

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Die Friedenssicherung im amerikanischen Regionalsystem

Die kollektive Friedenssicherung im amerikanischen Regionalsystem beruht im wesentlichen auf dem am 2. September 1947 in Rio de Janeiro unterzeichneten Interamerikanischen Vertrag über gegenseitige Hilfeleistung (im folgenden: Rio-Vertrag)¹⁾, dem ersten der im Rahmen der Vereinten Nationen abgeschlossenen Regionalabkommen (Brüsseler Vertrag, NATO, ANZUS, SEATO, Bagdad-Pakt usw.)²⁾. Zur Vervollständigung der durch den Rio-Vertrag geschaffenen Bindungen dienen zwei auf der 9. Interamerikanischen Konferenz (1948) unterzeichnete Verträge: die Satzung der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS)³⁾ und der Interamerikanische Vertrag über friedliche Streitregelung (Bogotá-Pakt)⁴⁾.

A. Die Entstehung des amerikanischen Regionalsystems

1. Die hispanoamerikanische Phase. Gescheiterte Bündnisbestrebungen

Der eigentliche Panamerikanismus, der von der Nordgrenze der Vereinigten Staaten bis Feuerland sämtliche unabhängigen Staaten des amerikani-

¹⁾ Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Department of State Bulletin, Vol. 17, S. 565-572, sowie in Panamerican Union, Law and Treaty Series, 1953, und Inter-American Juridical Yearbook 1948, S. 259 ff.

²⁾ Nach *Bebr*, Regional Organization: A United Nations Problem, AJIL 1955, S. 166 ff., insbesondere S. 176 ff., ist der Rio-Vertrag das einzige klare Beispiel eines auf Kap. VIII der UN-Satzung gestützten Regionalsystems, in welchem nicht nur die Verteidigung der Vertragsstaaten gegen äußere Angriffe, sondern auch die friedliche, gegebenenfalls zwangsweise Beilegung von Streitigkeiten innerhalb der Region geregelt wird (Art. 52-54). Mit dem Brüsseler Pakt werde die Reihe derjenigen Regionalabkommen, die allein von dem Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51 der UN-Satzung) ausgehen, eingeleitet. Ebenso *Padelford*, Recent Development in Regional Organizations, Proceedings of the American Society of International Law 1955, S. 26.

³⁾ Charter of the Organization of American States, Panamerican Union, Law and Treaty Series 1948, Nr. 23.

⁴⁾ American Treaty of Pacific Settlement (Pact of Bogotá), Panamerican Union, Law and Treaty Series 1948, Nr. 24.

schen Kontinents umfaßt, beginnt 1889 mit der 1. Interamerikanischen Konferenz in Washington. Ihm geht eine Phase ausschließlich hispanoamerikanischer Bündnisbestrebungen voraus, die mit dem Kongreß von Panamá (1826) einsetzt. Die Vereinigten Staaten und das damalige Kaiserreich Brasilien waren an diesen frühen Versuchen, einen kontinentalen Zusammenschluß herbeizuführen, nicht beteiligt. Während der hispanoamerikanischen Phase wurden sechs Verträge, die als Vorläufer des Rio-Vertrages anzusehen sind, unterzeichnet: Tratado de Unión, Liga y Confederación (Panamá 1826), Tratado de Confederación (Lima 1848), Tratado Continental (Santiago de Chile 1856), Tratado de Alianza y Confederación (Washington 1856), Tratado de Unión y Alianza Defensiva, Tratado sobre Conservación de la paz entre los Estados de América (Lima 1865)⁵⁾. Diese Verträge, die mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifikationen nicht in Kraft traten, enthalten in den Bestimmungen über gegenseitige Hilfeleistung zur Abwehr von Angriffen und obligatorische Streitregelung bereits die wichtigsten Elemente des gegenwärtigen amerikanischen Regionalsystems⁶⁾. Zum Teil sehen sie sogar für die kollektive militärische Verteidigung die Bildung einer kontinentalen Streitmacht vor. Nach der Convención de Contingentes, die einen Bestandteil des Bündnisvertrages von Panamá (1826) bildet, sollen die Aufgaben der militärischen Verteidigung von einem kontinentalen Landheer (Art. 1 bis 9), das im Angriffsfall dem Kommando der Regierung des angegriffenen Staates zu unterstellen wäre, sowie von einer aus nationalen Einheiten zu bildenden Marine unter gemeinsamem Oberbefehl (Art. 10 bis 21) wahrgenommen werden. Auch Art. 15 und 16 des Tratado de Confederación (Lima 1848) und Art. 5 des Tratado de Unión y Alianza Defensiva (Lima 1865) stellen dem angegriffenen Staat kontinentale Militärverbände zur Verfügung. Für die Verwirklichung dieser weitgespannten Projekte hätten die lateinamerikanischen Republiken jedoch auf einen Teil ihrer politischen Souveränität verzichten und wichtige innerstaatliche Befugnisse an die Organe eines Staatenbundes delegieren müssen. Da sie hierzu nicht bereit waren und in der Folgezeit an dem Dogma uneingeschränkter Souveränität nicht nur gegenüber den Vereinigten Staaten, sondern auch in ihren Beziehungen untereinander festhielten, mußte den Verträgen der hispanoamerikanischen Phase der Erfolg versagt bleiben.

⁵⁾ Vgl. die anlässlich eines Preisausschreibens der venezolanischen Regierung zur 10. Interamerikanischen Konferenz mit dem Titel «Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826–1954» verfaßten Gesamtdarstellungen von J. M. Y e p e s, 2 Bde., Caracas 1955; F. C u e v a s C a n c i n o, 2 Bde., Caracas 1955; U. L o p e z M., Quito 1955. Die erwähnten Verträge sind bei Y e p e s, a. a. O. Bd. 1, S. 117 ff., 211 ff. abgedruckt.

⁶⁾ Für eine vergleichende Untersuchung dieser Verträge: Y e p e s, a. a. O. Bd. 1, S. 205 ff.

II. Friedliche Streitregelung

Als 1889 unter Führung der Vereinigten Staaten die Periode des eigentlichen Panamerikanismus begann, war man bemüht, bescheidenere, praktisch erreichbare Ziele der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit in den Vordergrund zu rücken. Bis zum Ausbruch des zweiten Weltkriegs versuchten weder die Vereinigten Staaten noch die lateinamerikanischen Republiken ein kontinentales Bündnis herbeizuführen. Um so stärker setzten sie sich für ein System friedlicher Streitregelung für alle Konflikte zwischen amerikanischen Staaten ein. Zahlreiche bilaterale und multilaterale Verträge regelten sowohl präarbitrale Verfahren (Untersuchung, gute Dienste, Vermittlung, Schlichtung) als auch die Schiedsgerichtsbarkeit⁷⁾. Diese Regelungen, die vor allem die Beilegung der traditionellen Konflikte über die Grenzziehung ermöglichten und nicht selten zum Vorbild für die Entwicklung des universalen Völkerrechts wurden, hatten jedoch wegen der Überschneidung des räumlichen, zeitlichen und sachlichen Geltungsbereichs der einzelnen Verträge den Nachteil der Unübersichtlichkeit.

Aus diesem Grunde wurde auf der 9. Panamerikanischen Konferenz der sogenannte *Bogotá-Pakt* (1948) unterzeichnet, der den Inhalt der bisherigen Verträge über friedliche Streitregelung in einem einheitlichen System zusammenfaßt. Entgegen den auf den Bogotá-Pakt gesetzten Erwartungen scheint er sich in der Praxis aber nicht durchzusetzen. Abgesehen von den vielen Vorbehalten, durch welche mehrere Vertragsstaaten schon bei der Unterzeichnung bestimmte Tatbestände von der obligatorischen Streitregelung ausnahmen⁸⁾, hat sich bisher nur eine Minderheit der amerikanischen Republiken zu der Ratifikation des Bogotá-Pakts entschließen können. Die für die Vertragsstaaten weitestgehende Verpflichtung ist in Art. XXXII des

⁷⁾ Eine Zusammenstellung der wichtigsten dieser Verträge in *Inter-American Peace Treaties and Conventions*, Panamerican Union, Law and Treaty Series, 1954; für eine eingehende vergleichende Studie siehe *Manual of Inter-American Relations*, Panamerican Union, 1953, S. 10 ff., 48 ff.; ferner *P u i g*, *Les principes du droit international public américain*, Paris 1954, S. 64 ff.

⁸⁾ Nach Art. V des Bogotá-Paktes sind die in ihm vorgesehenen Verfahren auf Angelegenheiten, die in die nationale Zuständigkeit (*domestic jurisdiction*) eines Staates fallen, nicht anwendbar. Bei Meinungsverschiedenheiten, ob eine Streitigkeit eine in die nationale Zuständigkeit eines Staates fallende Angelegenheit betrifft, wird diese Vorfrage abschließend vom IGH entschieden. Argentinien und Peru haben sich selbst eine Entscheidung hierüber im Einzelfall vorbehalten. Bolivien und Ecuador, die sich durch die bestehenden Grenzziehungen benachteiligt fühlen, haben Vorbehalte zu Art. VI des Bogotá-Paktes erklärt, der die bereits durch Vereinbarungen, gerichtliche Urteile oder Schiedssprüche sowie gültige Verträge beigelegten Streitigkeiten von der obligatorischen Streitregelung ausnimmt. Für sonstige Vorbehalte siehe *K u n z*, *The Revision of the Pact of Bogotá*, *AJIL* 1954, S. 123 ff.; *C o r d o b a*, *El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá*, in *Inter-American Juridical Yearbook* 1948, S. 10 ff.

Bogotá-Pakts enthalten. Danach können auch politische Streitigkeiten (im Gegensatz zu den in Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs definierten Rechtsstreitigkeiten) auf Antrag jeder der Parteien dem Internationalen Gerichtshof zur endgültigen Entscheidung unterbreitet werden, falls es sich als unmöglich erwiesen hat, sie durch ein anderes Verfahren beizulegen. Zu dieser Vorschrift hatten die Vereinigten Staaten bereits bei der Unterzeichnung den Vorbehalt erklärt, daß sie die Zuständigkeit des IGH *ipso facto*, d. h. ohne vorherige Parteivereinbarung, auf diejenigen Fälle beschränken, für welche sie gemäß Art. 36 Abs. 4 des Statuts diese Zuständigkeit zu begründen gewillt sind. Da die Vereinigten Staaten nicht bereit sind, sich für politische Streitigkeiten generell und *ipso facto* der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH zu unterwerfen, scheidet diese Form der obligatorischen Streitregelung demnach auch für ihre Streitigkeiten mit lateinamerikanischen Staaten aus. Während der Vorbehalt der Vereinigten Staaten nur Ausnahmen von dem in Kap. IV des Bogotá-Pakts geregelten Rechtsweg vorsieht, erklärte Argentinien durch seinen Vorbehalt, das gesamte Kap. IV als auf Streitigkeiten, an denen Argentinien beteiligt ist, unanwendbar. Es ist also nicht gelungen, in dem Bogotá-Pakt ein geschlossenes kontinentales System zu schaffen, das sämtliche Streitigkeiten, einschließlich der politischen, obligatorisch einer endgültigen Gerichtsentscheidung zuführt.

Um auf diesem wichtigen Gebiet die vertraglichen Bindungen mit den politischen Gegebenheiten in Einklang zu bringen und ein einheitliches Streitregelungsverfahren zu schaffen, dem sich sämtliche amerikanischen Staaten unterwerfen können, hat die 10. Interamerikanische Konferenz (Caracas 1954) in ihrem Beschluß XCIX⁹⁾ eine Änderung des Bogotá-Pakts empfohlen und den amerikanischen Juristenrat (Inter-American Council of Jurists) sowie den ihm beigeordneten Ständigen Interamerikanischen Rechtsausschuß (Inter-American Juridical Committee) mit den vorbereitenden Arbeiten beauftragt. Voraussichtlich wird die Revision des Bogotá-Pakts eines der wichtigsten Verhandlungsthemen der nächsten (11.) Interamerikanischen Konferenz sein.

Außerhalb der in dem Bogotá-Pakt zusammengefaßten herkömmlichen Streitregelungsverfahren können die Parteien seit 1948 auch die sogenannte **I n t e r a m e r i k a n i s c h e F r i e d e n s k o m m i s s i o n**¹⁰⁾ anrufen.

⁹⁾ Tenth Inter-American Conference (Caracas 1954), Final Act, Panamerican Union 1954.

¹⁰⁾ Zur Interamerikanischen Friedenskommission (früher Interamerikanische Kommission über Methoden zur friedlichen Streitregelung) vgl. Fenwick, The Competence of the Council of the Organization of American States, in Inter-American Juridical Yearbook 1949, S. 36 ff.; derselbe, The Tenth Inter-American Conference: Some Issues of Inter-American Regional Law, AJIL 1954, S. 469; derselbe, Inter-American Regional

Die 2. Konsultationskonferenz (La Habana 1940) ermächtigte den damaligen Verwaltungsrat der Panamerikanischen Union, in einer der amerikanischen Hauptstädte eine Ständige Kommission mit 5 Mitgliedern zu bilden¹¹⁾. Dieser Kommission wurde die Kontrolle über die friedliche Streitregelung und die Befugnis, den Parteien zur Bereinigung der Konflikte geeignete Maßnahmen und Schritte zu empfehlen, übertragen. Die Kommission wurde erst 1948 auf Antrag der Dominikanischen Republik gebildet und setzt sich aus je einem Vertreter Argentiniens, Brasiliens, Kubas, Mexicos und der Vereinigten Staaten zusammen¹²⁾. Sie bietet den einflußreichsten Staaten des Kontinents Gelegenheit, in jeder Phase einer inneramerikanischen Streitigkeit untereinander und mit den Parteien Kontakt aufzunehmen, ohne Bindung an die wenig flexiblen Verfahrensvorschriften der herkömmlichen Regelungsmethoden. Die Interamerikanische Friedenskommission ist in den letzten Jahren mehrmals und meist mit Erfolg, besonders im Zusammenhang mit den komplizierten Verhältnissen des karibischen Raums, angerufen worden. Sie legte u. a. Streitigkeiten zwischen der Dominikanischen Republik und Kuba (1948 und 1951), der Dominikanischen Republik und Haiti (1949) sowie Kuba und Peru (1949) bei¹³⁾.

III. Die Konsultation

1. Kurz vor Ausbruch des zweiten Weltkriegs ergriffen die Vereinigten Staaten die Initiative zur Einführung des interamerikanischen Konsultationsverfahrens, um im Falle einer Bedrohung des Friedens durch gemeinsame Beratung die wirksame Koordination der zur Verteidigung erforder-

Procedures for the Settlement of Disputes, in International Organization, Februar 1956, S. 18 ff.; Ortiz, La Comisión Interamericana de Paz, in Inter-American Juridical Yearbook 1949, S. 72 ff.

¹¹⁾ Resolution XIV in The Inter-American Conferences of American States, First Supplement, 1933–1940, Washington D. C., 1940, S. 360.

¹²⁾ Da die Interamerikanische Friedenskommission erst nach Abschluß der 9. Interamerikanischen Konferenz gebildet wurde, fand sie in dem Bogotá-Pakt keine Berücksichtigung.

¹³⁾ Zweimal blieben die Bemühungen der Interamerikanischen Friedenskommission ergebnislos. Peru lehnte ihr Angebot ab, im kolumbianisch-peruanischen Asylstreit (Fall Haya de la Torre) zu vermitteln. Guatemala, das 1954 vor dem Sturz der Arbenz-Regierung ein Eingreifen der Kommission beantragt hatte, widerrief später diesen Antrag, um die Gelegenheit dem UN-Sicherheitsrat zu unterbreiten. Um eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Interamerikanischen Friedenskommission zu schaffen und ihre Befugnisse zu ordnen, hat die 10. Interamerikanische Konferenz (Caracas 1954) durch Resolution CII den OAS-Rat angewiesen, eine Kommissionssatzung auszuarbeiten und den Mitgliedstaaten zur Stellungnahme bzw. Unterzeichnung vorzulegen. (Tenth Inter-American Conference, Final Act, a. a. O., S. 101 f., und Inter-American Peace Treaties and Conventions, a. a. O., S. 72 f.).

lichen Maßnahmen zu ermöglichen. Das herkömmliche Streitregelungsverfahren, das zudem nur bei Konflikten zwischen amerikanischen Staaten, nicht im Falle eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung seitens einer nicht-amerikanischen Macht, zur Anwendung kam, bot hierfür keinen Raum. Auch die jedes fünfte Jahr zusammentretenden ordentlichen Interamerikanischen Konferenzen erschienen schon wegen der längeren Unterbrechungen ihrer Tätigkeit für eine solche Aufgabe ungeeignet. Aus diesem Grunde wurde auf der von den Vereinigten Staaten einberufenen Interamerikanischen Konferenz zur Erhaltung des Friedens (Buenos Aires 1936)¹⁴⁾ das elastischere Konsultationsverfahren geschaffen.

In Ziffer 2 der Erklärung der Prinzipien der Interamerikanischen Solidarität und Zusammenarbeit¹⁵⁾ wurde festgestellt, daß jeder Vorgang, der geeignet ist, den Frieden Amerikas zu stören, jeden amerikanischen Staat angeht und die Einleitung eines Konsultationsverfahrens rechtfertigt. Dieser Grundsatz wurde auf der gleichen Konferenz in Art. 2 des Abkommens über die Erhaltung, Sicherung und Wiederherstellung des Friedens¹⁶⁾ weiterentwickelt, wobei zwischen Konflikten, an denen nur amerikanische Staaten beteiligt sind, und einem Kriegszustand außerhalb Amerikas, der den Frieden der amerikanischen Staaten bedroht, unterschieden wird. Im ersten Falle soll die Konsultation lediglich dazu dienen, Verfahren für eine friedliche Zusammenarbeit zu empfehlen, während die durch einen außeramerikanischen Kriegszustand ausgelöste Konsultation auch andere Maßnahmen für die Erhaltung des Friedens in Amerika vorschlagen kann.

Die gleichzeitig abgeschlossene Konvention über die Koordination, Beschränkung und Sicherung der Erfüllung bestehender Verträge zwischen den amerikanischen Staaten¹⁷⁾ stellt weitere Richtlinien für die Konsultation im Falle eines inneramerikanischen Konflikts auf. Die nicht am Konflikt beteiligten Staaten sind verpflichtet, den Versuch einer friedlichen Streit-

14) Für die Ergebnisse dieser Konferenz: The International Conferences of American States, First Supplement, a. a. O., und Société des Nations, Journal Officiel, Supplément Spécial Nr. 178.

15) Declaration of Principles of Inter-American Solidarity and Cooperation, a. a. O., S. 58 f. Die Rechtswirksamkeit der von den Interamerikanischen Konferenzen angenommenen Erklärungen (*declarations*) und Beschlüsse (*resolutions*), welche die Teilnehmerstaaten im allgemeinen weder der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften unterbreiten noch ratifizieren, ist umstritten. Die Auffassung von Dupuy (Le Nouveau Panaméricanisme, Paris 1956, S. 146 ff.), daß sie auf Grund interamerikanischen Gewohnheitsrechts als Befehle föderativer Zentralorgane unmittelbar verbindlich seien, dürfte dem gegenwärtigen Panamerikanismus eine tatsächlich nicht vorhandene Integrationswirkung unterstellen.

16) Convention for the Maintenance, Preservation and Reestablishment of Peace, a. a. O., S. 9 ff.

17) Convention to Coordinate, Extend and Assure the Fulfillment of the Existing Treaties between the American States, a. a. O., S. 15 ff.

regelung zu unterstützen (Art. II und IV), während die streitenden Parteien sich jedes militärischen Vorgehens zu enthalten haben (Art. III). Sollte die friedliche Streitregelung scheitern und ein inneramerikanischer Krieg ausbrechen, so sind unbeschadet der sich aus der Völkerbundsatzung ergebenden Verpflichtungen auf dem Wege der Konsultation diejenigen Maßnahmen zu vereinbaren, welche die nicht am Konflikt beteiligten Staaten als Neutrale für ihren eigenen Schutz als zweckmäßig ansehen (Art. V–VII).

Die das Konsultationsverfahren betreffenden Ergebnisse der Konferenz von Buenos Aires (1936) leiden an vier Mängeln:

1. Der Grundsatz der Konsultation wird zwar vereinbart; es werden aber keine Institutionen für die praktische Durchführung dieses Verfahrens geschaffen.

2. Die nicht am Konflikt beteiligten Staaten verpflichten sich zu einer neutralen Haltung und schließen damit eine zwangsmäßige kollektive Abwehr des Angriffs aus.

3. Der Fall eines Angriffs eines nichtamerikanischen Staates auf einen amerikanischen Staat (interkontinentaler Krieg), auf den sich das Konsultationsprinzip *implicit* erstreckt, wird im einzelnen nicht geregelt.

4. Im Verlaufe des Konsultationsverfahrens können Maßnahmen nur empfohlen, nicht angeordnet werden. Die Teilnahme an gemeinsamen Aktionen wird letzten Endes in das Ermessen des einzelnen Staates gestellt.

Ein wirksames System kollektiver Sicherheit, das sich auf die für alle Teilnehmer automatische Verbindlichkeit gemeinsamer Verteidigungsmaßnahmen gründet, vermochte die Konferenz von Buenos Aires demnach nicht zu schaffen. Die weitere Entwicklung des Konsultationsverfahrens dient der Behebung dieser Mängel.

2. Die auf der 8. Interamerikanischen Konferenz (Lima 1938) angenommene Erklärung der amerikanischen Solidarität (Lima-Erklärung)¹⁸⁾ wiederholt die 1936 vereinbarten Grundsätze, ergänzt sie aber in Ziffer 4 durch die Bestimmung, daß die Konsultation in Zukunft auf Antrag jedes einzelnen Staates in Form von Zusammenkünften der Außenminister erfolgen solle. Damit erhielt die Konsultation die erforderliche institutionelle Basis, die während des zweiten Weltkriegs die Koordination der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Verteidigung durch die

¹⁸⁾ Declaration of the Principles of the Solidarity of America (Lima Declaration) in International Conferences of American States, First Supplement, a. a. O., S. 308 f. Die Erklärung über die Verbesserung des Konsultationsverfahrens (CVII, a. a. O., S. 307) eröffnete die Möglichkeit, dieses Verfahren auch auf wirtschaftliche, kulturelle und sonstige Fragen besonderer Bedeutung anzuwenden.

Konsultationskonferenzen von Panamá (1939), La Habana (1940) und Rio de Janeiro (1942) ermöglichte¹⁹⁾.

3. Auf der 2. Konsultationskonferenz (La Habana 1940) wurde ein beachtlicher Fortschritt in der Entwicklung des Panamerikanismus zu einem defensiven Bündnissystem erzielt. Die Erklärung XV über die gegenseitige Hilfeleistung und Zusammenarbeit zur Verteidigung der amerikanischen Nationen²⁰⁾ stellt fest, »daß jede Beeinträchtigung des Bestandes und der Unverletzlichkeit des Gebiets, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates durch einen nichtamerikanischen Staat ein Angriff auf alle Unterzeichnerstaaten dieser Erklärung ist«. Im Falle eines solchen Angriffs soll durch Konsultation geklärt werden, welche Verteidigungsmaßnahmen die Staaten in freiem Ermessen zu vereinbaren und durchzuführen bereit sind. Im Gegensatz zu den früheren Beschlüssen über das Konsultationsverfahren bezieht sich die Erklärung von La Habana ausschließlich auf Angriffe eines nichtamerikanischen Staates auf einen amerikanischen Staat, nicht auf inneramerikanische Konflikte.

4. Die Konferenz von Chapultepec (1945), die kurz vor Kriegsende tagte, erweiterte die Beschlüsse von 1940, indem sie feststellte, daß jeder (d.h. auch ein inneramerikanischer) Angriff auf einen amerikanischen Staat einen Angriff auf sämtliche amerikanischen Staaten darstellt, dementsprechend zur Konsultation bei jeder Angriffshandlung oder -drohung verpflichtet und gleichzeitig die Konsultationskonferenz der Außenminister ermächtigt, zur Verhütung oder Abwehr eines Angriffs politische, wirtschaftliche oder militärische Zwangsmaßnahmen zu empfehlen (Teil I der aus einer Erklärung und einer Empfehlung bestehenden »Akte von Chapultepec«)²¹⁾. Auf der Konferenz von Chapultepec wird somit in völliger Umkehr der auf der Konferenz von Buenos Aires (1936) getroffenen Vereinbarungen eine neutrale Haltung auch bei einem durch inneramerikanischen Angriff ausgelösten Kriegszustand als mit der kontinentalen Solidarität unvereinbar be-

¹⁹⁾ Für die Ergebnisse dieser Konsultationskonferenzen vgl. C a n y e s, *The Meetings of Consultation, Panamerican Union*, 1956. Die 4. Konsultationskonferenz, auf welcher über die Abwehr der kommunistischen Infiltration beraten wurde, fand 1951 in Washington statt.

²⁰⁾ Declaration on Reciprocal Assistance for the Defense of the Nations of the Americas, in *The International Conferences of American States, First Supplement*, a. a. O., S. 360 f.

²¹⁾ Für die Ergebnisse der Konferenz von Chapultepec siehe *Panamerican Union, Congress and Conference Series*, Nr. 47. In Ergänzung der Akte von Chapultepec ermächtigte der Beschluß IX über die Neuordnung, Konsolidierung und Festigung des Interamerikanischen Systems (Declaration on the Reorganization, Consolidation and Strengthening of the Inter-American System) den Verwaltungsrat der Panamerikanischen Union, mit Mehrheitsbeschluß außerordentliche Außenministerkonferenzen zur Beratung dringender Angelegenheiten einzuberufen.

zeichnet. Damit wurde der Weg zu einem amerikanischen Regionalsystem kollektiver Sicherheit eröffnet. Die Akte von Chapultepec stellte aber die Teilnahme der einzelnen Staaten an den im Konsultationsverfahren empfohlenen Zwangsmaßnahmen in deren Ermessen. Außerdem war die zeitliche Geltung dieser Akte auf die Dauer des zweiten Weltkriegs beschränkt. Daher enthalten die Teile II und III der Akte eine Empfehlung, nach Kriegsende durch einen weiteren Vertrag dauerhafte Grundlagen für das amerikanische Sicherheitssystem zu schaffen und dieses mit den Zielen und Grundsätzen der zu bildenden Weltorganisation (Vereinte Nationen) in Übereinstimmung zu bringen.

5. Nachdem auch der unter B. näher zu behandelnde Rio-Vertrag (1947) den Konsultationsorganen weitere Aufgaben zur Friedenssicherung zugewiesen hatte, verlieh die 9. Interamerikanische Konferenz (Bogotá 1948) durch Art. 32 der OAS-Satzung²²⁾ der Konsultationskonferenz der Außenminister die Eigenschaft eines OAS-Organs. Die Befugnisse des Konsultationsorgans und das durch dieses anzuwendende Verfahren sind in Kapitel XI der Satzung (Art. 39 ff.) geregelt. Die Konsultationskonferenz der Außenminister soll nur dringliche und alle amerikanische Staaten interessierende Fragen behandeln. Diese Bestimmung ist eng auszulegen, um die generelle Zuständigkeit der periodischen Interamerikanischen Konferenzen, des obersten Organs der OAS (Art. 33), so wenig wie möglich zu beeinträchtigen²³⁾. Ob im Einzelfall die Voraussetzungen des Art. 39 vorliegen, stellt der Rat der OAS, bei welchem jeder Mitgliedstaat die Einberufung der Konsultationskonferenz beantragen kann, durch Mehrheitsbeschluß fest (Art. 40). Wenn das Konsultationsorgan auf Grund des Art. 39 der OAS-Satzung einberufen wird, so dürften mangels einer Sonderbestimmung die allgemeinen im amerikanischen Regionalsystem entwickelten Abstimmungsregeln gelten, nach denen kein Mitgliedstaat, der an einem Mehrheitsbeschluß nicht mitwirkt, durch diesen gebunden wird²⁴⁾. Bei Konsultationen nach Art. 39 der OAS-Satzung ist für den Fall eines bewaffneten Angriffs, falls nicht gleichzeitig eine Berufung auf den Rio-Vertrag erfolgt, die Konsultationskonferenz der Außenminister ausschließliches Konsulta-

²²⁾ Vgl. Anm. 3.

²³⁾ So insbesondere Fenwick, *The Competence of the Council of the OAS*, a. a. O., S. 34.

²⁴⁾ Fenwick, *The Voting Procedure in Inter-American Conferences*, in *Inter-American Juridical Yearbook 1948*, S. 91 ff.; ders., *The Unanimity Rule in Inter-American Conferences*, *AJIL* 1948, S. 399 ff.; Canyes (*The Meetings of Consultation*, a. a. O., S. 16 f.) vertritt ohne nähere Begründung die Auffassung, daß das Konsultationsorgan, wenn es auf Grund des ersten Satzteils von Art. 39 Abs. 1 der OAS-Satzung einberufen wird, nur mit einer Zweidrittelmehrheit der an der Beratung teilnehmenden Staaten beschlußfähig sei.

tionsorgan. Eine Sonderregelung trifft die OAS-Satzung in Art. 43 für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet eines amerikanischen Staates oder innerhalb der durch gültige Verträge (Art. 4 Rio-Vertrag) abgegrenzten Sicherheitszone. Beim Vorliegen dieser Voraussetzungen hat der Vorsitzende des OAS-Rates gleichzeitig die Konsultationskonferenz der Außenminister und den OAS-Rat einzuberufen. Letzterer ist sodann bis zum Zusammen treten der Außenministerkonferenz provisorisches Konsultationsorgan (Art. 52 OAS-Satzung). Durch Art. 43 und 52 der OAS-Satzung wird somit die Verbindung zwischen der auf der 9. Interamerikanischen Konferenz gegründeten OAS und dem kollektiven Sicherheitssystem des Rio-Vertrages hergestellt.

*B. Der Interamerikanische Vertrag über gegenseitige Hilfeleistung
(Rio de Janeiro 1947). Kollektive Sicherheit*^{24a)}

Der Rio-Vertrag²⁵⁾ ist von den Vereinigten Staaten und sämtlichen 20 lateinamerikanischen Republiken ratifiziert worden. Er kann von jedem amerikanischen Staat unterzeichnet werden (Art. 23). Obwohl diese Bestimmung zunächst zugunsten Ecuadors und Nicaraguas, die nicht zu den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten gehörten, in den Vertrag aufgenommen wurde, dürfte einer Unterzeichnung auch durch Kanada nichts im Wege stehen, da Kanada trotz seiner Zugehörigkeit zum Commonwealth überwiegend als amerikanischer Staat angesehen wird²⁶⁾. Der Vertrag bleibt auf un-

^{24a)} Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Department of State Bulletin, 1947, S. 565–567; Archiv des Völkerrechts, Bd. 1 (1948–49), S. 471–475; Die Friedens-Warte, Jg. 47 (1947), S. 376–384 (mit deutscher Übersetzung); Jahrbuch für intern. u. ausl. öffentl. Recht, Bd. 2/3 (1948), S. 487–490.

²⁵⁾ Zur Entstehung und Auslegung des Rio-Vertrages vgl. insbesondere Inter-American Conference for the Maintenance of Continental Peace and Security, Quintandinha, Brasil 1947, Report of the Delegation of the United States of America (Washington 1948) [im folgenden: "Report"], sowie Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, Informe sobre los resultados de la Conferencia presentado al Consejo Directivo de la Unión Panamericana por el Director General (Washington 1947); ferner Caicedo Castilla, La Conferencia de Petropolis y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Sao Paulo 1949); Finch, The Inter-American Defense Treaty, AJIL 1947, S. 863 ff.; Kunz, The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, AJIL 1948, S. 111 ff.; Fenwick, The Competence of the Council of the OAS, a. a. O., S. 29 ff.; derselbe, Inter-American Regional Procedures for the Settlement of Disputes, a. a. O., S. 13 ff.; Accioly, A Evolução do Pan-Americanismo e o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Veröffentlichung des Brasilianischen Außenministeriums, o. J.); Yepes, a. a. O., Bd. 2, S. 8 ff.; Cuevas Cancino, a. a. O., Bd. 2, S. 206 ff.; Lopez M., a. a. O., S. 241 ff.; Dupuy, a. a. O., S. 230 ff.

²⁶⁾ Report S. 13.

bestimmte Zeit in Kraft, kann aber von jedem Mitgliedstaat gekündigt werden. Die Kündigung wird erst nach zwei Jahren rechtswirksam. Der Vertrag wird dann zwischen den übrigen Teilnehmerstaaten fortgesetzt (Art. 25, in Anlehnung an Art. 1 Abs. 3 der Völkerbundssatzung). Die Präambel stellt u. a. fest, daß der Vertrag in Erfüllung des in der Akte von Chapultepec erteilten Auftrags geschlossen wird und daß er mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen übereinstimmt (vgl. auch Art. 1 und 5). Der Hinweis in Abs. 3 der Präambel auf die zuletzt in der Akte von Chapultepec zusammengestellten Prinzipien der interamerikanischen Solidarität und Zusammenarbeit, die als »Normen ihrer [der amerikanischen Staaten] gegenseitigen Beziehungen und Rechtsgrundlage des interamerikanischen Systems« bezeichnet werden, verleiht diesen Prinzipien aber nur die Eigenschaft allgemeiner Richtlinien, nicht diejenige unmittelbar anwendbarer Rechtssätze. Art. 1 des Rio-Vertrages enthält den Grundsatz einer generellen (nicht auf die kontinentalen Verhältnisse beschränkten) Achtung des Krieges und verbietet jede mit diesem Vertrag oder der UN-Satzung unvereinbare Gewaltanwendung. Durch Art. 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten, jede zwischen ihnen entstehende Streitigkeit auf friedlichem Wege zu lösen.

Die wichtigsten Bestimmungen über die kollektive Sicherheit finden sich in den Artikeln 3 bis 9. Art. 4 grenzt eine Sicherheitszone ab, die sich als Ellipse um Nord-, Mittel- und Südamerika legt und außer dem kontinentalen Festland auch andere für die amerikanische Sicherheit strategisch bedeutsame Gebiete wie Teile des arktischen Ozeans und der Antarktis, Westindien und Grönland umfaßt²⁷⁾. Der Vertrag unterscheidet zwischen folgenden Fällen der Beeinträchtigung der amerikanischen Sicherheit:

1. Ein bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat innerhalb der Sicherheitszone oder außerhalb der Sicherheitszone, aber auf dem Hoheitsgebiet eines amerikanischen Staates²⁸⁾ (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1);
2. ein bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat außerhalb der unter 1. erwähnten Gebiete (Art. 3 Abs. 3 Satz 2)²⁹⁾;
3. ein nicht bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat (Art. 6);

²⁷⁾ Hingegen sind weder Island noch Hawaii in die Sicherheitszone eingeschlossen. Für eine Karte siehe Report S. 58, Caicedo Castilla, a. a. O. nach S. 60. Die Sicherheitszone des Rio-Vertrages ist erheblich weiter als der zum Schutz der amerikanischen Neutralität durch die Erklärung von Panamá geschaffene Sicherheitsgürtel, in welchem bei Beginn des zweiten Weltkriegs in Abweichung von dem allgemeinen Völkerrecht den Kriegführenden die Vornahme von Kriegshandlungen untersagt wurde (vgl. The International Conferences of American States, First Supplement, a. a. O., S. 334 f.). Ansprüche auf Gebietshoheit wurden weder mit der Deklaration von Panamá noch mit dem Rio-Vertrag verbunden.

²⁸⁾ Z. B. in Hawaii.

²⁹⁾ Z. B. auf Militärverbände der Vereinigten Staaten in Europa.

4. ein außer- oder inneramerikanischer Konflikt oder jeder Zustand, der geeignet ist, den Frieden Amerikas und damit die Unverletzlichkeit des Gebiets, die Souveränität oder die politische Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates zu bedrohen (Art. 6).

In dem unter 1. erwähnten Falle gilt der Angriff auf einen amerikanischen Staat als Angriff auf alle Vertragsstaaten³⁰⁾. Das in Art. 51 der UN-Satzung gewährleistete Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung wird zur Bündnispflicht erhoben. Zwar wird in das Ermessen des einzelnen Vertragsstaates gestellt, welche Verteidigungsmaßnahmen (einschließlich militärischer) sie anwenden, bis das Konsultationsorgan eine Entscheidung trifft (Art. 3 Abs. 2); sie können sich der Pflicht zur Hilfeleistung jedoch nicht durch Untätigkeit entziehen. Die in La Habana (1940) begonnene und in Chapultepec (1945) fortgesetzte Abkehr von der Neutralität findet in dem Rio-Vertrag ihre Bestätigung. Die Hilfeleistung muß aber von dem angegriffenen Staat erbeten werden; gegen seinen Willen ist sie unzulässig. Dadurch wird die Gefahr einer unerwünschten Einmischung ausgeschlossen. Jeder Vertragsstaat ist aber berechtigt, bei dem OAS-Rat³¹⁾ die Einleitung des Konsultationsverfahrens zu beantragen (Art. 13). Der OAS-Rat entscheidet über diesen Antrag durch Mehrheitsbeschluß der Vertragsstaaten (Art. 14 und 16)³²⁾, wobei jedoch im Falle eines Konflikts zwischen amerikanischen Staaten die an dem Streit Beteiligten von der Teilnahme an der Abstimmung ausgeschlossen sind (Art. 18). Wenn der OAS-Rat die Einleitung

³⁰⁾ Der Rio-Vertrag enthält keine abschließende Angriffsbestimmung, obwohl Art. 9 als Beispiele eines Angriffs a) den nicht provozierten bewaffneten Angriff auf das Gebiet, die Bevölkerung oder die Land-, See- und Luftstreitkräfte, und b) das Eindringen der Streitkräfte eines Staates in das Gebiet eines amerikanischen Staates durch Überschreiten der durch Vertrag, Urteil oder Schiedsspruch gezogenen Grenzen oder, mangels einer solchen Grenzziehung, das Eindringen in das Gebiet, das sich unter der tatsächlichen Herrschaft des anderen Staates befindet, bezeichnet. Auch auf dem amerikanischen Kontinent konnte das Problem einer objektiven und vollständigen Angriffsbestimmung trotz mehrfacher Bemühungen nicht gelöst werden. Vgl. Resolution XXX der Konferenz von Buenos Aires (1936) und Resolution XXIV der 8. Interamerikanischen Konferenz von Lima (1938) in *The International Conferences of American States, First Supplement a. a. O.*, S. 152, 252 f. Auch die Akte von Chapultepec (Teil I Ziffer 5) zählt nur Beispiele möglicher Angriffshandlungen auf.

³¹⁾ Seit der 9. Interamerikanischen Konferenz tritt der OAS-Rat an die Stelle des in dem Rio-Vertrag genannten Verwaltungsrats der Panamerikanischen Union.

³²⁾ In dem OAS-Rat ist jeder amerikanische Staat vertreten (Art. 48 der OAS-Satzung). Gegenwärtig gehören alle amerikanischen Staaten sowohl der OAS als auch dem Rio-Vertrag an. Mitglieder der OAS, die aus dem Rio-Vertrag ausscheiden, könnten sich an den Beratungen und Abstimmungen des OAS-Rates im Zusammenhang mit Art. 14 ff. des Rio-Vertrages nicht mehr beteiligen. Der umgekehrte (unwahrscheinliche) Fall, daß ein Staat aus der OAS ausscheidet, seine Mitgliedschaft in dem Rio-Vertrag aber beibehält, wäre vermutlich in dem Sinne zu lösen, daß dieser Staat bei einem Tätigwerden des OAS-Rates nach dem Rio-Vertrag einen Vertreter mit Stimmrecht *ad hoc* in dieses Gremium entsendet.

des Konsultationsverfahrens beschließt, muß die Konsultationskonferenz der Außenminister der Vertragsstaaten (Art. 11) »unverzüglich« einberufen werden (Art. 3 Abs. 2). Bis zum Zusammentreten der Konsultationskonferenz ist der OAS-Rat provisorisches Konsultationsorgan. Das Konsultationsorgan hat die zur Abwehr des Angriffs erforderlichen Maßnahmen zu beschließen³³⁾. Diese Maßnahmen können in der Abberufung der Missionschefs, dem Abbruch diplomatischer oder konsularischer Beziehungen, dem teilweisen oder vollständigen Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen, der Unterbrechung der Verbindungen durch Eisenbahn, zur See, zur Luft, durch Post, Telegraf, Telefon, Radiotelefon oder Radiotelegraf oder in der Anwendung von Waffengewalt bestehen (Art. 8). Über die Anwendung dieser oder anderer Maßnahmen beschließt das Konsultationsorgan mit Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten (Art. 17)³⁴⁾. Die von dem Konsultationsorgan beschlossenen Maßnahmen müssen von sämtlichen Mitgliedstaaten des Rio-Vertrages durchgeführt werden, d. h. auch von denjenigen, die gegen den Beschluß gestimmt haben, mit Ausnahme der militärischen Maßnahmen, die kein Staat gegen seinen Willen durchzuführen braucht (Art. 17 und 20). Durch diese Vorschriften wird die bisher im interamerikanischen Recht vertretene These, daß kein Staat durch Beschlüsse gemeinsamer Organe gegen seinen Willen zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verpflichtet werden kann, aufgehoben. Diese Neuerung, durch welche die Föderalisierung Amerikas erheblich vorangetrieben wird, ist im Vergleich mit dem universalen Völkerrecht, insbesondere mit dem Recht der Vereinten Nationen, umso bedeutsamer, als der Rio-Vertrag kein Großmachtveto vorsieht³⁵⁾.

Die oben unter 2. bis 4. genannten Fälle werden von Art. 6, auf den auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 verweist, erfaßt. Gegenüber dem vorstehend beschriebenen Verfahren wird bei den Tatbeständen 2. bis 4. ein Recht zu individueller

³³⁾ Im Falle eines Konflikts zwischen amerikanischen Staaten muß das Konsultationsorgan die Parteien, unbeschadet des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Satzung, zunächst auffordern, die Feindseligkeiten auszusetzen und den *status quo ante bellum* wiederherzustellen. Ferner soll versucht werden, den Konflikt durch friedliche Streitregelung zu beenden. Sollte allerdings eine der streitenden Parteien diese Empfehlungen nicht befolgen, so ist dieser Umstand bei der Angreiferbestimmung zu berücksichtigen (Art. 7). Die kolumbianische Delegation hat auf der Rio-Konferenz gegen diese von Peru vorgeschlagene Vorschrift geltend gemacht, daß sie bei inneramerikanischen Konflikten die Anwendung von Zwangsmaßnahmen verzögern könne.

³⁴⁾ Für die Beschlüsse der Konsultationskonferenzen und des OAS-Rates nach dem Rio-Vertrag gilt als Quorum die Anwesenheit von Vertretern derjenigen Anzahl von Staaten, die für die Abstimmung über den jeweiligen Beschluß erforderlich ist, d. h. nach Sachlage die absolute oder Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten (Art. 19).

³⁵⁾ Art. 17 und 20 sind ein Kompromiß. Während Argentinien Einstimmigkeit für alle Beschlüsse der Konsultationsorgane vorschlug, empfahl Uruguay die absolute Mehrheit für Abstimmungen über Zwangsmaßnahmen aller Art (vgl. Report S. 33, Caicedo Castilla, a. a. O., S. 87 ff.).

und kollektiver Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Satzung nicht anerkannt. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen ist daher erst möglich, wenn das Konsultationsorgan sie beschließt. Das Konsultationsorgan (die Konsultationskonferenz der Außenminister) muß »unverzüglich« (*immediately*) durch den OAS-Rat, der auch hier bis zu dessen Zusammentreten als provisorisches Konsultationsorgan tätig wird, einberufen werden³⁶⁾. In den Fällen 2. (bewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat außerhalb seines Gebiets und außerhalb der Sicherheitszone) und 3. (nichtbewaffneter Angriff auf einen amerikanischen Staat) kann das Konsultationsorgan die Zwangsmaßnahmen mit bindender Wirkung anordnen, wobei wiederum nur die Teilnahme an militärischen Maßnahmen in das Ermessen der einzelnen Vertragsstaaten gestellt wird. In den unter 4. erwähnten Fällen friedensbedrohender Konflikte oder Zustände, die weder bewaffnete noch nichtbewaffnete Angriffe darstellen, kann das Konsultationsorgan Zwangsmaßnahmen selbst politischer oder wirtschaftlicher Art nur empfehlen, nicht anordnen, so daß hier die Vertragsstaaten ihre volle Handlungsfreiheit behalten³⁷⁾. Im übrigen gelten in den Fällen 2. bis 4. die gleichen Regeln wie im Falle 1.

C. Anwendungen des Rio-Vertrages³⁸⁾

I. Konflikte zwischen Costa Rica und Nicaragua (1948/49)

Nur wenige Tage nach dem Inkrafttreten des Rio-Vertrages beantragte Costa Rica am 11. Dezember 1948 beim OAS-Rat unter Berufung auf Art. 6

³⁶⁾ In Teil III wird nachgewiesen, daß der OAS-Rat in seiner bisherigen Praxis diese Vorschrift nicht befolgt hat.

³⁷⁾ Es ist zweifelhaft, ob die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zur Abwehr nicht bewaffneter Angriffe oder von Gefahren, die sich aus sonstigen inner- oder außeramerikanischen Konflikten ergeben, ohne vorherige Anordnung des Sicherheitsrats mit der UN-Satzung vereinbar ist. Nach Art. 53 dieser Satzung bedient sich der Sicherheitsrat in geeigneten Fällen regionaler Abkommen oder Organe für Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität. Keine Zwangsmaßnahme darf auf Grund regionaler Abkommen oder vermittels regionaler Organe ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates durchgeführt werden. Von dieser Regel ist (abgesehen von der hier nicht einschlägigen Sondervorschrift des Art. 107) lediglich die Abwehr eines **b e w a f f n e t e n** Angriffs durch individuelle oder kollektive Selbstverteidigung (Art. 51) ausgenommen. Zwangsmaßnahmen gegen nicht-bewaffnete Angriffe oder sonstige Gefahren werden durch Art. 51 nicht gedeckt. Der Begriff des nicht-bewaffneten Angriffs ist schwer zu fassen, zumal Kuba mit seinem Antrag, den wirtschaftlichen Angriff dem militärischen gleichzusetzen, nicht durchdrang. Vgl. Report S. 25.

³⁸⁾ Für weitere Einzelheiten vgl. *Aplicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 1948-1955*, Panamerikanische Union, 1955 (im folgenden: «Aplicaciones»). *F e n w i c k*, *The Competence of the Council of the OAS*, a. a. O., S. 23 ff.; *d e r s e l b e*, *Application of the Treaty of Rio de Janeiro to the Controversy between Costa Rica and Nicaragua*, AJIL 1949, S. 329 ff.; *d e r s e l b e*, *The Meeting of Consultation of Foreign Ministers as a Procedure of Inter-American Collective Security*, AJIL 1955, S. 235 ff.;

die Eröffnung des Konsultationsverfahrens. Dieser Antrag³⁹⁾ wurde mit dem Eindringen bewaffneter von Nicaragua kommender Streitkräfte in das Hoheitsgebiet Costa Ricas begründet. Am folgenden Tage (12. Dezember) forderte der OAS-Rat, nachdem vor ihm der Vertreter Nicaraguas die von Costa Rica behaupteten Umstände bestritten hatte, beide Staaten gemäß Art. 7 auf, die Streitigkeiten auf friedlichem Wege beizulegen. Am 14. Dezember verkündete der OAS-Rat sodann einen Beschluß⁴⁰⁾ folgenden Inhalts:

1. Die Konsultationskonferenz der Außenminister wird einberufen. Ort und Zeitpunkt ihres Zusammentretens sollen später (*oportunamente*) bestimmt werden.

2. Der OAS-Rat wird gemäß Art. 12 des Rio-Paktes als provisorisches Konsultationsorgan tätig.

3. Es wird ein Untersuchungsausschuß zur Prüfung der Lage und ihrer Ursachen eingesetzt. Seine Mitglieder sind vom Präsidenten des OAS-Rates zu benennen.

4. Alle amerikanischen Regierungen sowie der Generalsekretär der OAS werden aufgefordert, mit dem Untersuchungsausschuß, der seine Arbeiten sofort aufnehmen wird, zusammenzuarbeiten und seine Tätigkeit zu erleichtern.

Dieser Beschluß vom 12. Dezember 1948 dient seither als Vorbild für die Behandlung ähnlich gelagerter Konflikte.

Der aus je einem Vertreter Brasiliens, Kolumbiens, Mexicos und der Vereinigten Staaten gebildete Untersuchungsausschuß traf am 16. Dezember in der Hauptstadt Costa Ricas ein, flog am 20. Dezember nach Managua (Nicaragua) und kehrte am 23. Dezember nach Washington zurück, wo er am gleichen Tage dem OAS-Rat einen ausführlichen Bericht unterbreitete. Durch diesen Bericht⁴¹⁾ wurde bestätigt, daß Streitkräfte von Nicaragua aus in Costa Rica eingedrungen waren. Nach Auffassung des Ausschusses handelte es sich aber nicht um reguläre Truppenverbände Nicaraguas, sondern um bewaffnete Gruppen costaricensischer Emigranten, denen das Militär Nicaraguas technische Hilfe gewährte. Der Untersuchungsausschuß stellte ferner fest, daß die Regierung Nicaraguas seit längerer Zeit Veranlassung hatte,

d e r s e l b e, Inter-American Regional Procedures for the Settlement of Disputes, a. a. O., S. 14 ff. F r e e m a n, in der Diskussion auf der 49. Jahrestagung der Am. Soc. of I. L., in Proceedings, a. a. O., S. 50 f.

³⁹⁾ Aplicaciones S. 19.

⁴⁰⁾ A. a. O., S. 22.

⁴¹⁾ A. a. O., S. 26.

sich durch die von Costa Rica unterstützte »Karibische Legion« bedroht zu fühlen. Am 24. Dezember wiederholte der OAS-Rat seine Aufforderung an beide Parteien, sich jeder Feindseligkeit zu enthalten, beschloß, die Konsultation für die Dauer der Streitigkeit zu verlängern, und setzte eine aus fünf Mitgliedern bestehende »Interamerikanische Kommission von Militärexperten« mit weitgehenden Kontrollbefugnissen ein⁴²⁾. Diese Militärexpertenkommission nahm ihre Tätigkeit unverzüglich in Costa Rica und Nicaragua auf, vor allem in dem neuralgischen Grenzgebiet, in welchem sie für die Durchführung der Beschlüsse des OAS-Rates sorgte. Nach Einstellung der Feindseligkeiten beauftragte der OAS-Rat am 25. Januar 1949 einen aus den streitenden Parteien, Mexico, El Salvador und den Vereinigten Staaten gebildeten Ausschuß mit der Ausarbeitung eines Freundschaftsvertrags zwischen Costa Rica und Nicaragua. Dieser Freundschaftsvertrag⁴³⁾ wurde während einer Sitzung des OAS-Rates am 21. Februar 1949 unterzeichnet. Am gleichen Tage erklärte der OAS-Rat die Streitigkeit als beendet.

In diesem Modellfall wurde die für die weitere Anwendung des Rio-Vertrages typische Praxis entwickelt. Entgegen der Vorschrift des Art. 6 des Rio-Vertrags, der die sofortige Einberufung der Konsultationskonferenz der Außenminister anordnet und dem OAS-Rat nur vorübergehend, d. h. bis zum Zusammentreten der Außenministerkonferenz, provisorische Konsultationsbefugnisse zuweist, übernahm der OAS-Rat die gesamte Durchführung des Konsultationsverfahrens. Die theoretische Einberufung der Außenministerkonferenz durch Ziffer 1 des Beschlusses vom 14. Dezember 1948 ohne Angabe des Ortes und des Zeitpunkts ihres Zusammentretens stellt eine Umgehung des Rio-Vertrages dar. Der OAS-Rat ging dabei vermutlich von der Erwägung aus, daß ein ständiges, mit diplomatischen Sachverständigen besetztes internationales Organ unter Umständen eher in der Lage sei, die Streitigkeit beizulegen, als eine vorwiegend politisch orientierte Außenministerkonferenz. Als besonders fruchtbar erwiesen sich die diplomatischen und militärischen Sonder- und Untersuchungsausschüsse, die ihre Tätigkeit zeitweilig auf dem Gebiet der am Konflikt beteiligten Staaten ausübten. Diese Technik wurde bei späteren Gelegenheiten weiter ausgebaut.

II. Beschwerde Haitis (1949)

Am 15. Februar 1949 beantragte Haiti beim OAS-Rat eine Konsultation mit der Begründung, daß die Dominikanische Republik auf Haiti einen »moralischen Angriff« verübt habe. Dieser bestehe hauptsächlich in Rund-

⁴²⁾ A. a. O., S. 28 ff.

⁴³⁾ A. a. O., S. 48 ff.

funksendungen eines flüchtigen haitianischen Obersten, durch welche von einem Dominikanischen Sender aus der Bestand der haitianischen Regierung gefährdet werde⁴⁴⁾. In Sitzungen des OAS-Rates am folgenden Tage und am 23. Februar widersprach der Vertreter der Dominikanischen Republik diesem Vorwurf. Gleichzeitig konnte der OAS-Rat feststellen, daß Haiti und die Dominikanische Republik bereit waren, die Angelegenheit friedlich zu regeln. Um die Parteien bei dieser Regelung zu unterstützen, wurde ein Sonderausschuß (Chile, Mexico, Nicaragua, Uruguay, Vereinigte Staaten) eingesetzt, worauf der OAS-Rat beschloß, in diese Angelegenheit nicht weiter einzugreifen. Auf Empfehlung des Sonderausschusses wurde der Streitfall an die Interamerikanische Friedenskommission überwiesen, die in die beiden beteiligten Staaten Sonderdelegationen entsandte⁴⁵⁾. Als Ergebnis dieser Bemühungen wurde am 9. Juni 1949 von Haiti und der Dominikanischen Republik sowie von den Mitgliedern der Interamerikanischen Friedenskommission eine abschließende gemeinsame Erklärung unterzeichnet⁴⁶⁾.

Die haitianische Beschwerde von 1949 führte somit nicht zur Eröffnung eines Konsultationsverfahrens nach Art. 6 des Rio-Vertrages. Dennoch gelang es dem OAS-Rat und der Interamerikanischen Friedenskommission, die Beziehungen zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik wenigstens vorübergehend zu befrieden.

III. Karibischer Konflikt (1950)

Am 3. Januar 1950 wandte sich Haiti erneut, diesmal unter Berufung auf Art. 6 und 8 des Rio-Vertrages und Art. 39 und 40 der OAS-Satzung, an den OAS-Rat, damit dieser die Konsultationskonferenz der Außenminister einberufe⁴⁷⁾. Zur Begründung führte Haiti aus, daß die Dominikanische Republik mit Gewaltanwendung drohe, daß sie eine Reihe flagranter Einmischungshandlungen, welche die Unverletzlichkeit des Gebiets, die Souveränität und die politische Unabhängigkeit Haitis in Frage stellten, begangen habe, und daß damit eine für den Frieden des Kontinents gefährliche Lage entstanden sei. Dem Antrag auf Einberufung der Außenministerkonferenz schloß sich der Vertreter der Dominikanischen Republik im OAS-Rat ebenfalls unter Hinweis auf Art. 6 des Rio-Vertrages am 6. Januar 1950 an. Am gleichen Tage faßte der OAS-Rat einen Beschluß⁴⁸⁾, der dem vom 14. De-

⁴⁴⁾ A. a. O., S. 61 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. oben A II. sowie Anm. 10.

⁴⁶⁾ Vgl. Anales de la Organización de los Estados Americanos, Vol. 1, S. 328 f.

⁴⁷⁾ Aplicaciones S. 71 ff.

⁴⁸⁾ A. a. O., S. 81. Im Gegensatz zu dem Beschluß vom 14. 12. 1948 und späteren ähnlichen Beschlüssen ordnete der Beschluß vom 6. 1. 1950 in Ziff. 5 die unverzügliche

zember 1948 ähnelt. Wiederum wurde die Außenministerkonferenz zwar einberufen, ohne daß über Ort und Zeitpunkt ihres Zusammentretens etwas bestimmt wurde. Damit gab der OAS-Rat von vornherein zu erkennen, daß er sein Mandat als provisorisches Konsultationsorgan über die in Art. 6 des Rio-Vertrages enthaltene Vorschrift auszudehnen beabsichtigte.

Durch den gleichen Beschluß vom 6. Januar wurde ein Untersuchungsausschuß (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Vereinigte Staaten, Uruguay) eingesetzt. Gemäß Art. 7 des Rio-Vertrages forderte der OAS-Rat Haiti und die Dominikanische Republik am 11. Januar auf, für die Aufrechterhaltung des Friedens und der interamerikanischen Rechtsordnung Sorge zu tragen. Der Untersuchungsausschuß verließ Washington am 22. Januar, um die Verhältnisse, vor allem die Grenzzwischenfälle, an Ort und Stelle in Haiti und in der Dominikanischen Republik zu prüfen. Danach begab er sich nach Kuba und Guatemala, welche die Dominikanische Republik als Stützpunkte der gegen ihre Sicherheit gerichteten Unternehmungen belastet hatte. Auf der Rückreise besuchte der Untersuchungsausschuß auf Einladung der mexikanischen Regierung auch Mexico, gegen das von dominikanischer Seite gleichfalls Vorwürfe erhoben wurden. Der Untersuchungsausschuß kehrte am 15. Februar nach Washington zurück und erstattete dem OAS-Rat einen ausführlichen Bericht ⁴⁹⁾.

In diesem Bericht wurde u. a. festgestellt, daß die Dominikanische Republik entgegen der Erklärung vom 9. Juli 1949 weiter haitifeindliche Rundfunksendungen sowie die Verschickung von Flugblättern subversiven Inhalts begünstigte, und daß ferner die Förderung militärisch organisierter Emigrantenverbände durch verschiedene Regierungen die Sicherheit des karibischen Raums ernstlich bedrohte. Als Beitrag zu einer Bereinigung dieses Konflikts legte der Untersuchungsausschuß dem OAS-Rat die Entwürfe von fünf Resolutionen über die zur Wiederherstellung geordneter Verhältnisse erforderlichen Maßnahmen vor. Diese Vorschläge betrafen u. a. die Nichteinmischung in die Angelegenheiten fremder Staaten, das Verbot der Unterstützung irregulärer bewaffneter Banden und des Waffenschmuggels, die Überwachung politischer Emigranten sowie die Bekräftigung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie.

Der OAS-Rat nahm diese Resolutionen in seiner Sitzungsperiode vom 3./8. April 1950 an. Gemäß Resolution III wurde zu ihrer Durchführung die

Unterrichtung des Sicherheitsrates der UN an. Diese Unterrichtung wird dem Vertragsstaat durch Art. 5 des Rio-Vertrages in Verb. mit Art. 51 und 54 der UN-Satzung in allen Fällen individueller und kollektiver Hilfeleistung sowie bei allen Maßnahmen zur Erhaltung des interamerikanischen Friedens und der Sicherheit auferlegt.

⁴⁹⁾ Aplicaciones S. 87 ff.

sogenannte Karibische Kommission (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Uruguay, Vereinigte Staaten) geschaffen. Gleichzeitig stellte der OAS-Rat seine Tätigkeit als provisorisches Konsultationsorgan ein und erklärte die Einberufung der Außenministerkonferenz als gegenstandslos. Die Karibische Kommission unterbreitete dem Generalsekretär der OAS am 30. Juni und 31. Oktober 1950 sowie am 14. Mai 1951 ausführliche Berichte. In dem letzten Bericht, mit dem die Karibische Kommission nach Beendigung der ihr übertragenen Aufgaben ihre Tätigkeit einstellte, konnte sie ihrer Befriedigung über die zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik getroffenen Vereinbarungen sowie über die von Guatemala und Kuba gemachten Zusagen Ausdruck geben.

IV. Beschwerde Guatemalas (1954)

Im Zusammenhang mit den Vorgängen, die im Sommer 1954 den Sturz der Regierung Arbenz in Guatemala auslösten, beantragten zehn amerikanische Regierungen⁵⁰⁾ beim OAS-Rat gemäß Art. 6 und 11 des Rio-Vertrags die sofortige Einberufung der Konsultationskonferenz der Außenminister. Nach Auffassung der antragstellenden Regierungen wurde durch die Einmischung des internationalen Kommunismus in die Angelegenheiten Guatemalas der Friede Amerikas und die Souveränität sowie die politische Unabhängigkeit amerikanischer Staaten gefährdet. Da sich die Lage durch kriegerische Ereignisse bald verschlechterte, beschloß der OAS-Rat am 28. Juni 1954, die Konsultationskonferenz der Außenminister für den 7. Juli nach Rio de Janeiro einzuberufen. Im Gegensatz zu der in den sonstigen Fällen geübten Praxis unterließ der OAS-Rat, als provisorisches Konsultationsorgan tätig zu werden. Diese Entscheidung steht mit Art. 12 des Rio-Vertrages, der eine Kann-Vorschrift ist, in Einklang.

Zu einer Außenministerkonferenz kam es jedoch nicht, weil inzwischen durch den Sturz der Regierung Arbenz und die Bildung einer Militär-Junta eine veränderte Lage geschaffen war. Der OAS-Rat vertagte daher am 2. Juli die Außenministerkonferenz auf unbestimmte Zeit. Guatemala war im weiteren Verlauf bestrebt, ein Tätigwerden der amerikanischen Sicherheitsorgane zu verhindern und machte nicht zuletzt aus diesem Grunde den Konflikt vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anhängig.

⁵⁰⁾ A. a. O., S. 151. Der Antrag wurde von Brasilien, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Haiti, Honduras, Kuba, Nicaragua, Panamá, Peru und den Vereinigten Staaten eingebracht.

V. Konflikt zwischen Costa Rica und Nicaragua (1955)

Eine schwere Bedrohung des Friedens in Zentralamerika entstand im Januar 1955, als von Nicaragua kommende Streitkräfte in Costa Rica eindrangen. Am 8. Januar, kurz bevor Land- und Luftseinheiten die Grenze überquerten, rief Costa Rica den OAS-Rat gemäß Art. 6 des Rio-Vertrages zwecks Einberufung der Konsultationskonferenz der Außenminister an⁵¹⁾. Obwohl der OAS-Rat beide Parteien am 10. Januar aufforderte, die Lage nicht zu verschärfen, machte Costa Rica am folgenden Tage von einem militärischen Angriff auf sein Gebiet Mitteilung.

Durch Beschluß des OAS-Rates vom 11. Januar wurde der bisherigen Praxis folgend die Konsultationskonferenz der Außenminister ohne Angabe des Ortes und des Zeitpunkts der Tagung einberufen. Der OAS-Rat nahm gleichzeitig seine Tätigkeit als provisorisches Konsultationsorgan auf und bildete einen Untersuchungsausschuß (Brasilien, Ecuador, Mexico, Paraguay, Vereinigte Staaten)⁵²⁾. Am 12. Januar erbat Costa Rica vom OAS-Rat militärische Unterstützung, während der OAS-Rat seinerseits die amerikanischen Regierungen ersuchte, dem Untersuchungsausschuß Flugzeuge für Beobachtungsflüge zur Verfügung zu stellen. Die Regierungen Ecuadors, Mexicos, Uruguays und der Vereinigten Staaten erklärten sich bereit, diesem Ersuchen Folge zu leisten.

Der Untersuchungsausschuß wurde sofort in Costa Rica und Nicaragua tätig. Militärische Sachverständige des Untersuchungsausschusses bestätigten nach einer Inspektion der Kampfzone zu Lande und aus der Luft, daß das Hoheitsgebiet Costa Ricas durch fremde Truppen- und Luftseinheiten angegriffen wurde. Auf Grund dieser Mitteilungen verurteilte der OAS-Rat am 14. Januar die gegen Costa Rica gerichtete »Einmischung« *intervención*) und erweiterte die Vollmachten des Untersuchungsausschusses mit der Weisung, die Flughäfen im Kampfgebiet sowie sonstige Nachschubbasen zu kontrollieren⁵³⁾.

Am 15. Januar richtete Costa Rica einen weiteren Antrag auf Hilfeleistung an den OAS-Rat, wobei neben Art. 6 erstmals auch Art. 3 (Fall des bewaffneten Angriffs) des Rio-Vertrages angerufen wurde. Um Costa Rica, das keine Luftwaffe besaß, eine wirksame Landesverteidigung zu ermöglichen, forderte der OAS-Rat sämtliche Mitgliedstaaten am 16. Januar auf, der Regierung von Costa Rica Flugzeuge zu verkaufen. Am gleichen Tage stellten die Vereinigten Staaten Costa Rica vier Flugzeuge zur Verfügung.

51) Aplicaciones S. 159 f.

52) A. a. O., S. 163 f.

53) A. a. O., S. 168.

Zur selben Zeit wies der OAS-Rat den Untersuchungsausschuß an, die Staatsgrenze zwischen Costa Rica und Nicaragua wirksam zu überwachen. Diesem Antrag kam die Untersuchungskommission am 20. Januar durch die Errichtung von Sicherheitszonen nach. In einem Befehl des Untersuchungsausschusses wurden auf beiden Seiten der Grenze Demarkationslinien gezogen und die Truppen beider Parteien angewiesen, sich hinter diese Demarkationslinien zurückzuziehen. Die Überwachung der Sicherheitszone wurde den militärischen Sachverständigen des Untersuchungsausschusses übertragen. Ferner wurden – ebenfalls unter der Aufsicht der Militärexperten – in einem Luftkorridor zwischen Costa Rica und Nicaragua die Kampfhandlungen beider Staaten untersagt. Dieser Befehl⁵⁴⁾, der am 20. Januar 1955 um 12 Uhr mittags in Kraft trat, wurde von Costa Rica und Nicaragua befolgt. Mit ihm übernahm der Untersuchungsausschuß die Funktionen einer internationalen Polizei. Da im Herbst 1956 sowohl die Vereinigten Staaten als auch einige lateinamerikanische Republiken bei der Vorbereitung der UN-Aktion während des Nahost-Konfliktes maßgeblich beteiligt waren, liegt die Vermutung nahe, daß dabei die im Vorjahre in Zentralamerika gemachten Erfahrungen nicht unberücksichtigt geblieben sind.

Schon am 25. Januar 1955 konnte nach Einstellung der Kampfhandlungen der Befehl vom 20. Januar aufgehoben werden. Der Untersuchungsausschuß kehrte am 28. Januar nach Washington zurück und legte dort am 18. Februar dem OAS-Rat einen ausführlichen Bericht vor, der die Verletzung des Hoheitsgebiets, der Souveränität und politischen Unabhängigkeit Costa Ricas feststellte, gleichzeitig aber Nicaragua durch den Nachweis, daß die Angreifer zum größten Teil costaricensische Flüchtlinge gewesen seien, entlastete. In demselben Bericht schlug der Untersuchungsausschuß vor, daß der Rat der OAS seine guten Dienste für die Beseitigung der bestehenden politischen Spannungen leisten möge.

Der OAS-Rat faßte auf Grund dieser Empfehlungen am 24. Februar mehrere Beschlüsse. Durch den Beschluß III⁵⁵⁾ errichtete er einen Sonderausschuß (Mitglieder: Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, El Salvador, Mexico, Paraguay, Uruguay, Vereinigte Staaten), um Costa Rica und Nicaragua bei der Wiederherstellung normaler Beziehungen behilflich zu sein. Durch den gleichen Beschluß beendete der OAS-Rat seine Tätigkeit als provisorisches Konsultationsorgan. Die Sonderkommission berichtete dem OAS-Rat am 8. September 1955 über die befriedigende Regelung der Angelegenheit. Daraufhin hob letzterer die Einberufung der Außenministerkonferenz auf.

⁵⁴⁾ A. a. O., S. 175 ff.

⁵⁵⁾ A. a. O., S. 198.

VI. Beschwerde Ecuadors (1955)

Am 8. September 1955 beantragte Ecuador beim OAS-Rat die Eröffnung eines Konsultationsverfahrens nach Art. 6 des Rio-Vertrages, weil Peru an der ecuadorianisch-peruanischen Grenze eine für die Unverletzlichkeit des Gebiets, die Souveränität und die Unabhängigkeit Ecuadors gefährliche Lage geschaffen habe⁵⁶). Da sich der Streit zwischen Ecuador und Peru auf einen durch das Protokoll über den Frieden, die Freundschaft und die Grenzen zwischen Ecuador und Peru (unterzeichnet in Rio de Janeiro am 29. Januar 1942) geregelten Grenzabschnitt bezog, übernahmen Argentinien, Brasilien, Chile und die Vereinigten Staaten als Garanten des Protokolls von Rio de Janeiro die Beilegung dieses Konflikts. Am 9. September berichteten die Regierungen dieser vier Staaten dem OAS-Rat, daß zur Kontrolle des erwähnten Grenzabschnittes eine Gemischte Kommission militärischer Beobachter eingesetzt worden sei. Nachdem die vier Staaten die Verantwortung für die friedliche Regelung des Konflikts übernommen hatten, brauchte der OAS-Rat in dieser Angelegenheit nicht tätig zu werden⁵⁷).

*

* *

Die Entwicklung der Interamerikanischen Beziehungen seit 1948 zeigt, daß der Rio-Vertrag mehrmals einen wirksamen Schutz gegen Angriffe und Angriffsdrohungen geboten hat. Seine Wirksamkeit konnte allerdings bisher nur in Zentralamerika und Westindien, d. h. bei Konflikten zwischen den militärisch schwächsten Staaten Amerikas, erprobt werden. Damit bleibt die Frage offen, ob er auch bei Streitigkeiten zwischen stärkeren Staaten erfolgreich zur Anwendung gebracht werden kann.

Hermann Meyer-Lindenberg

⁵⁶) A. a. O., S. 207.

⁵⁷) Im April 1957 besetzten Einheiten der Nationalgarde von Nicaragua ein Gebiet auf dem linken Ufer des Flusses Cruta, das von Honduras als honduranisches Gebiet angesehen wird. Honduras rief am 29. 4. 1957 den OAS-Rat an, wobei es Nicaragua der Aggression bezichtigte. Anfang Mai entsandte der Rat der OAS eine aus fünf Mitgliedern bestehende Untersuchungskommission in die umstrittene Zone. Nähere Einzelheiten liegen bei Drucklegung dieser Zeilen noch nicht vor.