Protesten wurden und sich in teils gewalttätigen Aufständen auf die Straße verlagerten.⁵⁴ Doch war dies eine Entwicklung, die sich erst nach dem Ersten Weltkrieg und der verschärften Auseinandersetzung vermehrt zeigte. Auf die *Revolución del Parque* 1890 folgte zunächst eine relativ ruhige Phase des Klassenkampfes, in der die linke Bewegung sichtlich an Bedeutung gewann, ohne jedoch an den oberen Schaltzentralen der politischen Macht mitwirken zu können.⁵⁵ Doch die Gewalt vor allem von anarchistischen Gruppen, etwa in Form von Anschlagsversuchen gegen die Präsidenten Quintana und Figueroa Alcorta, nahm in den ersten Jahrzehnen des neuen Jahrhunderts sichtlich zu. Der Klassenkampf schien festgefahren zu sein und auf institutioneller Ebene nicht lösbar, sodass die Konflikte in tragische Gewalt mündeten. Der Begriff der Tragik, der im Zuge der Ereignisse im Januar 1919 in Buenos Aires aufkam, spiegelt die ganze Dramatik des Scheiterns der Akteure wider. So wie der Held im antiken griechischen Drama ein unverdientes Leiden aufgrund der Willkür der Götter erfahren muss, spürten die argentinischen Arbeiter die entfesselte Gewalt staatlicher Repression, die durchaus vermeidbar gewesen wäre.⁵⁶ Die Ereignisse in Buenos Aires und Santa Cruz fügten der Reputation von Yrigoyen, der sich als arbeiternah präsentierte, erheblichen Schaden zu. Die Gewerkschaften gingen auf Distanz zu der Regierung, die das Land eigentlich fortschrittlich regieren und modernisieren woll-

52 Bohoslavsky 2005.

53 Rock 1972, S. 186.

54 Adamovsky 2012, S. 83.

55 Hora 2023.

56 Im Begriff der Tragik soll im aristotelischen Drama die Macht des Schicksals verdeutlicht werden, die über den scheinbar unschuldigen, oder zumindest aufgrund seiner Tugendhaftigkeit bedingt schuldigen Helden ein unverdientes Leiden erbringt. Die Tragik liegt für die Zuschauer des antiken Dramas in der »Erkenntnis, dass das unerhört Schreckliche, welches vor [ihren] Augen sich abspielte und welches [sie] bei dem Charakter des Helden nicht für möglich gehalten hätte[n], im Gange der Handlung mit logischer Folgerichtigkeit nach dem Gesetze der Notwendigkeit oder Wahrscheinlichkeit sich entwickelt hat.« Weidenbach 1887, S. 12.

te, dafür aber auch die Unterstützung zentraler sozialer Gruppen, vor allem auch der Arbeiterschaft, brauchte.⁵⁷

Abbildung 1-4: *Caras y Caretas*, 13.12.1919, Nr. 1106



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Aber nicht nur in Argentinien grassierte die soziale Frage. Auch Europa stand vor großen sozialpolitischen Herausforderungen. Obwohl Sozialpolitik in Europa bereits seit Jahrzehnten von Regierungen betrieben worden war, waren die europäischen Staaten im Jahr 1919 nach den Verwerfungen des Ersten Weltkriegs mit sozialen Problemen konfrontiert. Ein Beispiel für die historische Situation von 1919 lieferte *Caras y Caretas*, die im ironischen Ton unter eine Karikatur schrieb, dass die Argentinier es doch lediglich mit galoppierender Inflation zu tun hätten, wohingegen andere Länder sich in gesellschaftlichen Ausnahmezuständen in Folge des Krieges befänden (Abbildung 1-4). Die gesamte Welt schien in gesellschaftlicher und po-

57 Luis F. Gay, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

litischer Unordnung zu sein. Die Lösung der sozialen Frage war für Europa wie für Südamerika nach dem Ersten Weltkrieg daher von zentraler Bedeutung.

Auf der Suche nach Lösungen: Die Transnationalisierung der Sozialpolitik

Für Lateinamerika war das Ende des Ersten Weltkriegs ein historischer Moment, an dem sich entscheiden sollte, ob der Kontinent zukünftig eine stärkere weltpolitische Geltung erlangen sollte als zuvor. Wie Stefan Rinke schreibt, hatte der Erste Weltkrieg eine tiefe Bedeutung für Lateinamerika, weil die entfesselte Gewalt, die von den europäischen Staaten ausging, in Lateinamerika die Regierungen, Eliten und Öffentlichkeit schockierte. Zudem bildete das Jahr 1919 eine Zäsur, denn in Lateinamerika sah man die Chance, selbst zum neuen zivilisatorischen Zentrum der Welt aufzusteigen.⁵⁸ Der Erste Weltkrieg war ein Zivilisationsbruch, der vom ehemals zivilisatorischen Zentrum der Welt ausgegangen war, mit desaströsen Folgen für alle Weltregionen. Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs hatte es für Argentinien nur eine Richtung gegeben, in die geblickt wurde: nach Europa. Zwar bildete sich mit der Konsolidierung des Nationalstaats bereits eine eigene, dezidiert argentinische Identität heraus, die jedoch als eine europäische Identität auf südamerikanischem Boden zu verstehen war und auf dem europäischen Einwanderungsregime beruhte.⁵⁹

Der Erste Weltkrieg jedoch war der Katalysator für eine Stärkung der argentinischen und auch lateinamerikanischen Identität. Nicht nur zivilisatorisch, auch wirtschaftlich lag Europa nach dem Ersten Weltkrieg am Boden, sodass der alte Kontinent in der Welt sichtlich an Strahlkraft verlor. Vielmehr ging es den lateinamerikanischen Ländern darum, die eigene Identität zu stärken und eine einflussreichere Rolle im Konzert der Nationalstaaten zu spielen. Für den argentinischen Gewerkschaftsfunktionär Francisco Pérez Leiros war es offensichtlich, dass die sozialen Fortschritte, die nach 1919 erzielt wurden, hauptsächlich auf den Druck der amerikanischen Staaten zurückzuführen waren, insbesondere auf die Gewerkschaftsbewegung in den USA. Seiner Überzeugung nach wäre die Gründung der ILO im Rahmen des Versailler Vertrags ohne diese Akteure nicht möglich gewesen.⁶⁰ Die neu gegründeten Organisationen wie der Völkerbund und die ILO boten eine Chance, die internationalen Kräfteverhältnisse neu zu kalibrieren, sodass die lateinamerikanischen Staaten nicht mehr nur europäische Peripherie

58 Rinke 2015, S. 264.

59 Gerards Iglesias 2019.

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

waren, sondern ernst genommen wurden als eigenständige Akteure. Die neuen weltpolitischen Konfigurationen nach dem Ersten Weltkrieg legten demnach Weichenstellungen für die Zukunft des Kontinents.⁶¹

Der Industriearbeit kam nach dem Ende des Ersten Weltkriegs eine entscheidende Bedeutung bei der Neuordnung der Welt zu.⁶² Dies lag daran, dass die Ursache des Ersten Weltkriegs mit der Unfähigkeit der Nationalstaaten zusammengebracht wurde, in der sozialen Frage adäquate Antworten zu finden. Die Nationalstaaten hatten es vor 1914 versäumt, auf nationaler Ebene für soziale Gerechtigkeit in ihren Gesellschaften zu sorgen, und nun sollten im Versailler Friedensvertrag verbindliche internationale Regeln für die Herstellung von globaler sozialer Gerechtigkeit festgelegt werden.⁶³ Hinzu kam, dass vor dem Hintergrund der Oktoberrevolution in Russland das Gespenst des Kommunismus präsent war und die Verhinderung seiner Ausbreitung auf andere Länder als unbedingtes Ziel der politischen Führung galt. Während der Völkerbund als internationales Schiedsgericht bei territorialen und völkerrechtlichen Streitigkeiten zwischen Staaten fungierte, sollte die ILO als konfliktlösende und übergeordnete Instanz zwischen Arbeit und Kapital vermitteln. Sozialpolitische Gesetze sollten gemeinsam und im Konsens in Form von internationalen Konventionen entwickelt werden. Diese Sichtweise stand im Einklang mit den Grundsätzen sozialistischer und sozialdemokratischer Ideale, die nach dem Ersten Weltkrieg in vielen europäischen Staaten aufwind hatten und schon seit dem 19. Jahrhundert diskutiert worden waren.⁶⁴ Mit David Lloyd George aus Großbritannien, Georges Clemenceau aus Frankreich und Vittorio Emanuele Orlando aus Italien standen linksgerichtete und liberale Politiker an der Spitze dreier großer europäischer Staaten, deren Handschrift der Vertrag von Versailles trug. Mit dem amerikanischen Präsident Woodrow Wilson, der den »Rat der Vier« komplettierte, war zudem ein einflussreicher Verfechter der neuen multilateralen Ordnung und internationaler Organisationen anwesend.⁶⁵ Die ILO nahm die zentralen Ziele der *Zweiten Internationalen* (1889–1916) auf und stand in Tradition der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung.⁶⁶ Der nahezu unantastbare Grundsatz der ILO war, Konsens zu erreichen und möglichst viele Interessengruppen in Entscheidungsprozesse einzubinden.⁶⁷ Der breite Konsens, auf dem das System der ILO fußte, wurde über das dreigliedrige System, auch *Tripartism* genannt, erreicht. Die Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern

61 Rinke 2015, S. 15.

62 Maul 2019, S. 23.

63 Ebd., S. 6ff.

64 Ebd., S. 4.

65 Payk 2018, S. 246.

66 Johnston 1970; Alcock 1971; Fine 1977; Lespinet-Moret und Viet 2011; Maul 2019.

67 Maul 2019, S. 42; Alcock 1971, S. 36.

aus Regierungen bzw. Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften sollte dafür sorgen, dass soziale Gerechtigkeit schnell und für alle Akteure tragbar durchgesetzt werden konnte.⁶⁸

Forschungsgegenstand und Thesen

Dieses Buch untersucht die Herausbildung und Entwicklung von Sozialpolitik in Argentinien im Kontext der Beziehungen zur ILO, die 1919 ihren Anfang nahmen. Mit der ILO gelangte 1919 zum ersten Mal in der Geschichte eine internationale Organisation auf die Weltbühne, die sich das Ziel setzte, für die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern global einzustehen und mittels völkerrechtsbindender internationaler Konventionen, sozialpolitische Standardisierungen durchzusetzen. Die übergeordnete These der vorliegenden Studie lautet, dass Sozialpolitik eine deziert transnationale Dimension hat, die in der bisherigen Forschung immer noch fatalerweise von untergeordnetem Interesse ist.⁶⁹ Zwar findet Sozialpolitik primär im Nationalstaat ihren rechtlichen Handlungsrahmen, jedoch gab es seit dem 19. Jahrhundert internationale Kooperationen zwischen Staaten in der Ausarbeitung von Sozialgesetzen und über internationale Abkommen und Normen auch internationale Standardsetzung.⁷⁰ Die Aushandlung von Sozialpolitik fand schon seit jeher transnational statt, indem beispielsweise bestimmte Regelungen Modell standen für andere Länder, international Antworten auf die soziale Frage gefunden werden mussten und gewisse Bereiche, wie etwa die internationale Seefahrt oder Migration, genuin grenzüberschreitender Natur waren und internationale Lösungen erforderten. Seit den 1990er Jahren hat die historische Forschung zur Sozialpolitik verstärkt den transnationalen Charakter dieser Politik betont. Insbesondere Christoph Conrad und Daniel Rodgers haben dieses Konzept theoretisiert, obwohl sich die empirische Forschung stark auf europäische und nordamerikanische Fälle konzentriert hat.⁷¹ Conrad hat in diesem Zusammenhang eine Typologie mit neun Vektoren der Transnationalität in der Sozialpolitikforschung formuliert, die auch in der vorliegenden Studie am Beispiel Argentinien sichtbar werden⁷²:

- a) Die **Verbreitung von Modellen**, das heißt, Prozesse der Beobachtung, Aneignung und Ablehnung ausländischer Sozialpolitikmodelle in spezifischen nationalen Kontexten

68 Alcock 1971, S. 36

69 Nullmeier et al. 2022.

70 Ebd.

71 Conrad 2011; Rodgers 2014; Huhle 2021.

72 Conrad 2011, S. 223ff.

- b) Die transnationalisierende Rolle internationaler **Institutionen und Organisationen**
- c) Individuelle **Experten**, ihre Gemeinschaften und Netzwerke
- d) Die **Sprachen** der grenzüberschreitenden Kommunikation, wie **Statistiken und Recht**
- e) **Mobile Akteure**, allen voran Migranten, auf der fordernden, empfangenden und bereitstellenden Seite von Sozialpolitik
- f) **Grenzüberschreitende Probleme**, wie Gesundheitsrisiken
- g) Internationales und transnationales Recht
- h) Finanzielle Transfers
- i) Globale Sozialpolitik

Anders als die internationalen Beziehungen, die zwischenstaatliche Beziehungen in den Blick nehmen, umfasst der analytische Begriff »transnational« alle grenzüberschreitenden Beziehungen auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren, was für eine sozialgeschichtliche Untersuchung hervorzuheben ist, da eine Vielzahl an Akteuren beteiligt war, die in grenzüberschreitenden Netzwerken operierten.⁷³

Die Epoche nach dem Ersten Weltkrieg markiert einen entscheidenden Wendepunkt in der staatlichen Sozialpolitik und ist daher der Anfang des Untersuchungszeitraums dieser Studie. Denn die soziale Frage wurde zu einem international relevanten Problem, für das transnationale Lösungen gefunden werden sollte. Das Lösen der sozialen Frage war auf nationalstaatlicher Ebene gescheitert, weswegen die übergeordnete Ebene gesucht wurde, um Lösungen zu finden und durchzusetzen. Gleichzeitig erlebte Argentinien einen Wandel seiner Wirtschaftsstruktur, denn große Unternehmen traten infolge von Fusionen während des Krieges in Erscheinung und gleichzeitig gewannen Gewerkschaften an Zulauf. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital nahm an Fahrt auf. In den 1920er Jahren lösten sich Krisen im engen Zeitablauf ab, was die soziale Frage verschärfte und den demokratischen Staat unter Druck setzte. Der Militärputsch von 1930 beendete die Phase der Demokratisierung in Argentinien und läutete eine Ära der politischen Agitation und Repression ein mit weitreichenden Folgen.⁷⁴ Demokratische Institutionen wurden geschwächt, dennoch wurde Sozialpolitik weiterhin betrieben. Wie wurde mit der sozialen Frage im Laufe der drei Jahrzehnte von 1919 bis 1950 umgegangen? Welche (transnationalen) Antworten fand der argentinische Staat darauf?

Zentral für die Ausgestaltung transnationaler Sozialpolitik, die sich in Gesetzen und Regelungen im Nationalstaat widerspiegelt, war die ILO. Sie konnte als supranationale Einheit, also eine den Nationalstaaten übergeordnete Instanz, international gültige Arbeits- und Sozialstandards ausarbeiten. Notwendigerweise führte

73 Zangl und Zürn 2008; González de Reufels und Nullmeier 2022; Conrad 2011.

74 Llach und Lagos 2016.

dies auch zu einem teilweisen Verlust der Souveränität im Bereich des Sozialstaats. Dieser Verlust war jedoch bewusst gewählt, da ein Argument gegen die Einführung von nationaler Sozialpolitik immer wieder lautete, ein Land verlöre an ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit. International gültige Regeln, die von einer supranationalen Einheit und zwischen nationalen Akteuren ausgehandelt wurden, traten diesem Argument entgegen. Wie veränderte sich dadurch die Sozialpolitik in Argentinien und wie wurde die Durchsetzung durch internationale Konventionen rechtfertigt? Welche (divergierenden) Interessen verfolgten die argentinischen Akteursgruppen auf transnationaler Ebene und wie konnten Konflikte gelöst werden?

Es geht in dieser Studie darum, Denkfiguren und Entscheidungsprozesse der Sozialpolitik in Argentinien nachzuzeichnen, indem der ILO als Institution eine zentrale Rolle in der Generierung von Wissen und bei der Entscheidungsfindung von Politik zugeschrieben wird. Gerade weil auf nationaler Ebene keine Lösungen für die soziale Frage gefunden wurden, sollte ein globales System der sozialen Sicherung und Rechte für die Befriedung von Arbeit und Kapital in allen Ländern sorgen. Das Sammeln und Generieren von spezifischem Wissen über Arbeit waren dafür zentral. Für die Historikerin Madeleine Herren haben internationale Organisationen multifunktionale Eigenschaften, die sich in ihrer Fähigkeit widerspiegeln, lokales Wissen über transnationale Verbindungen der Akteure zu zentralisieren und dieses Wissen in ihrer Funktion als Informationszentren weiter zu verarbeiten und global sichtbar zu machen.⁷⁵ Genau dies soll in der vorliegenden Studie am Beispiel Argentinien und der ILO gezeigt werden.

Wichtig ist auch, dass die ILO in der Forschung als lernende Organisation geendet wird, die ihren Platz in der Weltordnung als neu gegründete Institution zunächst einmal finden musste.⁷⁶ Zum ersten Mal in der Geschichte gab es ab 1919 mit der ILO eine Institution, die das weltweite Wissen über Sozialpolitik bündeln konnte, was sie zu einer wertvollen, und auch mächtigen Informationsquelle für die jeweiligen nationalen Akteure machte. Die ILO hatte den Anspruch, universalistische Werte zu vertreten, die sie aus den Zielen der *Zweiten Internationalen* ableitete. Doch wie konfigurierte sich dieser Universalismus im Konzert der verschiedenen Länder mit ihren Vertretern aus Politik, Unternehmen und Gewerkschaften? Wie verhielt sich die ILO insbesondere in Beziehung zu den Ländern auf der Südhalbkugel, zu denen auch Argentinien gehörte? Welche Werte wurden vertreten und welche Besonderheiten hatte Argentinien dabei? Auch dies gilt es in dieser Studie zu hinterfragen, wie die ILO im Spannungsfeld zwischen Eurozentrismus und Universalismus auftrat und welche geopolitischen Implikationen dies hatte.

Trotz zahlreicher Forschungsarbeiten zur transnationalen Dimension der Sozialpolitik besteht weiterhin eine Lücke hinsichtlich der südlichen Hemisphäre und

75 Herren 2014, S. 2.

76 Kott 2017; van Daele 2010.

außereuropäischer Länder.⁷⁷ Es ist seit Langem bekannt, dass enge transnationale Verflechtungen zwischen Europa und den Ländern im Südatlantik bestanden, dennoch führte die Region Latein- bzw. Südamerika lange Zeit ein Schattendasein in der transnationalen und globalen Geschichtsschreibung.⁷⁸ Daher sind Forschungsarbeiten, die sich mit südamerikanischen Ländern und anderen Regionen auf der Südhalbkugel beschäftigen, von besonderer Bedeutung für die historische Sozialpolitikforschung. Die Geschichte Lateinamerikas zeigt seit der Frühen Neuzeit eine starke globale Verflechtung mit anderen Weltregionen, sodass sich Transnationalität im Kontext lateinamerikanischer Geschichtsschreibung schon vor dem *New Global History Turn* durchsetzte.⁷⁹ Gerade das Beispiel eines sogenannten »(semi-)peripheren Staates«⁸⁰ ist dabei lohnenswert zu untersuchen, um die verschiedenen, zerstreuten Ausprägungen und Schattierungen von Einfluss, Macht und Entwicklung in mitten der zweiten Globalisierungswelle nachzuzeichnen. In anderen Worten:

»One likely outcome is that such a project will find that Argentina's (and other Latin American countries') history of international trajectories does not mirror the more coherent global reach or »outward shadow« typical of a world power, but more closely resembles disparate shadows and fragmented scattered resonances in different regions and areas of the world. Reconstructing these stories means filtering in such a way as to illuminate and make sense of their centrifugal forces, periodization, and their unsettled forms of influence and dissemination across the globe.«⁸¹

Vor diesem Hintergrund sollen in der vorliegenden Arbeit die Prozesse der gegenseitigen Wissensproduktion zwischen Argentinien und der ILO untersucht werden. Das heißt, es wird gezeigt, wie argentinische Akteure von der ILO gelernt haben und umgekehrt. Genau diese wechselseitige Beziehung, also die Ansichten, Motive und Handlungen der argentinischen Akteure und des ILO-Personals, sind von zentraler Bedeutung, um dem Anspruch an eine transnationale Geschichtsschreibung über Sozialpolitik gerecht zu werden und nicht in einen methodologischen Nationalismus zu verfallen.⁸² Dies sind die notwendigen Bedingungen für eine echte transnationale Perspektive, in der der vermeintlich periphere Raum selbst zum Betrachtungszentrum wird.

77 Huhle 2021.

78 Rodriguez 2004; Brown 2015.

79 Zimmermann 2021, S. 235.

80 Scarfi et al. 2023.

81 Ebd.

82 Siehe dazu die Studien von: van Daele 2005; Lespinet-Moret und Viet 2011; Kott und Droux 2013; Maul 2019.

Der Fokus auf Akteure und Akteursgruppen eröffnet den transnationalen Blickwinkel, der stärker noch als die internationalen Beziehungen die unterschiedlichen Ebenen der Kooperation und des Austauschs betrachtet und somit vielschichtig die Netzwerke, die Zirkulation von Wissen und die Entstehung von Politikmaßnahmen erklären kann.⁸³ Dennoch muss beachtet werden, dass der transnationale Zugang nicht dazu führen soll, dass der Nationalstaat vollständig ausgeblendet wird. Gerade auf dem Feld der Sozialpolitik, so argumentiert Christoph Conrad, ist die Einheit des Nationalstaats ein wichtiger Raum für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften und -praktiken. Auch die Kritik von Hans-Ulrich Wehler an der transnationalen Forschung sollte ernst genommen werden, dass in einigen Bereichen eine unzureichende Berücksichtigung des weiterhin wichtigen Handlungsrahmens des Nationalstaats stattfindet.⁸⁴ Aus diesem Grund lässt sich eine transnationale Geschichte der Sozialpolitik am Beispiel eines Nationalstaates wie Argentinien im Austausch mit der ILO schreiben, wie sie im Rahmen der vorliegenden Studie vorgelegt wird.

Der Betrachtungszeitraum dieser Studie beginnt im Jahr 1919 mit der Gründung der ILO und endet in den Nachkriegsjahren während des ersten Peronismus und den Ratifikationen zahlreicher ILO-Konventionen durch den argentinischen Kongress im Jahr 1950. Im Jahr 1950 erreichte die argentinische Wirtschaft ihren Höhepunkt und stieg zur zwölftgrößten Volkswirtschaft der Welt auf;⁸⁵ ein Entwicklungsstand, dem das Land in den folgenden Jahrzehnten immer wieder nachtrauern wird. Ein Jahr zuvor, mit der Verfassungsreform von 1949, wurde der Sozial- und Wohlfahrtsstaat in die Verfassung aufgenommen (*«constitucionalismo social»*). Gleichzeitig wurden die sogenannten Menschenrechte der zweiten Generation – darunter soziale Gerechtigkeit, Gleichheit von Mann und Frau, das Recht auf Wohnen, Bildung, Gesundheit und soziale Absicherungen – im Nachklang des Zweiten Weltkriegs und der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die UN im Jahr 1948 zu integralen Bestandteilen der argentinischen Nation.⁸⁶

Damit fallen rund drei Jahrzehnte in den Betrachtungszeitraum dieser Studie, in denen die argentinische Wirtschaft stark wuchs und der Sozialstaat sich parallel zur Industrie- bzw. Arbeitergesellschaft bildete und graduell unter Einfluss transnationaler Entwicklungen erweitert wurde. Das Wissen um die Welt der (Industrie-)Arbeit war dabei zentral für den Politikprozess. Das Krisennarrativ im Titel

83 Beispielhaft für diesen Ansatz sei der Band von Scroop und Heath 2014 genannt, der mittels biografischer Fallstudien einen transnationalen Zugang zur Erklärung sozialpolitischer Entwicklungen wählt. Siehe auch konkret für den Fall ILO und Chile die Studie von Yáñez Andrade 2014.

84 Wehler 2010, S. 168.

85 Maddison Project Database Version 2020 et al. 2020.

86 Vasak 1977.

dieses Buches beginnt mit der Krise der Nachkriegsjahre nach dem Ersten Weltkrieg mit der sozialen Frage und verläuft in mehreren Schüben und Ausprägungen durch den gesamten Betrachtungszeitraum. Die Weltwirtschaftskrise sollte auch Argentinien hart treffen und infolgedessen bekam Sozialpolitik eine neue Bedeutung in der Sicherung des inneren Friedens. Auch die Krise der Einwanderung und der Demografie in den 1930er Jahren ist eng verbunden mit der Ausgestaltung argentinischer Sozialpolitik. Der Zweite Weltkrieg bildete eine erneute Katastrophe, denn auch wenn Argentinien nur peripher beteiligt war, bekam es dennoch die Auswirkungen des Krieges zu spüren. Für die interamerikanischen Beziehungen war dies entscheidend. Gleichzeitig fanden international wichtige sozialpolitische Wendungen statt, die – wie im Fall des Beveridge-Reports – zur Grundlage der späteren Wohlfahrtsstaaten wurden. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs im Jahr 1946 begann mit der Wahl von Juan Domingo Perón zum Staatspräsidenten der Peronismus in Argentinien. Die ersten Jahre des ersten Peronismus sind für das Gesamtverständnis der Studie wichtig, da in diesen Jahren die Gründung mehrerer sozialpolitischer Institutionen fällt, die das Ergebnis der Entwicklungen der Jahrzehnte zuvor waren. Insbesondere der Abschluss einer Reihe von ILO-Konventionen im Jahr 1950 zeigt, dass während dieser Zeit wichtige Schritte zur (transnationalen) Konsolidierung des argentinischen Sozialstaats unternommen wurden. Zur gleichen Zeit begann mit dem argentinischen Wohlfahrtsstaat eine neue Phase der Sozialpolitik in Argentinien wie auch in anderen Ländern, die ganz neue Herausforderungen mit sich brachte. Auch die Beziehungen zur ILO wurden schwächer und weniger bedeutsam, da sich die Organisation den neuen Gegebenheiten des Kalten Krieges anpasste und die erste Phase des Sozialstaats in vielen Staaten, einschließlich Argentinien, abgeschlossen war.⁸⁷ Die soziale Frage als Begriff bestand in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr und der Kalte Krieg schuf einen neuen internationalen Kontext. Argentiniens schicksalhafte und oftmals dialektische Beziehung von Sozialpolitik trat in eine neue Epoche ein.

Im Buch rückt der analytische Blick in die transnationale Sphäre zwischen den Akteuren in Argentinien und den Akteuren bei der ILO, die sich unter anderem in Washington D.C., Genf, Santiago de Chile und Havanna aufhielten. Zentral in der Studie bleibt jedoch der Bezugspunkt zur Republik Argentinien. Hier ist vor allem der Ballungsraum Buenos Aires als politisches und institutionelles Zentrum relevant. Jedoch traten immer wieder auch die Provinzen und andere Städte in Erscheinung, in denen Prozesse der Sozialpolitik ihren Ausdruck fanden. Die in dieser Arbeit genannten Orte und Räume in der Republik Argentinien Abbildung 1-5 sind daher in illustriert.

87 Caruso und Stagnaro 2022, S. 148.

Aufbau der Arbeit

Diese Arbeit ist wie folgt gegliedert: An diese Einleitung schließt sich das zweite Kapitel über die Institutionen und Akteure in den Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO an. Hierbei wird die These der Existenz einer epistemischen Gemeinschaft (griechisch *episteme* = Wissen) nach dem Politikwissenschaftler Ernst Haas aufgestellt, die sich zwischen den argentinischen Akteuren und jenen der ILO herausbildete und maßgeblich zur Entwicklung wechselseitiger Wissensbildungsprozesse beitrug. Gleichzeitig werden in Kapitel 2 die zentralen Akteursgruppen, sowie ihre Konstellationen zueinander analysiert, Konfliktlinien identifiziert und ihr Auftreten auf internationaler Bühne interpretiert. Im dritten Kapitel soll die These der kollektiven Wissensproduktion über Sozialpolitik durch epistemische Gemeinschaften weiter ausgeführt werden, indem gezeigt wird, wie sich ein auf wissenschaftlichen Grundlagen basierter Diskurs bildete, der Einfluss auf die Ausrichtung von Sozialpolitik hatte. Hierbei wird deutlich, dass Studien und Statistiken den Diskurs über Sozialpolitik immer stärker in einen technisch-wissenschaftlichen Kontext rückten. Sozialpolitik wurde professionalisiert und zentralisiert, was ihr ein deutlich stärkeres politisches Gewicht verlieh. Dabei war Sozialpolitik immer auch verbunden mit Wirtschaftspolitik. Je nach historischem Kontext wurde Sozialpolitik als Gegenpart oder im Tandem mit Wirtschaftspolitik gesehen. Diese Unterschiede und Beziehungen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik werden weiter in Kapitel 3 ausgeführt. Im vierten Kapitel sollen die Überlegungen zur Wissensgenerierung durch epistemische Gemeinschaften mit der Herausbildung spezieller Sozialpolitik analytisch verbunden werden. Es wird gezeigt, wie die Diskurshoheit bestimmter sozialer Gruppen, die sich aus den speziellen Akteurskonstellationen ergab, in tatsächliche Rechtsvorschriften mündete. Dies wird anhand dreier Fallbeispiele zu bestimmten sozialpolitischen Themen gezeigt, die im Untersuchungszeitraum für Argentinien und die ILO besonders wichtig waren. Erstens geht es um die Arbeit von Frauen und Kindern, zweitens um die Arbeit der Seeleute und drittens um Migrantinnen und Migranten. Diese Themenfelder decken einen großen Teil der frühen internationalen Konventionen der ILO ab, und zeigen auch, dass die ILO auf anderen Themenfeldern abseits der Regulierung von industrieller Fabrikarbeit tätig war.⁸⁸ Zudem bilden die drei Themen wichtige Teilbereiche der Sozialpolitik in Argentinien am Anfang des 20. Jahrhunderts ab. Der argentinische Historiker Juan Suriano hebt die Bedeutung zweier für Argentinien spezifische Aspekte in der sozialen Frage hervor: Erstens die Geschlechterrollen und die zentrale Rolle von Frauen und Müttern als Arbeiterinnen und zweitens die Bedeutung von Migranten in der Arbeiterklasse.⁸⁹ Als Einwanderungsland nahm Argentinien seit Ende des

88 Maul 2019, S. 65.

89 Suriano 2000, S. 2.

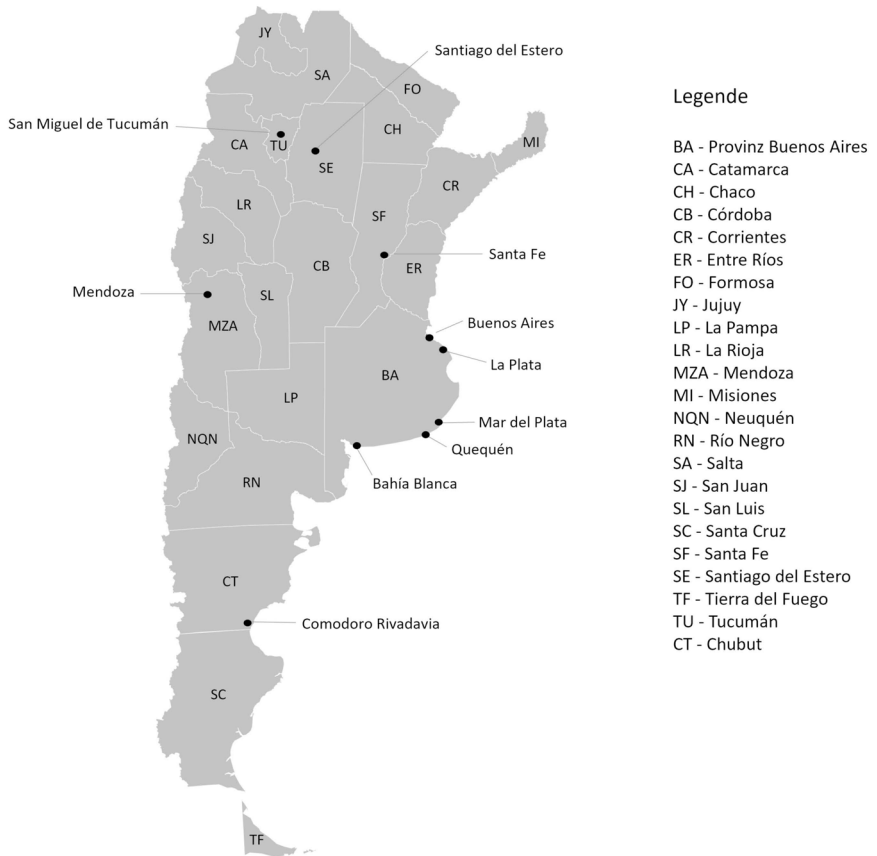
19. Jahrhunderts viele europäische Einwanderer und Einwandererinnen auf, deren Teilhabe an Sozialgesetzen geregelt werden musste. Ricardo Falcón spricht angesichts der europäischen Masseneinwanderung um die Jahrhundertwende von einer sozialen Frage in Argentinien, die sich zu einer »ethnischen Frage« entwickelte.⁹⁰ Die Seeleute bildeten eine Gruppe von Arbeitern, die sich bereits früher als andere Arbeitergruppen gewerkschaftlich organisieren konnte und somit zu Schlüsselfiguren in Arbeitskämpfen wurde.⁹¹ Und es war die Arbeit von Frauen und Kindern, die in Argentinien zu einem frühen Zeitpunkt restriktiv reguliert wurde. Hierbei spielte die Frage, inwiefern der Staat Sozialpolitik betrieb, die zur Förderung bestimmter Frauen- und Familienbilder führte, eine zentrale Rolle.⁹² An allen drei Politikfeldern wird die thematische Breite der sozialen Frage in Argentinien greifbar und es wird gezeigt, wie der argentinische Staat auf unterschiedliche Problemlagen der Sozialpolitik im Austausch mit der ILO aktiv wurde. In Kapitel 5 wird die Frage rekapituliert, ob die Erwartungen Argentinien an die Transnationalisierung der Sozialpolitik sich erfüllen konnten und wie Sozialpolitik in einer krisenbehafteten Zeit betrieben wurde. Das Buch endet mit dem Anfang des Peronismus in Argentinien als Ende der ersten Phase des Sozialstaats in Argentinien.

90 Falcón 2011.

91 Del Campo 2012, S. 45f.; Caruso 2012, S. 93f.

92 Potthast und Carreras 2005, S. 9.

Abbildung 1-5: Politische Gliederung Argentiniens



Quelle: eigene Darstellung

