

Philipp Kandler

MENSCHENRECHTSPOLITIK KONTERN

*Der Umgang mit internationaler Kritik
in Argentinien und Chile (1973–1990)*

campus

Menschenrechtspolitik kontern

Eigene und Fremde Welten

Herausgegeben von Jörg Baberowski, Stefan Rinke und Michael Wildt

Band 39

Philipp Kandler promovierte an der FU Berlin; derzeit ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt »Colonia Dignidad. Ein chilenisch-deutsches Oral History-Archiv«.

Philipp Kandler

Menschenrechtspolitik kontern

Der Umgang mit internationaler Kritik
in Argentinien und Chile (1973–1990)

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Axel Springer Stiftung und der Ernst-Reuter-Gesellschaft der Freunde, Förderer und Ehemaligen der Freien Universität Berlin e.V.

Für Hannah und Constantin

Zugleich Dissertation Freie Universität Berlin 2019.

ISBN 978-3-593-51297-6 Print

ISBN 978-3-593-44549-6 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2020 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Einleitung	9
1. Menschenrechtskritik in bi- und multilateralen Beziehungen	45
1.1. Institutionalisierung des Umgangs mit Menschenrechtskritik.....	48
1.2. Die Sorge vor der Institutionalisierung des »Caso chileno« und des »Caso argentino« – Menschenrechtskritik in internationalen Organisationen	57
1.2.1. Das UN-Menschenrechtssystem ab 1948	60
1.2.2. »Era muy cómodo tener a un país pequeño como chivo expiatorio« – Chile in den UN-Menschenrechtsgremien	62
1.2.3. Der »schmutzige Krieg gegen die UN« – Argentinien in den UN-Menschenrechtsgremien	97
1.2.4. ILO, UNESCO und die UN-Kern-Konventionen zu Menschenrechten.....	115
1.2.5. »Universalisierung« des UN-Menschenrechtssystems und das Prinzip der Nicht-Einmischung – Chile und Argentinien im 3. Ausschuss der UN-Generalversammlung	127
1.2.6. Menschenrechtskritik in der OAS	136
1.2.7. Verbündete oder Rivalen – die Haltung der Diktaturen des <i>Cono Sur</i> zueinander	155
1.2.8. »Hauptvorwürfe« und »andere Rechte« – Inhalte der Menschenrechtskritik.....	161
1.2.9. Zusammenfassung: Argentinien und Chile in den internationalen Organisationen	168
1.3. Menschenrechtskritik in den bilateralen Beziehungen.....	170
1.3.1. Die Wahrnehmung der Kritik westlicher Regierungen.....	171

1.3.2. Belastung der diplomatischen Beziehungen.....	174
1.3.3. Sanktionen	177
1.3.4. »Stille Diplomatie«	181
1.3.5. Besuche ausländischer Regierungsfunktionäre.....	186
1.3.6. Menschenrechtsberichte westlicher Staaten	189
1.4. Zusammenfassung.....	191
2. Propaganda gegen den »Weltpranger« – Menschenrechtskritik in der westlichen Öffentlichkeit.....	195
2.1. Grundlagen der Propaganda.....	198
2.1.1. Wahrnehmung der Menschenrechtskritik	199
2.1.2. Verlauf der Propaganda.....	203
2.1.3. Propaganda als Objekt interner Rivalitäten.....	212
2.1.4. Externe Akteure der Propaganda	221
2.1.5. Zielgruppen	226
2.2. Politische Gegenpropaganda.....	234
2.2.1. »Leugnen«	236
2.2.2. Gegenoffensiven.....	276
2.2.3. Menschenrechtskritik und andere Formen internationaler Kritik	301
2.3. Imagemaßnahmen.....	312
2.3.1. Die »wahre Situation« – Bewerbung der sozialen und wirtschaftlichen Erfolge der Diktaturen.....	313
2.3.2. »Kulturdiplomatie«	322
2.4. Zusammenfassung.....	327
3. Menschenrechtskritik, Außenpolitik und die Sicherung der Herrschaft.....	331
3.1. Menschenrechtskritik und die nationalen Interessen der Diktaturen.....	333
3.1.1. Sorge vor internationaler Isolation.....	334
3.1.2. Legitimation der Herrschaft und internationale Anerkennung.....	337

3.2. Ignorieren, zurückweisen oder vereinnahmen?	
Das Lavieren im Umgang mit Menschenrechtskritik.....	344
3.2.1. Konjunkturen der Menschenrechtskritik	344
3.2.2. Die Doktrin der Nationalen Sicherheit, Menschenrechte und die Wahrnehmung der internationalen Kritik	354
3.2.3. Der diplomatische Apparat – Dreh- oder Schwachpunkt	361
3.3. Zusammenfassung.....	363
Schlussbetrachtung.....	367
Danksagung.....	390
Anhang	393
Abkürzungsverzeichnis	399
Quellen	403
Literatur	407

Einleitung

Am 17. September 1973, sechs Tage nachdem sie die Regierung der Unidad Popular (UP) des demokratisch gewählten Sozialisten Salvador Allende gestürzt hatte, beschäftigte sich die chilenische Junta, bestehend aus den Oberbefehlshabern von Armee (Augusto Pinochet), Marine (José Toribio Merino), Luftwaffe (Gustavo Leigh) und der Polizei (Carabineros, unter Kommando von César Mendoza), erstmals mit dem Thema des »aktuellen chilenischen Problems, dessen Bild im Ausland verdreht wird«.¹ Wer hinter dieser »Verdrehung« des Images steckte, war für die Junta und andere hohe Funktionäre der Diktatur offensichtlich: die geflohenen Anhänger der gestürzten Regierung, ihre Sympathisanten in Westeuropa und ihre staatlichen Unterstützer in Kuba, Osteuropa und der UdSSR. Diese Einschätzung hatte sich auch 1983, 10 Jahre nach dem Putsch, nicht geändert, als die monatliche Zeitschrift des chilenischen Außenministeriums, *Diplomacia*, den mehrseitigen Artikel »Die internationale Kampagne gegen Chile« in vier Sprachen – spanisch, englisch, deutsch, französisch – veröffentlichte. Neben zahlreichen Halb- und Unwahrheiten enthielt er zwei fundamental falsche Behauptungen. Zum einen war es nicht »Moskau« – die UdSSR –, das die »Kampagne« gegen Chile in der Öffentlichkeit und in der UN orchestrierte und für die angeblich 1973 und 1974 eine halbe Million US-Dollar täglich ausgegeben wurde. Hinter der Kritik stand eine große Zahl heterogener Gruppen in westlichen² Ländern, für die Chile wegen der massiven Menschenrechtsverletzungen der Diktatur und besonderen internationalen Umständen zum Sinnbild für Verbrechen einer Regierung gegen ihr eigenes Volk wurde. Kommunistische Staaten beteiligten sich daran, wortführend waren sie nicht. Zum anderen traf es nicht zu, dass die chilenische Diktatur es

1 Secretaría Junta de Gobierno, »Acta No. 4« (17.9.1973), in: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).

2 »Westlich« wird in dieser Arbeit als Sammelbegriff für die Länder in Nordamerika und Westeuropa verwendet.

»vorgezogen hat, in Fortschritt und Entwicklung ihres Volkes anzulegen, was vermutlich eine andere Nation verbraucht hätte, um den marxistischen sowjetischen Verleumdungen zu begegnen, [...]«.³

Tatsächlich hatte das chilenische Außenministerium bis Mitte 1974 schon mehr als 7,5 Millionen US-Dollar für Auslandspropaganda ausgegeben.⁴

Die argentinische Junta, die zweieinhalb Jahre nach der chilenischen, am 24. März 1976, an die Macht kam, formulierte ihre Ansichten offener. Bereits im Februar 1976 berichtete der Leiter des Nordamerikareferats im argentinischen Außenministerium dem US-Botschafter in Buenos Aires, dass die Planungsgruppe des Militärs ihn aufgefordert hatte

»to prepare a study and make recommendations as to how the future military gov[ernmen]t can avoid or minimize the sort of problems the Chilean and Uruguayan gov[ernmen]ts are having with the US over human rights issue.«⁵

Wie diese Maßnahmen aussehen konnten, machte der Oberbefehlshaber der Marine Emilio Massera klar, der gemeinsam mit seinen Kollegen aus Heer (Jorge Rafael Videla) und Luftwaffe (Orlando Ramón Agosti) die erste Junta bilden sollte. Er bemerkte am 16. März, ebenfalls gegenüber dem US-Botschafter, dass die »Militärs schrecklich besorgt über ihre Beziehungen mit der Öffentlichkeit in den USA« wären. Als der Botschafter ihm eine Liste mit PR-Unternehmen in den USA anbot, die sich in der Bibliothek der Botschaft befand, zeigte sich Massera zufrieden.⁶

Die Wahrnehmung der internationalen Menschenrechtskritik durch die Diktaturen in Argentinien und Chile, vor allem aber die Maßnahmen, die sie ergriffen, um sie oder ihre Folgen abzuschwächen, sind Thema dieser Arbeit. Mit »Menschenrechtskritik« sind Vorwürfe durch staatliche und nicht-staatliche Akteure gemeint, die sich primär auf das moralische Argument stützen, dass ein Regime Rechte verletzt, die jedem Menschen inhärent und so fundamental sind, dass nationale Grenzen keine Barrieren darstellen, um ihre Einhaltung einzufordern. Menschenrechtskritik war primär verbal, konnte aber in konkrete Maßnahmen – Sanktionen – münden, die hier auch als »Menschenrechtsdruck« bezeichnet werden. Diese Arbeit ist damit Teil der schnell wachsenden Literatur zur Geschichte der Menschenrechte.

3 »La campaña internacional contra Chile«, *Diplomacia* Nr. 29 (1983), S. 5–22, Zitat S. 18.

Die Übersetzung aller spanischsprachigen Zitate erfolgte durch den Autor.

4 Secretaría Junta de Gobierno, »Acta No. 141-A« (30.7.1974), in: BCN.

5 U.S. Embassy in Argentina to DoS: »Cable Buenos Aires 1042« (16.2.1976), in: Digital National Security Archive (DNSA).

6 U.S. Embassy in Argentina to DoS: »Cable Buenos Aires 1751« (16.3.1976), in: DNSA.

Literaturdiskussion Menschenrechte

Die Forschung zu Menschenrechten ist in der Geschichtswissenschaft noch ein relativ junges Feld, das erst nach der Jahrtausendwende intensivere Bearbeitung erfahren hat.⁷ Andere Disziplinen – Philosophie, Anthropologie, Soziologie, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft – beschäftigen sich schon länger mit Menschenrechten als Forschungsfeld und betrachten zum Teil auch historische Aspekte. Die meisten jüngeren geschichtswissenschaftlichen Studien legen den Fokus nicht auf normative Aspekte, sondern auf die historischen Bedingungen, die notwendig waren, damit Menschenrechte zu einem Faktor von politischer Relevanz werden konnten. Eine noch immer anhaltende Grundsatzdebatte dreht sich um die Frage, ab wann das der Fall war. Die Begriffsgeschichte verweist darauf, dass die »Rechte des Menschen« (beziehungsweise »*derechos del hombre*«, »*droits de l'homme*« oder »*rights of man*«) als natürliche Rechte, die grundsätzlich allen Menschen zustehen, im späten 18. Jahrhundert zu einem Begriff der rechtsphilosophischen Debatte in der europäischen Aufklärung wurden. Zu einem Bestandteil politischer Absichtserklärungen wurden sie in der US-Unabhängigkeitserklärung 1776 und der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Revolution.⁸

Zu einem Faktor internationaler Politik wurden Menschenrechte hingegen erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, weswegen Kritiker des begriffsgeschichtlichen Ansatzes erst ab diesem Zeitpunkt von einer Geschichte der Menschenrechte sprechen. Die Meinungsverschiedenheiten ergeben sich aus der Frage, ob nur dann von Menschenrechten die Rede sein soll, wenn es dabei um individuelle Rechte geht, die international gefordert und gegen den Staat durchgesetzt werden.⁹ Letztlich stehen hinter dieser Debatte unterschiedliche Erkenntnisinteressen. Während es im ersten Fall um den Ursprung der Menschenrechte als rechtsphilosophischen Begriff

7 Für Rezensionen sh. Brier, »Beyond the Quest«, S. 154–173; Pendas, »New Politics?«, S. 95–111; Hitchcock, »Rise and Fall?«, S. 80–106; Eckel, *Ambivalenz*, S. 18–23; Moyn, »Neue Historiographie«, S. 545–572; Kandler, »Neue Trends«, S. 297–319.

8 Die wichtigste Vertreterin dieser Strömung, Hunt, *Inventing Human Rights*, sieht in der Entstehung einer ständeübergreifenden Empathie die Voraussetzung für die Idee universell gültiger Rechte.

9 Befürworter eines breiten Ansatzes sehen Menschenrechte als deckungsgleich mit Natur- und Bürgerrechten an (sh. z. B. Alston, »Does the Past?«, S. 2072). Für eine enge Definition im oben genannten Sinn sh. z. B. Afshari, »On Historiography«, S. 41; Henkin, *Age of Rights*, S. 2–4; Moyn, *Last Utopia*, S. 12f.

geht, wird im zweiten nach dem »Durchbruch« der Menschenrechte als Faktor (internationaler) Politik gefragt. Für letzteres werden zwei Zeitpunkte genannt. Zum einen wird die These vertreten, dass die 1940er Jahre als entscheidendes Jahrzehnt gelten müssen, da der Begriff der Menschenrechte erstmals in internationale Erklärungen einging, 1941 in die Atlantik-Charta und 1948 in die Menschenrechtserklärungen von UN und Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).¹⁰ 2010 veröffentlichte der US-Historiker Samuel Moyn eine einflussreiche Kritik an dieser und der begriffsgeschichtlichen These. Er argumentiert, dass es erst in den 1970er Jahren – konkret 1977 mit dem Friedensnobelpreis für Amnesty International (AI) und dem Amtsantritt James »Jimmy« Carters als US-Präsident – zum »Durchbruch« der Menschenrechte kam, weil sie erst jetzt zu einem zentralen Begriff in politischen Debatten westlicher Länder wurden. Laut Moyn sind Menschenrechte die »letzte Utopie«, die sich durchsetzen konnte, als die vorherrschenden Ideologien der Zeit nach 1945 – Kommunismus und Liberalismus – in eine Krise gerieten.¹¹

Moyn stieß damit eine fruchtbare Debatte an, auch wenn einige seiner Thesen aufgrund der starken Verallgemeinerungen und der schwachen empirischen Basis schnell kritisiert wurden. Sowohl die Fixierung auf 1977 als Moment des »Durchbruchs« als auch die Vorreiterrolle der Regierung Carter sind durch detailliertere Studien mittlerweile korrigiert worden.¹² Das Argument von Menschenrechten als der »letzten Utopie« wurde durch strukturelle Faktoren ergänzt, die den »Durchbruch« erst ermöglichten. Politische Rahmenbedingungen wie die Abschwächung der Spannungen zwischen den Supermächten während der Détente und die voranschreitende Dekolonisierung machten es westlichen Ländern möglich, überzeugender für einen moralischen Ansatz in der Außenpolitik einzutreten. Hinzu kam eine Intensivierung der Kontakte zwischen Menschen aus verschiedenen Regionen der Welt. Mehr Reisende aus Nordamerika und Westeuropa konnten sich die erschwinglicheren Fernreisen leisten. Der Boom der Kommunikationstechnologie ermöglichte es, entstandene Fernkontakte aufrechtzuerhalten und

10 Das einflussreichste Werk der jüngeren Literatur ist Borgwardt, *New Deal*. Diesem Argument folgt auch der Sammelband von Hoffmann (Hg.), *Moralpolitik*.

11 Moyn, *Last Utopia*.

12 Moyn, *Last Utopia*, S. 155. Für eine ausführliche Kritik sh. Alston, »Does the Past?«, S. 2066–2074; Weitz, »Samuel Moyn«, S. 84–93 und Forsythe, »Hard Times«, S. 245–247. Speziell den US-Zentrismus kritisiert Bradley, *World Reimagined*, S. 125. Cmiel, »Emergence«, S. 1233f. stellte zwar den Fokus auf die Carter-Regierung in Frage, ohne aber den US-Zentrismus selbst aufzugeben.

Informationen über Menschenrechtsverletzungen in anderen Weltregionen schnell zu übermitteln. Gleichzeitig führte die Verbreitung des Fernsehens zu einer »Mediatisierung der Politik«. Dies und die Vielzahl der als »global« begriffenen Probleme jenseits der politischen Gräben des Kalten Kriegs erzeugten ein wachsendes Gefühl der Interdependenz mit dem Rest der Welt. Die Abwendung von großen politischen Ideologien ging einher mit der zunehmenden Bedeutung von Subjektivität. Aktivismus, der das Leid individueller Personen lindern sollte, ersetzte radikalere Forderungen zu grundlegenden Reformen oder Revolution. Dies eröffnete den Mitgliedern der in den 1960er Jahren entstandenen sozialen Bewegungen neue Möglichkeiten des Aktivismus, im Umweltschutz, in der Friedensbewegung und auch in Bezug auf Menschenrechte. Dieser sich wandelnde Aktivismus betraf nicht nur die politische Linke, sondern auch kirchliche Gruppen.¹³

In den knapp 10 Jahren seit dem Erscheinen von Moyns Buch hat die Geschichte der Menschenrechte einen Boom erlebt. Die Frage nach dem »Durchbruch« ist weiterhin offen, aber es zeigt sich immer deutlicher, dass es den »einen Moment« nicht gab. Stattdessen ist ausschlaggebend, welcher Aspekt der Geschichte der Menschenrechte betrachtet wird.¹⁴ Drei große Felder lassen sich hierbei umreißen,¹⁵ wobei einzelne Studien mehrere gleichzeitig betrachten. Erstens gibt es die Geschichte der Menschenrechte als Geschichte transnationaler Netzwerke von nicht-staatlichen Aktivisten. Was ihre Arbeit zu Menschenrechtsaktivismus machte, ist nicht einfach zu beantworten. In frühen, vor allem politikwissenschaftlichen, Arbeiten wurde das Problem weitgehend ignoriert, indem man einschlägige Organisationen wie AI oder die Vorgängerorganisationen von Human Rights Watch als Ausgangspunkt begriff und ihre Kontakte dem Netzwerk zuordnete.¹⁶ Da es in der Praxis häufig Kooperationen gab, hatte dieser Ansatz eine funktionelle

13 Sh. Eckel, *Ambivalenz*, S. 808–813; Bradley, *World Reimagined*, S. 131–144; Hoffmann, »Einführung«, S. 29–32; Suri, »Détente«, S. 230–238; Kelly, *Sovereign Emergencies*, S. 4–11; Keys, *Reclaiming*, S. 10–12; Tulli, »Whose Rights?«, S. 573–593.

14 Zu diesem Schluss kommen z. B. Brier, »Beyond the Quest«, S. 164 und Alston, »Does the Past?«, S. 2077–2080 in ihren Rezensionen der jüngeren Literatur. Hoffmann, »Einführung«, S. 10 spricht mit Blick auf die Debatte, über den Durchbruch nach dem 2. Weltkrieg, davon, dass sie in den 1940er zu einem »internationalen«, in den 1970er Jahren dann zu einem »globalen Leitbegriff« wurden.

15 Zu der Unterteilung in diese drei Arenen der Menschenrechtsgeschichte sh. Kandler, »Neue Trends«, S. 305–309.

16 Sh. z. B. Keck/Sikkink, *Activists*; Risse/Sikkink, »Socialization«, S. 1–38; Brysk, *Politics of Human Rights*; Clark, *Diplomacy of Conscience*. Dieser Ansatz findet sich aber auch noch in der jüngeren Literatur (sh. z. B. Neier, *International Human Rights Movement*).

Berechtigung und erlaubte wichtige Erkenntnisse zu Verknüpfungen zwischen nationalem und internationalem Menschenrechtsaktivismus. Das als »Bumerang-Effekt« bezeichnete Zusammenwirken zeichnete sich dadurch aus, dass internationale Akteure Informationen, die von lokalen Gruppen gesammelt wurden, in ihren Berichten und Kampagnen verwendeten, um glaubwürdiger zu sein. Lokale Gruppen profitierten umgekehrt davon, dass internationale Akteure direkt oder über ausländische Regierungen und internationale Organisationen, Druck auf das menschenrechtsverletzende Regime im eigenen Land ausübten.¹⁷ Ein Nachteil ist, dass der Netzwerkansatz zu einem homogenisierenden Blick auf die Organisationen führt und widerstreitende Strategien und Interessen verdeckt.

In den letzten Jahren wurde in historischen Arbeiten der entschieden moralische und apolitische Anspruch des Menschenrechtsaktivismus als wesentliches Kriterium herausgearbeitet.¹⁸ Zwar blieb er in der politischen Praxis eine Fiktion.¹⁹ Er war aber ein zentrales Element, sei es aus Überzeugung oder aus instrumentalistischen Gründen. Dies ermöglicht es, Menschenrechtsaktivismus und politischen Solidaritätsaktivismus zu unterscheiden. Die bekannteste der Menschenrechtsorganisationen, AI, war schon 1961 gegründet worden. Zu einer Organisation, die in westlichen Ländern und darüber hinaus bekannt war, wurde sie aber erst Anfang der 1970er Jahre. Die Aktivitäten und Berichte zur Repression in Chile nach dem Putsch 1973 spielten dabei keine unerhebliche Rolle.²⁰ Auch andere Menschenrechtsorganisationen wurden erst in dieser Zeit bekannt oder gegründet.²¹

Ein zweites Feld sind Menschenrechte als Bestandteil westlicher Außenpolitik. Schon vor Moyns Buch stand dabei Carters US-Menschenrechtspolitik im Fokus.²² In diplomatiegeschichtlichen Studien wird sie weitgehend von gesellschaftlichen Faktoren isoliert, die lediglich herangezogen werden, um die initiale Motivation zu erklären. Erst in jüngeren Untersuchungen

17 Keck/Sikkink, *Activists*, S. 12f.; sh. auch Eckel, *Ambivalenz*, S. 663–665.

18 Eckel, *Ambivalenz*, S. 809f.; Bradley, *World Reimagined*, S. 220; Keys, *Reclaiming*, S. 5.

19 Brown, »The Most«, S. 451–463.

20 Zur Bedeutung der Aktivitäten von AI in Chile sh. Bradley, *World Reimagined*, S. 147; Kelly, *Sovereign Emergencies*, S. 78–84.

21 Das gilt vor allem für die USA. Für einen Überblick sh. Bradley, *World Reimagined*, S. 198–225; Neier, *International Human Rights Movement*, S. 186–257.

22 Die Literatur zur Menschenrechtspolitik der US-Regierung Carter ist zu umfangreich um sie vollständig aufzuführen. Für einen Überblick sh. Mower, *Human Rights*; Schmitz/Walker, »Jimmy Carter«, S. 113–143; Kaufman, *Plans Unraveled*; Schoultz, *Human Rights*; Sikkink, *Mixed Signals*. Für Untersuchungen, die die Beziehungen der USA zu Chile und Argentinien in den Blick nehmen sh. Kapitel 1, Fußnote 525.

wird Carters Politik stärker in den gesellschaftlichen Kontext in den USA und darüber hinaus eingebettet, wobei auch klar wird, dass sie nicht – wie bei Moyn – Initialzündung für nicht-staatlichen Menschenrechtsaktivismus war, sondern eine Reaktion darauf.²³ Zur Menschenrechtspolitik anderer westlicher Staaten gibt es hingegen wenig Literatur, obwohl sie für mehrere westeuropäische Staaten auch schon Anfang der 1970er Jahre eine gewisse Bedeutung hatte, wie Jan Eckel gezeigt hat.²⁴

Das dritte Feld, auf das sich die Geschichte der Menschenrechte konzentriert, ist das der internationalen Organisationen. Hier zeigt sich vielleicht am deutlichsten, wie wichtig es ist zu klären, welcher Aspekt des »Durchbruchs« der Menschenrechte betrachtet werden soll. So plädiert der dänische Historiker Steven Jensen dafür, diesen in die 1960er Jahre, in die »vergessene Dekade« der Geschichte der Menschenrechte, zu verlegen, weil die Verabschiedung der Internationalen Konvention zur Eliminierung aller Formen rassistischer Diskriminierung und die Internationalen Pakte über politische und zivile sowie ökonomische, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Rechte) in diese Zeit fällt.²⁵ Tatsächlich war das Thema in der UN, im Gegensatz zur westlichen Öffentlichkeit, präsent. Allerdings konzentrierten sich die Debatten im Wesentlichen auf den Befreiungskampf gegen koloniale Herrschaft und den Schutz vor Diskriminierung.²⁶ Nicht nur die Menschenrechtspakte, sondern auch Reformen der Menschenrechtsinstrumente waren aber wichtige Grundlagen für die Entwicklung des UN-Menschenrechtssystems ab den 1970er Jahren. Insofern waren die 1960er Jahre in der UN, wie auch beim Menschenrechtsaktivismus, zwar noch kein »Moment des Durchbruchs«, allerdings entscheidend, weil die Bedingungen dafür geschaffen wurden, damit dieser möglich wurde. Wegen der Kodifizierung von Menschenrechten in internationalen Erklärungen und Konventio-

23 Bradley, *World Reimagined*, Kelly, *Sovereign Emergencies* und Walker, *Ambivalent Allies* betonen die Bedeutung des Menschenrechtsaktivismus außerhalb der USA für die dortige Entwicklung. Für endogene Begründungen sh. Keys, *Reclaiming*; Tulli, »Whose Rights?«, S. 573–593; Gosse, »Unpacking«, S. 100–113.

24 Eckel, *Ambivalenz*, S. 440–462.

25 Jensen, *Making*, S. 2. Eine wichtige Rolle von Menschenrechten als Rhetorik und politische Motivation für die Dekolonisierung sehen auch Reus-Smit, *Individual Rights*, S. 152–169 und Burke, *Decolonization*, S. 1–12.

26 Zu dieser Kritik sh. Eckel, »Decolonization«, S. 111–135; Afshari, »On Historiography«, S. 52–65; Hitchcock, »Rise and Fall?«, S. 92–94; Moyn, *Last Utopia*, S. 85–119.

nen in der UN und anderen internationalen Organisationen bieten sich außerdem rechts- oder institutionengeschichtliche Arbeiten an, ein Ansatz, der schon länger verfolgt wird.²⁷

Ein wichtiges Ergebnis aus dieser Konjunktur der Geschichte der Menschenrechte ist, dass die wachsende Sensibilität für die Notwendigkeit von Nuancierungen und Klarheit darüber, mit welchem Aspekt der Menschenrechte man sich beschäftigt, dazu führte, dass man die Felder stärker voneinander unterscheidet. Erst dies ermöglicht es, systematisch Überschneidungen, Verbindungen und Wechselwirkungen personeller, institutioneller oder politischer Art nachzugehen. Im Kontext dieser Arbeit umreißen die drei Felder die drei »Arenen«, in denen die Diktaturen in Argentinien und Chile auf Menschenrechtskritik reagierten. Jede Arena hatte dabei eine eigene innere Logik, die sich aus den beteiligten Akteuren, Machtverhältnissen und Verfahrensregeln ergab. Den internationalen Organisationen und der westlichen Öffentlichkeit, wo der Einfluss von Menschenrechts-NGOs sich besonders bemerkbar machte, sind längere Kapitel gewidmet. Der Umgang mit bilateraler Menschenrechtskritik verbindet gewissermaßen diese beiden Arenen. Die Diktaturen versuchten hier einerseits mittels diplomatischer Beziehungen direkt auf ausländische Regierungen einzuwirken. Gleichzeitig zielten propagandistische Maßnahmen aber auch auf die kritische Öffentlichkeit in den Ländern, da sie als treibende Kraft hinter der Menschenrechtspolitik vermutet wurde.

Menschenrechtsbegriff und Menschenrechtssprache

Dies klärt allerdings noch nicht die Frage, wie mit dem Begriff der Menschenrechte in dieser Arbeit umgegangen werden soll. Für die Geschichte der Menschenrechte hat sich ein Ansatz bewährt, der den Begriff im historischen Kontext betrachtet, ihn also strikt als Quellenbegriff auffasst. Dies wird gelegentlich als »Untersuchung der Sprache der Menschenrechte« oder

27 Z. B. Normand/Zaidi, *Human Rights*; Tomuschat, *Human Rights*; Tolley, *UN Commission*; Medina Quiroga, *Battle*; Dykmann, *Philanthropic Endeavors*; LeBlanc, *OAS*.

des »Menschenrechtsdiskurses« bezeichnet.²⁸ Den Ausschlag gibt die Verwendung des Menschenrechtsbegriffs durch die historischen Akteure, sowohl rhetorisch als auch als Begründung für ihr politisches Handeln, nicht eine Definition *a priori*. Dadurch kann der Begriff unabhängig von seiner aktuellen Interpretation betrachtet und die Verwendung des Begriffs wieder in einen politischen Kontext eingeordnet werden, den der universelle Anspruch der Menschenrechte gezielt ausblendete. Demnach muss ein Akteur nicht universelle und unteilbare Menschenrechte oder einen bestimmten Rechtekatalog beschwören, damit seine Bezugnahme auf den Begriff berücksichtigt wird. Ziel ist es nicht, die normative Überlegenheit eines bestimmten Menschenrechtsbegriffs zu beweisen – auch wenn der Autor entschieden für eine universelle Interpretation eintritt –, sondern zu verstehen wie historische Akteure ihn auffassten und mit ihm umgingen.

Inhaltlich konzentrierte sich der Kern der Menschenrechtskritik an den Diktaturen auf die Verletzung der persönlichen Integrität, das heißt Mord, Folter, Verschwinden-Lassen und unrechtmäßige Verhaftungen sowie die rechtlichen Garantien zur Verhinderung dieser Verbrechen. Um diese von politischen und zivilen Menschenrechten unterscheiden zu können, denen diese Rechte häufig zugerechnet werden, verwendet diese Arbeit weder das Modell der Menschenrechtsgenerationen noch die rechtsphilosophische Unterscheidung in positive und negative Rechte.²⁹ Stattdessen werden die Rechtegruppen inhaltlich unterschieden. Dabei wird eine Kategorisierung verwendet, die der Politikwissenschaftler Jack Donnelly vorgeschlagen hat.

28 Früh formuliert wurde dies von Cmiel, »Recent History«, S. 119f. Der hier verwendete Ansatz basiert auf den Ausführungen von Wildenthal, *Language of Human Rights*, S. 1–4 und Eckel, *Ambivalenz*, S. 16f. Sh. auch Kandler, »Neue Trends«, S. 311–315.

29 Das Modell der Menschenrechtsgenerationen wurde von Karel Vasak, einem Berater der UNESCO, formuliert. Es postuliert, dass Menschenrechte in drei Generationen entstanden: einer ersten, in der politische und zivile Rechte durchgesetzt wurden, einer zweiten, die die WSK-Rechte umfasste und einer dritten mit Gruppenrechten. Zur Begründung wird einerseits die historische Entwicklung in westlichen Ländern herangeführt, wo zivile Rechte sozialen vorausgingen, andererseits die Kodifizierung in den UN-Konventionen – zunächst die beiden Pakte zu politischen/zivilen bzw. WSK-Rechten und erst später Gruppenrechte (zu einer kritischen Darstellung sh. Whelan, *Indivisible Human Rights*, S. 208–212). Verbreitet ist es, die Rechte der ersten Generation als »negative«, die der zweiten als »positive Rechte« zu bezeichnen (sh. Orend, *Human Rights*, S. 30–32). Abgesehen von der Problematik der schematischen Darstellung eines historischen Verlaufs (Hoffmann, »Einführung«, S. 26f.), gibt es auch definitorische Probleme (Donnelly, *Universal Human Rights*, S. 32f.). So ist z. B. nicht einsichtig, warum das Recht auf Leben oder das auf Schutz vor Folter als politische Rechte gelten sollen, nur, weil sie im Pakt zu zivilen und politischen Rechten aufgeführt sind.

Demnach handelt es sich beim Schutz der persönlichen Integrität und den dazu notwendigen rechtlichen Garantien um »persönliche« beziehungsweise »legale Menschenrechte«.³⁰

Auch die Diktaturen priorisierten diese Lesart der Menschenrechte bei ihrer Reaktion auf die Kritik. Ihr Umgang mit politischen und zivilen Menschenrechten wird ausgeklammert, da dies den Rahmen der Arbeit sprengte. Dies liegt darin begründet, dass weder die historischen Akteure auf beiden Seiten (Kritiker und Regime) noch ein erheblicher Teil der Autoren der Sekundärliteratur systematisch zwischen ihnen unterscheiden, was auf den Einfluss der oben genannten Modelle zurückgeht. Hingegen werden das deutlicher unterscheidbare Verhältnis von persönlichen/legalen und WSK-Rechten und die Vermischung der Menschenrechtskritik mit anderen Themen im Laufe der Arbeit immer wieder aufgegriffen.

Gleichzeitig geht die Arbeit aber über die Untersuchung der Menschenrechtssprache hinaus, denn sie ist nicht nur an Rhetorik interessiert. Die An eignungs- und Definitionsversuche der Diktaturen bildeten nur einen Teil ihres Umgangs mit der Menschenrechtskritik. Daneben bewegte die Menschenrechtskritik sie auch zu einem Auf- und Umbau ihrer institutionellen Strukturen sowie diplomatischen und propagandistischen Initiativen, um einen effektiveren Umgang zu ermöglichen. Die Diktaturen verfolgten in diesem Sinn eine »Anti-Menschenrechtspolitik«. Zu verstehen ist dieser Begriff nicht als analytisches Konzept, sondern als Bezeichnung für die Gesamtheit von zum Teil unkoordinierten Maßnahmen, die darauf abzielten, die Effekte der Menschenrechtspolitik externer staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zu neutralisieren.

Der Begriff Anti-Menschenrechtspolitik erfüllt aufgrund des unkoordinierten, zum Teil auch widersprüchlichen, Charakters der einzelnen Maßnahmen zwar nicht die Anforderungen einer politikwissenschaftlichen Definition nach der »politische Entscheidungsträger typischerweise bestimmte Zielpunkte und -vorgaben für Politik setzen und anschließend die Werkzeuge oder Maßnahmen definieren, um diese Ziele zu erreichen.«³¹ Das beinhaltet zumindest implizit die Vorstellung eines kohärenten Vorgehens, wie

30 Donnelly, *Universal Human Rights*, S. 34f. »Persönliche Rechte« sind demnach »minimal guarantees of individual bodily and moral integrity« und »legale Rechte« »procedural protections for individuals in their dealings with legal and political system«.

31 Für diese Definition sh. Kraft, »Public Policy«, S. 1386; ähnlich Schmidt, »Policy-Analyse«, S. 567–604. Die Schwierigkeit verschiedene Maßnahmen von Beginn an als Teil einer kohärenten Politik zu erkennen, wird teilweise auch in der Politikwissenschaft anerkannt (sh. Hedge, »Public Policy Development«, S. 1390).

es bei der Anti-Menschenrechtspolitik nicht gegeben war. Allerdings verfolgten alle Maßnahmen in deren Rahmen ein gemeinsames Ziel: die Kritik zum Verstummen zu bringen beziehungsweise als Minimalziel negative Effekte für die Herrschaft der Diktaturen zu verhindern. Dieses Ziel wurde, wie zu sehen sein wird, von den Juntas formuliert und es wurden Anweisungen zu seiner Durchsetzung erlassen. Nachgeordnete Institutionen und Akteure waren sich dieser Zielsetzung bewusst und richteten ihr Handeln daran aus. Das Vorgehen der Diktaturen, die Anti-Menschenrechtspolitik, war damit intentional und einem klaren Ziel, der Neutralisierung der internationalen Kritik, untergeordnet.

Der Begriff Anti-Menschenrechtspolitik ermöglicht auch die Abgrenzung von anderen denkbaren Formen des Umgangs mit dieser. Neben dem Ignorieren der Kritik – in den 1970er Jahren ein seltener Fall, der in der Schlussbetrachtung kurz aufgegriffen wird – gilt dies für diesen Zeitraum vor allem für die Infragestellung des Konzepts, den Menschenrechtsrelativismus. In seiner radikalen Form basiert er auf der Annahme, dass jede Rechtsordnung nur in dem Kulturkreis, in dem sie entstanden ist, angewendet werden kann. Menschenrechte werden als »westliches Konstrukt« zurückgewiesen, das für andere Regionen keine Gültigkeit beanspruchen kann.³² Dieses Argument wurde in erster Linie von autokratischen Regimen in Afrika und Asien bemüht.³³ Den Diktaturen in Argentinien und Chile stand diese Argumentation nicht offen, sahen sie sich doch explizit als Teil der »westlichen, christlichen Zivilisation«, was die Anerkennung der Menschenrechte explizit einschloss. Punktuell fand sich sogar der Anspruch angesichts zu großer Nachgiebigkeit in Westeuropa und Nordamerika als »extremer Westen« zum »letzten Verteidiger der westlichen Welt« geworden zu sein.³⁴

32 Zu dieser Unterteilung sh. Donnelly, »Cultural Relativism«, S. 400–402. Die schwache Form des Menschenrechtsrelativismus, die unter anderem die Debatte über die Prioritäten der unterschiedlichen Rechtgruppen beinhaltet, wird in Kapitel 1.2.8 behandelt. Exemplarisch für die Zurückweisung von Menschenrechten als »westliches Konstrukt« sh. Pollis/Schwab, »Human Rights«, S. 60–71.

33 Burke, *Decolonization*, S. 129–141.

34 Hodges, *Argentina's »Dirty War«*, S. 138–177; Hutchison, »Movimiento de derechos humanos«, S. 100; Riquelme, »Guerra Fría«, S. 31–35. Sh. auch Kapitel 3.2.2.

Geschichte der Menschenrechte und Lateinamerika

Eine zweite wichtige Facette, die sich aus der jüngeren Historiographie ergibt, betrifft den geographischen Geltungsbereich der Geschichte der Menschenrechte. Trotz ihres globalen Anspruchs betrachten Studien zu Menschenrechtsaktivismus und Menschenrechten in der Außenpolitik vorwiegend westliche Akteure aus Nordamerika und Westeuropa. Das ist zwar nicht nur einem quelleninduzierten Eurozentrismus geschuldet, sondern spiegelt zumindest tendenziell die historische Realität wider. Schon in der UN muss diese These aber relativiert werden, denn hier beteiligten sich zahlreiche Staaten aus dem Globalen Süden an den Debatten und waren in den 1940er und 1960er Jahren sogar führend bei der Erweiterung des UN-Menschenrechtssystems.³⁵ Gerade Vertreter lateinamerikanischer Staaten spielten eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung der UN-Menschenrechtserklärung 1948.³⁶ Aber auch der Menschenrechtsaktivismus war keine rein westliche Angelegenheit. Zwar hatten die transnationalen Menschenrechtsorganisationen ihre Basis und ihr Zielpublikum vor allem in westlichen Ländern. Gleichzeitig kooperierten sie aber mit Aktivisten aus dem Globalen Süden, die zu wichtigen Informationsquellen über die Menschenrechtsverletzungen in ihren Heimatländern wurden. Regime, die zum Ziel von Menschenrechtskritik wurden, fanden sich in den 1970er Jahren wiederum fast ausschließlich außerhalb des Westens. In den Fokus gerieten zwei Regionen: die Staaten im osteuropäischen Einflussbereich der UdSSR, die sich in der Schlussakte von Helsinki zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet hatten,³⁷ und die anti-kommunistischen Diktaturen Südamerikas.

Aus dieser Konstellation ergibt sich, dass Akteuren aus Lateinamerika in der bestehenden Literatur als Beteiligte an und Ziele der Menschenrechtskritik eine wichtige Stellung zukommt.³⁸ Menschenrechtsaktivisten aus der Region spielen eine Rolle, auch wenn ihr Beitrag in der Regel nicht gleichberechtigt neben dem ihrer transnationalen Partner steht. Exemplarisch ist,

35 Jensen, *Making*, S. 48–173; Burke, *Decolonization*, S. 35–91.

36 Waltz, »Universalizing Human Rights«, S. 44–72; Glendon, »Forgotten Crucible«, S. 27–39; Carozza, »Conquest«, S. 281–313.

37 Die KSZE-Schlussakte ermöglichte es Dissidenten in osteuropäischen Staaten die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen einzufordern. In westlichen Ländern gründeten sich Organisationen, um die Einhaltung zu überprüfen und Verstöße anzuprangern. Konservative Kreise erprobten Menschenrechte dabei als anti-kommunistisches Instrument (sh. Thomas, *Helsinki Effect*; Bradley, *World Reimagined*, S. 156–179).

38 Sh. dazu auch Kandler, »Neue Trends«, S. 315–318.

dass Aktivisten aus Lateinamerika vor allem als Zeugen vor nationalen und internationalen Gremien oder als Informationsquelle für Kampagnen westlicher Menschenrechtsorganisationen in Erscheinung treten.³⁹ Als Vertreter des transnationalen Menschenrechtsaktivismus werden sie allerdings höchstens dann betrachtet, wenn sie als Exilierte auftreten, nicht als Repräsentanten lokaler Menschenrechtsorganisationen. Selbst Patrick Kellys Buch, das explizit Verbindungen zwischen Akteuren aus Lateinamerika, Westeuropa und Nordamerika untersucht, entkommt dieser Argumentation nicht immer.⁴⁰ Dies resultiert daraus, dass dem südamerikanischen Menschenrechtsaktivismus vor allem eine Schutzfunktion zugeschrieben wird, er also als passiv gilt. Der Schutz wiederum konnte nur durch internationale Unterstützung garantiert werden.⁴¹ Diese instrumentalistische These trifft in Teilen zu, ignoriert allerdings, dass südamerikanische Aktivisten durch die Bezugnahme auf Menschenrechte auch Visionen einer alternativen Politik artikulierten. Studien zur nationalen Ebene, die dies postulieren, berücksichtigen ihrerseits wiederum selten die Literatur zum transnationalen Menschenrechtsaktivismus.⁴² Dennoch existiert mittlerweile ein guter Überblick zu den Verbindungen zwischen lokalen lateinamerikanischen und transnational operierenden, westlichen Menschenrechtsorganisationen. Zu dieser Literatur gehören auch Studien, die die Erfahrung des Exils als Grundlage für die Übernahme der Menschenrechtssprache durch südamerikanische Exilierte untersuchen.⁴³

Wird der Menschenrechtsaktivismus in Südamerika also zunehmend in die Geschichte der Menschenrechte integriert, so bleibt eine Akteursgruppe nach wie vor unbeachtet, nämlich die Diktaturen selbst. Diese waren immerhin Adressaten der Menschenrechtskritik, werden in erster Linie aber als passive Rezipienten gesehen, deren Akteursrolle sich auf die Verantwortung

39 Skiba, »Besuch«, S. 230–258; Quataert, *Advocating Dignity*; Cleary, *Struggle*; Clark, *Diplomacy of Conscience*.

40 Kelly, *Sovereign Emergencies*.

41 Explizit bei Eckel, *Ambivalenz*, S. 804; sh. auch Bradley, *World Reimagined*, S. 223.

42 Barros, *Human Rights*, S. 235–258; Roniger/Kierszenbaum, »Intelectuales«, S. 16; Vezzetti, *Pasado*, S. 20; Bastías, *Sociedad civil*, S. 43f.; Hutchison, »Movimiento de derechos humanos«, S. 117–123.

43 Markarian, *Left in Transformation*; Franco, *Exilio*; Roniger/Sznajder, *Politics of Exile*.

für die Verbrechen beschränkt.⁴⁴ Wenn überhaupt, wird ihnen eine reflexhafte Zurückweisung der Kritik zugebilligt. Dies entsprach, wie das Beispiel am Anfang der Arbeit zeigt, nicht der historischen Realität.

Leitfragen

Dieses vereinfachende Bild vom Umgang südamerikanischer Regime mit internationaler Menschenrechtskritik will diese Arbeit anhand der Beispiele der Diktaturen in Argentinien (1976–1983) und Chile (1973–1990) problematisieren. Dazu soll die Komplexität der Reaktion herausgearbeitet werden. Die zentrale These ist, dass die Regime mitnichten nur passive Empfänger der Kritik waren, sondern vielmehr aktiv mit ihr umgingen und Strategien entwickelten, um ihr in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Beziehungen und gegenüber der Öffentlichkeit im Ausland zu begegnen.

Die übergeordnete Frage ist daher, wie die Diktaturen in Argentinien und Chile mit der wachsenden internationalen Bedeutung von Menschenrechten in den 1970er und 1980er Jahren und der daraus resultierenden Kritik an ihren Verbrechen umgingen. Die Arbeit untersucht die Wahrnehmung der Kritik durch die Diktaturen, die Planung und Durchführung von Maßnahmen und Strategien, um ihr zu begegnen und deren Auswirkungen auf die an Bedeutung gewinnenden internationalen Debatten über die Interpretation des Menschenrechtsbegriffs sowie auf die Reichweite von multilateralen Menschenrechtssystemen und bilateraler Menschenrechtspolitik. Die Auseinandersetzungen spielten sich in den bereits erwähnten drei Arenen ab, wovon zwei, bilaterale Beziehungen und multilaterale Foren, in den Bereich der Diplomatie fallen. Neben dem empirischen Umgang mit der Menschenrechtskritik thematisiert die Arbeit die Verflechtung in Form von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, aber auch Kooperationen und Lerneffekten zwischen den Regimen.

Den übrigen Teilfragen ist je ein Kapitel gewidmet. Kapitel 1 widmet sich dem diplomatischen Umgang: Wie versuchten die Diktaturen negative

44 Mit den ideologischen und materiellen Motiven für die Menschenrechtsverletzungen beschäftigen sich vergleichend Heinz/Frühling, *Determinants*; Roniger/Sznajder, *Legacy*; Crahan, »National Security«, S. 100–127; Corradi/Garretón/Fagen (Hg.), *Fear at the Edge*; Wright, *State Terrorism*.

Auswirkungen der Menschenrechtskritik auf ihre Position in den internationalen Organisationen und ihre bilateralen Beziehungen zu verhindern? Darüber hinaus wird thematisiert: Welche Folgen hatte dies für die Debatten über die Interpretation des Menschenrechtsbegriffs und für die Entwicklung der Menschenrechtssysteme in internationalen Organisationen? Kapitel 2 konzentriert sich auf die dritte Arena, die Öffentlichkeit im westlichen Ausland. Konkret geht es darum: Wie nahmen die Diktaturen die öffentliche Menschenrechtskritik wahr und wie versuchten sie ihre Position zu Menschenrechten und ihre Interpretation der Situation im Land im Ausland zu verbreiten? Aufbauend auf den empirischen Befunden aus den Kapiteln 1 und 2 diskutiert Kapitel 3 abschließend, aus welchen Motiven die Entscheidung der Diktaturen resultierte, auf die Menschenrechtskritik zu reagieren und welche Faktoren die Art und Weise beeinflussten, wie sie das taten.

Literatur zum Umgang mit Menschenrechtskritik

Die Literatur über den Umgang mit Menschenrechtskritik allgemein sowie zu den Fällen der Diktaturen in Argentinien und Chile ist überschaubar. Am ausführlichsten haben sich politikwissenschaftliche Arbeiten im Rahmen von konstruktivistischen Theorien zur Bedeutung von Normen in den internationalen Beziehungen mit dem Thema befasst. Das einflussreiche »Spiralmodell« postuliert dabei optimistisch, dass menschenrechtsverletzende Regime, die internationalem Druck ausgesetzt sind, sich mit der Zeit in ihre beschwichtigende Rhetorik verstricken und so mittelfristig einer Einhaltung ihrer Versprechen nicht entkommen können.⁴⁵ Da die Diktaturen Südamerikas einer der Ausgangspunkte für dieses Modell waren, sind sie auch ein wichtiger Ansatzpunkt für empirische Kritik daran. Das grundlegende Problem ist, dass die im »Spiralmodell« vorgeschlagene Kausalkette nicht mit der Chronologie der Ereignisse übereinstimmt, da empirische Studien nahelegen, dass eine Reduktion der Repression erst einsetzte, als die Diktaturen ihr primäres Ziel – die Vernichtung der »Subversion« – erfüllt sahen.⁴⁶

45 Risse/Sikkink, »Socialization«, Sh. 1–38. Ähnlich, aber noch nicht als Modell formuliert bei Keck/Sikkink, *Activists*, S. 107–109.

46 Eckel, *Ambivalenz*, S. 659; Novaro/Palermo, *Dictadura militar*, S. 75–80, 119; Cardenas, *Conflict and Compliance*, S. 67–83; Canelo, *Política secreta*, S. 142; sh. auch Kapitel 3.2.1.

In der Politikwissenschaft hat es Versuche gegeben, das Modell zu nuancieren, um beispielsweise Faktoren auf nationaler Ebene größeres Gewicht einzuräumen.⁴⁷ Zwei dieser Arbeiten beschäftigen sich mit Argentinien und Chile. Darren Hawkins argumentiert am Beispiel Chile, dass Menschenrechtsdruck nur bei bestimmten Machtkonstellationen innerhalb eines Regimes zu einer Änderung repressiver Politik führt. Zentral ist, dass eine Fraktion existiert, die an einer Erfüllung internationaler Normen und nationaler Gesetze interessiert ist und Zugang zu den Entscheidungsträgern hat.⁴⁸ Sonia Cardenas kritisiert die dichotomische Sichtweise von Normerfüllung und Normverletzung. Anhand der Fallbeispiele Argentinien und Chile zeigt sie durch die Berücksichtigung von Zwischenformen wie Verpflichtungserklärungen auf, dass diese auch gleichzeitig auftreten können.⁴⁹

Aus einer anderen Richtung hat sich der Soziologe Stanley Cohen dem Thema genähert, der in seinem Buch *Sociology of Denial* Strategien des Leugnens von Einzelpersonen, ebenso wie von kollektiven Akteuren wie Regierungen, bei »gewöhnlichen« und politischen Verbrechen, untersucht.⁵⁰ Einige seiner Ansätze zur Kategorisierung dieser Strategien liegen dem zweiten Teil von Kapitel 2 zu Grunde, ohne dass sie einen strikten Analyserahmen bilden. Auch Cohen nutzt den argentinischen Fall, um sein Argument zu illustrieren, was die Prominenz des *Cono Sur* bei dieser Thematik zeigt, die einerseits aus der Heftigkeit der Reaktion der Diktaturen, andererseits aus ihrer relativen Offenheit und dem Zugang zu einem Teil der Quellen resultiert, der eine tiefergehende Analyse ermöglicht.

Wie schon die Kritik am »Spiralmodell« zeigt, war der Umgang mit der Menschenrechtskritik durch die Diktaturen in der Realität komplexer. Zudem interessieren sich die genannten politikwissenschaftlichen Arbeiten primär für die Frage, ob und wie internationaler Druck – nicht nur in Menschenrechtsangelegenheiten – effektiv sein kann, nicht für den Umgang der Diktaturen damit. In der Geschichtswissenschaft, die diesen empirischen Beitrag auf der Basis detaillierter Quellenarbeit leisten könnte, ist der Umgang mit Menschenrechtskritik, im Gegensatz zum Phänomen der Menschenrechtskritik selbst, bisher noch kaum untersucht worden. Für die Fälle

47 Für einen Überblick zu Fallstudien über Lateinamerika sh. Franklin, »Shame on You«, S. 190–192. Die verschiedenen Studien argumentieren allerdings weitgehend monokausal.

48 Hawkins, *International Human Rights*.

49 Cardenas, *Conflict and Compliance*, S. 1–16. Zu Kritik an ihrer Arbeit und der von Hawkins sh. die Einführung zu Kapitel 3.

50 Cohen, *States of Denial*, S. 1–20, 76–114.

Argentinien und Chile sind allenfalls Teilaspekte thematisiert worden. Den umfangreichsten Beitrag hat bisher Eckel erbracht, der seine Synthese der bestehenden Literatur zur Menschenrechtskritik an der Diktatur in Chile und deren Umgang damit, mit Befunden aus bisher nicht bearbeitetem Quellenmaterial ergänzt. Aufgrund der breiten Perspektive des Werks, das die Geschichte der Menschenrechte von den 1940er bis in den 1990er Jahre in den Blick nimmt, bleibt das Thema aber letztlich untergeordnet.⁵¹ Weitere Arbeiten thematisieren bestimmte Aspekte des Umgangs im Kontext anderer Fragestellungen, meist auf Basis der zeitgenössischen Presse oder von Dokumenten der US-Regierung. Insgesamt haben Aspekte des öffentlichen Umgangs, der Propaganda, größere Beachtung erfahren. Dazu zählen die Arbeit des argentinischen »Pilotzentrums« in Paris, die Lobbyarbeit in den USA und Verträge mit PR-Unternehmen⁵² sowie die Propagandabemühungen im Rahmen der »Operación Condor«. Für letztere stellen die fehlenden Quellen allerdings ein Problem dar.⁵³ Bezüglich des Umgangs mit Kritik in multilateralen Foren ist anhand von chilenischen oder argentinischen Primärquellen, abgesehen von Eckels Darstellung der chilenischen Strategie,⁵⁴

51 Eckel, *Ambivalenz*, S. 644–671. Einige der Maßnahmen des Außenministeriums werden auch bei Cavallo/Salazar Salvo/Sepúlveda Pacheco, *Historia oculta*, S. 68–73 und Muñoz, *Relaciones exteriores*, S. 217–223, 294–297 erwähnt, allerdings nicht systematisch untersucht. Ein Teil der Schlüsseldokumente wird von Dorat Guerra/Weibel Barahona, *Asociación ilícita* wiedergegeben. Das Material wird allerdings nur oberflächlich analysiert und zum Teil falsch kontextualisiert.

52 Unter Einbeziehung des genannten Primärmaterials haben sich z. B. Schoultz, *Human Rights*, S. 48–58; Feitlowitz, *Lexicon of Terror*, S. 39–47; Gutman, *Somos derechos y humanos*, S. 157–160, 198–202; Franco, *Exilio*, S. 214–228; Guest, *Behind the Disappearances*, S. 69–75; Kelly, *Sovereign Emergencies*, S. 239–242; Schmidli, *Fate*, S. 159–161 mit einzelnen Aspekten befasst. Die meisten Arbeiten zur Menschenrechtskritik an Argentinien konstatieren unter Bezugnahme auf diese Autoren, dass eine Reaktion der Diktatur stattfand. Einen Überblick bietet auch meine Masterarbeit (Kandler, *Internationale Imagekampagne*), die allerdings ebenfalls nur punktuell auf Primärquellen zurückgreift und daher insgesamt einzelnen Propagandaaktionen unverhältnismäßig große Bedeutung einräumt.

53 Die detaillierteste Analyse auf Basis freigegebener Quellen aus den USA stammt von Kornbluh, *Pinochet File*, der schwerpunktmäßig Chile behandelt. Daneben gibt es Versuche die Funktionsweise der »Operación Condor« anhand der erhaltenen Archivquellen, freigegebenen Dokumenten und öffentlichem Material zu rekonstruieren. Neben wenigen wissenschaftlichen Arbeiten (McSherry, *Predatory States*; Bohl, *Chile in der Operation Cóndor*), stammen die meisten aus dem Bereich des Investigativjournalismus (Dinges/Landau, *Assassination*; Calloni, *Operación Cóndor*; Anderson/Anderson, *Inside the League*).

54 Eckel, *Ambivalenz*, S. 629–638.

lediglich die Verteidigung der argentinischen Delegation in Genf untersucht worden.⁵⁵

Diese kursorische Behandlung hat dazu geführt, dass einzelnen, spektakulären Propagandaaktionen der Diktaturen überproportionales Interesse entgegengebracht wurde, obwohl sie – dies ist eine These dieser Arbeit – gerade nicht typisch für den alltäglichen Umgang mit Menschenrechtskritik waren. Episoden wie der »Fall der 119« (»Operación Colombo«) in Chile oder das »Pilotzentrum« an der argentinischen Botschaft in Paris, die Verträge der Juntas mit US-PR-Unternehmen oder die Postkartenkampagne des mit der argentinischen Diktatur sympathisierenden Verlagshauses Editorial Atlántida waren wichtiger Bestandteil der Propagandabemühungen. Es waren aber auch punktuelle Aktionen, die in den Händen von Geheimdiensten oder Sympathisanten der Regime lagen. Für die reguläre diplomatische und propagandistische Begegnung der Kritik und die systematische Vertuschung oder Relativierung der Verbrechen gegenüber einem internationalen Publikum waren hingegen die Außenministerien zuständig. Dies offenzulegen, heißt auch aufzuzeigen, wie argentinische und chilenische Diplomaten dazu beitrugen, die Diktaturen vor den Folgen der Menschenrechtsverletzungen im Ausland zu schützen.

Größere Beachtung als die Maßnahmen hat der rhetorische Umgang mit der Kritik gefunden. Sowohl für Argentinien⁵⁶ als auch für Chile⁵⁷ liegen Darstellungen vor, wie die Diktaturen versuchten, ihre Legitimität auf internationaler und vor allem auf nationaler Ebene zu verteidigen. Beides war eng miteinander verknüpft. Zu Beginn stand der illegitime Ursprung der Diktaturen durch die Putsche im Vordergrund, aber bald schloss die Rhetorik auch Bemühungen ein, die Verbrechen zu leugnen oder zu rechtfertigen. Gleichzeitig existierten auf nationaler und internationaler Ebene unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, die neben der Verknüpfung von Rhetorik und konkreten Maßnahmen Thema dieser Arbeit sind.

55 Guest, *Behind the Disappearances*; Lloret, »Represión«, S. 126–146. Erwähnt, ohne dabei Primärquellen heranzuziehen, wird der diplomatische Umgang in Werken zu internationalen Organisationen und der Außenpolitik der Diktaturen (für eine detaillierte Darstellung sh. die Einleitung zu Kapitel 1).

56 Barros, *Human Rights*, S. 95–142; Schindel, *Desaparición a diario*; Novaro/Palermo, *Dictadura militar*; Feitlowitz, *Lexicon of Terror*, S. 6–38; Vezzetti, *Pasado*.

57 Stern, *Battling*; Munizaga, *Discurso público*; Rinke, *Begegnungen*, S. 321–337, 353–359, 432–434.

Fallbeispiele Argentinien und Chile

Bereits aus diesem kurzen Überblick zur bestehenden Literatur ist ersichtlich, dass Chile und Argentinien sich als Fallbeispiele anbieten, wenn untersucht werden soll, wie menschenrechtsverletzende Regime mit internationaler Menschenrechtskritik umgingen. Beide Länder standen in den 1970er und 1980er Jahren im Fokus des westlichen Menschenrechtsaktivismus und von Menschenrechtsansätzen in der Außenpolitik westlicher Regierungen. In beiden Ländern stürzte das Militär konstitutionelle Regierungen⁵⁸ – in Chile am 11. September 1973, in Argentinien am 24. März 1976 – und beging nach dem Putsch systematische und massive Menschenrechtsverletzungen, die zu internationaler Kritik führten.⁵⁹ Die Diktaturen entsprachen sich dabei in einer Reihe von Punkten. In beiden Fällen handelte es sich um Regime, die nach Juan Linz als autoritär gelten können, da sie die Abschaffung demokratischer Elemente nicht mit einer totalen Kontrolle der Gesellschaft und einer Mobilisierung massenhafter Unterstützung in der Bevölkerung – wie in totalitären Regimen – kombinierten.⁶⁰ Im Gegenteil strebten die Juntas in Chile und Argentinien eine Demobilisierung und Entpolitisierung der Gesellschaft an. In beiden Ländern kontrollierte das Militär die exekutiven und legislativen Funktionen des Staates. Die Judikative fiel als Kontrollinstanz aus, weil sie zum einen mehrheitlich mit den Diktaturen sympathisierte, zum anderen von diesen entmachtet worden war.⁶¹ Trotz der starken

58 Eine erbitterte, teilweise noch immer andauernde Debatte, gibt es um die Rolle der USA bei den Putschen im *Cono Sur*. Die jüngere Literatur, die auf deklassifizierte Dokumente in den USA zurückgreifen konnte, argumentiert, dass die US-Regierung Nixon zwar vehement darauf hinarbeitete, das Klima für einen Putsch in Chile zu schaffen, an dessen Planung selbst allerdings nicht beteiligt war (Harmer, *Allende's Chile*, S. 272). In Argentinien war die US-Regierung zwar über den bevorstehenden Putsch im Bilde und billigte ihn auch, unternahm jedoch keine unterstützenden Maßnahmen (Schmidli, *Fate*, S. 8f.). Das bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass die Verantwortung der USA für die Putsche vernachlässigbar war, wie etwa Brands, *Latin America's Cold War*, S. 115–120 argumentiert.

59 Genaue Opferzahlen gibt es weder für Argentinien noch für Chile. Die nach dem Ende der Diktaturen eingerichteten Wahrheitskommissionen zählten 2215 (Chile, Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe*, Teil 1, Bd 2, S. 1311) bzw. 8961 (Argentinien: Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), *Nunca Más*, S. 293) Tote und Verschwundene. Im Fall Argentinien schätzen Menschenrechtsorganisationen die tatsächliche Zahl allerdings auf bis zu 30.000 (Brysk, »The Politics of Measurement«, S. 686). Für einen Überblick zu den Verbrechen sh. Heinz/Frühling, *Determinants*, S. 465–472, 525–557 (Chile) bzw. S. 646–655 (Argentinien).

60 Linz, *Totalitäre und autoritäre Regime*, S. 129–184.

61 Barros, *Constitutionalism*, S. 117–166; Crespo, »Legalidad y dictadura«, S. 165–186.

Stellung des Militärs handelte es sich um keine reinen Militärdiktaturen. In Bereichen, die nicht unmittelbar die nationale Sicherheit berührten, nahmen Zivilisten mit der Zeit eine immer wichtigere Rolle ein. Auch in ihrer Zielsetzung ähnelten sich die Diktaturen, die sich dabei auf Postulate der »Doktrin der Nationalen Sicherheit« stützten. Sie sahen ihre Rolle nicht nur als reaktiv oder reaktionär, sondern explizit auch als »begründend« an.⁶² Die Machtübergabe an eine zivile Regierung kam erst nach einer tiefgreifenden Transformation der Gesellschaft in Frage, wobei soziale Konflikte durch die Unterdrückung von Protesten gegen soziale Ungleichheit beendet und die Bevölkerung einem Umerziehungsprogramm unterworfen werden sollte, um marxistischen Ideen den Boden zu entziehen.⁶³ Die »Neugründung« von Staat und Gesellschaft basierte auf drei Pfeilern: dem Kampf gegen die »Subversion«, der Schaffung einer neuen institutionellen Ordnung unter Beteiligung der Streitkräfte und der Umformung der Wirtschaftsordnung durch neoliberale Reformen.⁶⁴

Aus den beiden letzten Punkten folgte, dass das Ignorieren der Menschenrechtskritik keine Option war, da es zu internationaler Isolation führen konnte. Für die neoliberale Wirtschaftspolitik war die Einbindung in internationale Finanz- und Handelsströme aber fundamental.⁶⁵ Die politischen Projekte konnten zu einer Quelle der Legitimation für die Diktaturen werden, wenn es ihnen gelang sie national und international als erfolgreich darzustellen.⁶⁶ Eckel bezeichnet das chilenische Regime daher als »legitimationsbedürftige Modernisierungsdiktatur«,⁶⁷ ein Begriff, der auch auf das in Argentinien zutrifft. Er fasst das Selbstverständnis der Diktaturen und daraus resultierend die Motive für ein Verhindern von Isolation gut zusammen, denn er zeigt, dass sie ihre Herrschaft erstens nicht aus sich selbst heraus als

62 Garretón, »Political Processes«, S. 146; sh. auch Novaro/Palermo, *Dictadura militar*, S. 45f.

63 Heinz/Frühling, *Determinants*, S. 456f.; Munizaga, *Discurso público*, S. 48f.; Novaro/Palermo, *Dictadura militar*, S. 20–45; Garretón, »Political Processes«, S. 144–183.

64 Für einen Überblick zu den Diktaturen mit Fokus auf Struktur und Zielen der Herrschaft sh. für Chile: Garretón, »Political Processes«, S. 144–183; Arriagada Herrera, *Pinochet*; Huneeus, *Pinochet Regime*; Ensalaco, *Chile Under Pinochet*; Varas, *Militares*; für Argentinien: Quiroga, *Tiempo del »Proceso«*; Novaro/Palermo, *Dictadura militar*; Canelo, *Política secreta*.

65 Argentinien: Vázquez Ocampo, *Política exterior*, S. 73–89; Ramos, *Neoconservative Economics*, S. 38–43; Chile: Foxley, »Neoconservative Economic Experiments«, S. 13–50, French-Davis, »Import Liberalization«, S. 51–84; Ramos, *Neoconservative Economics*, S. 13–23.

66 Huneeus, *Pinochet Regime*, S. 139–177; Varas, »Crisis of Legitimacy«, S. 73–97; Munizaga, *Discurso público*, S. 22; Garretón, »Political Processes«, S. 145; Hawkins, *International Human Rights*, S. 49f.; Canelo, *Política secreta*, S. 44–46, 142; Barros, *Human Rights*, S. 117–142.

67 Eckel, *Ambivalenz*, S. 650; sh. dazu ausführlich Kapitel 3.1.2.

legitim begriffen, sondern dies vom Erfolg ihrer Politik und externer Anerkennung abhängig machten und zweitens die (neoliberale) Modernisierung der Wirtschaft und des Staates eines ihrer zentralen Anliegen war. Wie in Kapitel 3.1.2 argumentiert wird, funktionierte die Verbindung mit der Menschenrechtskritik in beide Richtungen, denn die angeblichen wirtschaftlichen und politischen Erfolge waren nicht nur ein Motiv, um auf die Kritik zu reagieren, sondern konnten auch zitiert werden, um sie zurückzuweisen.

Gleichzeitig gab es Unterschiede zwischen beiden Diktaturen, sowohl im Hinblick auf die internen Machtverhältnisse als auch auf ihre internationale Situation. Dies beeinflusste den Umgang mit Menschenrechtskritik. Obwohl in beiden Ländern nach dem Putsch eine Junta aus den drei Teilstreitkräften (in Chile zusätzlich noch aus den Carabineros) gebildet wurde, entwickelten sich die Machtverhältnisse unterschiedlich. In Chile gelang es dem Oberbefehlshaber des Heeres und Staatspräsidenten Pinochet seine Macht auszubauen und eine größere Autonomie gegenüber der Junta zu gewinnen, die durch die Verfassung von 1981 endgültig ihre exekutiven Befugnisse verlor. Der schärfste Rivale Pinochets, Oberbefehlshaber der Luftwaffe Leigh, wurde 1978 aus der Junta ausgeschlossen. In Argentinien erlangte kein Mitglied der Junta oder Präsident eine vergleichbare Machtposition. Zwar wurde auch Videla, Oberbefehlshaber des Heeres, zum Präsidenten ernannt, er musste seine Entscheidungsbefugnisse allerdings mit den übrigen Juntamitgliedern teilen. 1978 konnte er eine Erneuerung seines Mandats als Präsident und den Rücktritt seines Rivalen Massera, des Oberbefehlshabers der Marine, aus der Junta nur erreichen, indem er selbst ausschied und den Oberbefehl über das Heer abgab. Gleichzeitig waren die Rivalitäten innerhalb des argentinischen Militärs und sogar innerhalb der Teilstreitkräfte größer als in Chile, was eine effektive Umsetzung der politischen Pläne – abgesehen vom »Kampf gegen die Subversion«, der das wichtigste einende Element war – verhinderte.⁶⁸

Entscheidend ist im Kontext dieser Arbeit, dass die internationale Menschenrechtskritik an der chilenischen Diktatur außergewöhnlich heftig war. Zwei zentrale Faktoren, die in den kommenden Kapiteln vorgestellt werden, waren der »negative Konsens« (Eckel) von Ländern aus allen Teilen der Welt, Kritik an Chile zu üben,⁶⁹ der vor allem in der UN zum Tragen kam und die Tatsache, dass die »Anti-Utopie« der Diktatur, die »Utopie« der UP ersetzte und die Anhänger der letzteren gegen erstere aufbrachte (Joaquín

68 Novaro/Palermo, *Dictadura militar*, S. 230–246; Canelo, *Política secreta*, S. 49–53.

69 Eckel, »Lupe«, S. 376–378.