

IBERO-ANALYSEN



Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 12

Oktober 2003

Spanien und Lateinamerika

Die europäische Dimension der Beziehungen

Hugo Fazio Vengoa



This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:
<www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>



Hugo Fazio Vengoa, Historiker und Politikwissenschaftler, Katholieke Universiteit Leuven. Ordinarius des Instituts für Politische Studien der Universidad Nacional de Colombia und des Fachbereichs Geschichte der Universidad de los Andes.



Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein disziplinenübergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden: (<http://www.ibero-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Referat Forschung und Projekte
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 2662515
Telefax: 030 – 2662503
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2003

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-13-0

Spanien und Lateinamerika

Die europäische Dimension der Beziehungen

Hugo Fazio Vengoa

Einleitung

Die letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts stellen eine besondere Periode in der langen Geschichte der Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika dar. Nach fast zwei Jahrhunderten, in denen die Beziehungen vor allem in einem rhetorischen, respektive instrumentellen Rahmen zu suchen waren, stellte sich ein Wandel von großer Tragweite ein: zum ersten Mal begab sich Spanien an eine genaue Definition seiner Lateinamerikapolitik, während die lateinamerikanischen Länder sich dazu entschlossen, den Beziehungen zum ehemaligen Mutterland eine höhere Bedeutung zuzumessen.

Die 90er Jahre wurden zu einem wichtigen Zeitabschnitt, weil zweierlei Entwicklungen zum Tragen kamen: Zum einen wurde Spanien zu einem spezifischen Ziel für die internationale Projektion der lateinamerikanischen Länder. Bei dieser Neudimensionierung Madrids durch die Regierungen Lateinamerikas kam der Tatsache, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Eliten der tiefgreifenden Veränderungen bewusst wurden, die sich nach dem Fall der Berliner Mauer auf internationaler Bühne ereigneten, eine wichtige Rolle zu. Die internationale Neuordnung, verknüpft mit der Notwendigkeit, sich der wirtschaftlichen und politischen Herausforderung zu stellen, die sich aus der Globalisierung ergab, gab Anlass zu einer Intensivierung der Verbindungen mit den weltweit wichtigsten

wirtschaftlichen und politischen Zentren (USA, Japan und EG/EU). Aus Sicht der lateinamerikanischen Führungen sollte Spanien zum Referenzpunkt und Mittler für die Ausweitung und Intensivierung der Beziehungen zur Europäischen Union (EU) werden. Ein solches Umdenken wurde möglich, weil sich gleichzeitig für Spanien neue Optionen eröffneten, die einen quantitativen und qualitativen Anstieg seiner internationalen Beziehungen begünstigten. Madrid begann über Handlungsspielräume wirtschaftlicher (Wirtschaftswachstum und Zugehörigkeit zur EU) und politischer Art (Demokratisierung, Anstieg des internationalen Ansehens) zu verfügen, die es dem Land ermöglichten seine einstige Rhetorik aufzugeben und stattdessen konkretes Handeln auf auswärtiger Ebene zu entwickeln und umzusetzen.

Obwohl sich die lateinamerikanischen Regierungen gewillt zeigten, die Verbindungen zu Madrid zu intensivieren, unternahmen sie nur wenig Konkretes, um diesem Ansinnen eine zielgerichtete Orientierung zu geben. Mit ihrer Haltung schufen sie lediglich eine Ausgangssituation, die es Spanien ermöglichte, die Initiative zu ergreifen und diesen Kontakten eine Richtung zu geben.

Ein zweiter Faktor war das Ergebnis einer neuen Haltung, die Spanien gegenüber den lateinamerikanischen Ländern annahm. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass Lateinamerika durchaus nicht

Die letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts stellen eine besondere Periode in der langen Geschichte der Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika dar. Nach fast zwei Jahrhunderten, in denen die Beziehungen vor allem in einem rhetorischen, respektive instrumentellen Rahmen zu suchen waren, stellte sich ein Wandel von großer Tragweite ein.

Lange Zeit hielt Spanien eher sporadische Verbindungen zu den lateinamerikanischen Ländern aufrecht und diese Beziehungen waren, wenn auch nicht rein formaler, so doch instrumenteller Natur.

immer wichtig gewesen ist für Spanien. Aus historischer Sicht findet eine Behauptung wie die von Andrés Zaldívar wenig Halt, wenn er schreibt: „die Analyse der Beziehungen zwischen Spanien und Iberoamerika kann nicht unter den Parametern vorgenommen werden, die üblicherweise für die Untersuchung der Beziehungen zweier Akteure des internationalen Systems verwendet werden. In diesem Kontext fallen Gründe historischer und kultureller Dimension ins Gewicht, die sich eindeutig einer rein politischen oder rein wirtschaftlich-kommerziellen Vision entziehen“ (Zaldívar 1997: 15).

Trotz gewisser Einschränkungen bilden aber ohne Zweifel die gemeinsame Geschichte, Sprache, Religion und Kultur einen Hintergrund, vor dem sich erklären lässt, warum Spanien eine spezielle Sensibilität und eine besondere Einstellung zu Lateinamerika hat. Eben diese Umstände helfen uns auch dabei, die Gründe zu verstehen, die die lateinamerikanischen Regierungen dazu gebracht haben, sich an Spanien zu wenden, als es darum ging, die Verbindungen zum Alten Kontinent zu intensivieren. Man kann jedoch aus dieser Sensibilisierung und dieser Einstellung keineswegs darauf schließen, dass sich die Beziehungen traditionell auf hohem Niveau bewegt hätten.

Ein kurzer Gang durch die Geschichte zeigt diese Realität deutlich auf. So hielt Spanien früher eher sporadische Verbindungen zu den lateinamerikanischen Ländern aufrecht und diese Beziehungen waren, wenn auch nicht rein formaler, so doch instrumenteller Natur. Diese Instrumentalisierung der Beziehungen geht auf die Diktatur Primo de Riveras zurück. In jener Zeit wurde erstmals eine Initiative ins Leben gerufen, gemeinsam mit den Ländern Lateinamerikas einen Block aufzubauen – natürlich unter Führung Madrids – durch den Spa-

nien eine gefestigtere Position im Bündnis der Nationen der damaligen Vor-, bzw. Nachkriegszeit hätte erlangen sollen. In diesem Entwurf stellte Lateinamerika keinen selbstständigen Bezugspunkt dar, sondern erschien nur in dem Maße, wie es als Mittel zur Stärkung der internationalen Rolle Spaniens beitragen konnte.

Franco behielt diese Haltung im Laufe seiner langwährenden Diktatur bei. Um die internationale Isolation aufzubrechen, in der sich sein Regime befand, wollte er Spanien zur „geistigen Brücke“ zwischen Lateinamerika und Europa machen. Das war der Hintergrund des Projekts der „Hispanidad“, der „Madre Patria“ und der Hispanischen Völkergemeinschaft. An anderer Stelle vertrat Franco die Idee, einen gemeinsamen Markt zwischen Lateinamerika und Europa aufzubauen, in der Absicht, das Interesse Europas an Spanien zu erhöhen und der schon immer angestrebten Aufnahme seines Landes in die EWG den Weg zu ebnen. So hieß es in dem Brief, den der Spanische Außenminister 1962 an den Präsidenten des Ministerrats der Gemeinschaft verfasste: „Ich halte es für interessant Ihnen mitzuteilen, dass meine Regierung davon überzeugt ist, dass die Beziehungen, die Spanien und die Länder Amerikas einlen, mit der Einbindung in die Gemeinschaft nicht geschmälert werden müssen, sondern ganz im Gegenteil ein positiver Beitrag zur Lösung der auftretenden Probleme zwischen Lateinamerika und der Gemeinschaft sein können“ (Zitiert nach Truyol 1972: 157).

Teilweise wollte man sogar noch weiter gehen, so sollte u.a. eine Dreiecksbeziehungen erreicht werden. Als Beispiel hierfür kann die utopische Initiative, eine Atlantische Gemeinschaft zu gründen, angesehen werden. Diese Strategie konzentrierte sich unter dem Vorwand der Verteidigung gegen die kom-

munistische Bedrohung ganz auf die Bildung eines Dreiecks der Zusammenarbeit zwischen Europa, den USA und Lateinamerika, während sie in Wirklichkeit allein der Stärkung der spanischen Souveränität gegenüber den USA dienen sollte. Gleichzeitig wollte man den Dialog und die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks fördern bzw. anregen und damit zu einer stärkeren Verhandlungsposition Spaniens gegenüber der EWG beitragen. Madrid sollte aufgrund der historischen Bande die Rolle des Vermittlers und der natürlichen Brücke zwischen Europa und Lateinamerika einnehmen.

Der instrumentelle Charakter, der den Beziehungen zu Lateinamerika von Seiten Madrids zugewiesen wurde, beschränkte sich nicht auf die Initiativen zur Aufhebung der Isolation und zur Normalisierung der Kontakte mit dem restlichen Europa. Bisweilen wurden sie auch als legitimierender Mechanismus bestimmter innenpolitischer Entscheidungen genutzt. Das gilt beispielsweise für das Streben nach einem Wiederaufbau des ewigen Imperiums Spanien – ein Gedanke, der der internen Disziplinierung dienen sollte.

Die wirtschaftlichen Beziehungen bildeten keine Ausnahme und hatten sich derselben Logik zu fügen. Der Handel mit Lateinamerika war ständigen Schwankungen unterworfen. Zu Zeiten der größten internationalen Isolation Spaniens stieg er an (zu Beginn der sechziger Jahre um fast 20%), als sich die Bindung zu Europa stärkte, sank er (10% in den siebziger Jahren, nachdem Madrid ein Präferenzabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet hatte). Gleiches ließ sich auf der Ebene der Investitionen beobachten (Alonso/Donoso 1983:47-51).

Diese Situation begann sich zunächst auch nur langsam zu wan-

deln, als in Spanien die demokratische Wende eingeläutet wurde. Die Politik der ersten zentristischen Regierungen hielt sich an die Referenz, dass Spanien als Brücke zwischen Europa und Lateinamerika dienen sollte. In diesem Sinne lassen sich die Beziehungen zu jener Zeit weiterhin in den Rahmen einer instrumentellen Perspektive einordnen. Die Neuerung dabei tat sich in diesen ersten Jahren nach Franco unterdessen darin kund, dass sich die konservative Regierung der spanischen Mitte-Rechts-Partei UCD vornahm, die spanische Haltung zu einer Art drittem Weg zu machen, der neben einer Stärkung des spanischen Auftretens in der internationalen Politik die Herauslösung Lateinamerikas aus der gespannten Dynamik des Ost-West-Konflikts mit sich bringen sollte (Mujal 1986). So sollte ein Raum eröffnet werden in dem wieder uneigennützigere Beziehungen zwischen beiden Seiten geknüpft werden könnten. In diesem Sinne kommt Celestino del Arenal zu dem Schluss: „Auf diese Weise wurde die iberoamerikanische Politik bisweilen als Ersatzpolitik im Stile der franquistischen Politik, wenn auch mit anderer Betonung, genutzt, die in der Regel ein mögliches Vakuum, das sich aus der Bejahung der europäischen Dimension Spaniens durch die Öffnung eines dritten Weges ergeben könnte, auffüllen sollte. Manchmal wurde sie auch als Politik des 'Drucks' genutzt, um die Verhandlungsposition Spaniens gegenüber der Europäischen Gemeinschaft und den USA zu stärken. Und schließlich wies man ihr die Funktion der Politik der 'Legitimierung' der UCD selbst auf interner Ebene zu und suchte sich dabei über eine vermeintliche 'Fortschrittlichkeit' vom Erbe Francos, dem ein wesentlicher Teil ihrer Mitglieder nachhing, reinzuwaschen“ (Del Arenal 1994: 120).

Wenn die Beziehungen zu Lateinamerika infolge dieser Neuorientie-

Der instrumentelle Charakter, der den Beziehungen zu Lateinamerika von Seiten Madrids zugewiesen wurde, beschränkte sich nicht auf die Initiativen zur Aufhebung der Isolation und zur Normalisierung der Kontakte mit dem restlichen Europa. Bisweilen wurden sie auch als legitimierender Mechanismus bestimmter innenpolitischer Entscheidungen genutzt.

rung von Seiten der ersten demokratischen Regierungen Spaniens nicht völlig neu bemessen wurden, so lag dies daran, dass die lateinamerikanischen Eliten damals anderen außenpolitische Prioritäten folgten. Zudem setzten die spanische Führung und die Öffentlichkeit zu jener Zeit alles auf die Schaffung günstiger Bedingungen für die Aufnahme ihres Landes in die Europäische Gemeinschaft. Zwischen 1977, dem Jahr in dem der formale Aufnahmeantrag gestellt wurde, und 1986, als Spanien Teil der Gemeinschaft wurde, begann sich das gesellschaftliche Leben ebenso wie die Außenpolitik Spaniens immer stärker an der EG zu orientieren. Diese Einbindung Spaniens in die Gemeinschaft als Referenzrahmen wie auch in der politischen Praxis legt nahe, dass sich die nachfolgende Entwicklung der Beziehungen zu Lateinamerika nicht mehr länger im Rahmen eines streng bilateralen Schemas untersuchen lässt, sondern nunmehr über den Bezugspunkt der Europäischen Gemeinschaft betrachtet werden muss.

Ein neuer Interpretationsrahmen für die Außenpolitik

Zu den Themen, die in den letzten Jahrzehnten die Forschung auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen dominiert haben, gehört die Entwicklung konkreter Interpretationsrahmen für die internationale Politik. Das lange Zeit dominierende Paradigma des Realismus hat das staatliche Handeln bei der Definition und Ausrichtung der Außenpolitiken in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Unter diesem Blickwinkel wird Außenpolitik als Ergebnis der Art und Qualität der Ressourcen verstanden, über die ein Staat verfügt, sowie seiner Fähigkeit, Strategien zur Durchsetzung nationaler Interessen zu artikulieren. Die Interdependenztheorie berücksichtigt, dass der Staat nicht alleiniger Akteur auf der internationalen Bühne ist, sondern eine Fülle nichtstaatli-

cher Akteure ebenfalls auf dieser Ebene wirken. Im Gegensatz zu den Realisten wird der Staat hier nicht als einheitlicher Akteur aufgefasst, sondern man geht davon aus, dass auf innerstaatlicher Ebene zahlreiche Akteure mit jeweils unterschiedlichem Einfluss und unterschiedlicher Motivation für ihr Handeln nebeneinander bestehen.

Diese zur frostigsten Zeit des Kalten Krieges konzipierten Paradigmen waren wichtige Analyserahmen für die Außenpolitik, so wie sie damals praktiziert wurde. Bei dem Versuch, auswärtige Politik in der Welt nach dem Berliner Mauerfall zu erklären, erfahren sie jedoch zahlreiche Einschränkungen – was gestern noch sicher war, beginnt sich heute allmählich aufzulösen. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine wichtige Rolle. So u.a. die Erarbeitung subtilerer Analyserahmen; die Rolle der Medien; das Aufkommen verschiedener internationaler Akteure, die die zentrale Bedeutung des Staates bei der Ausrichtung des außenpolitischen Handelns geschmälert haben; das Engagement zahlreicher Länder Europas, Asiens und Amerikas für Integrationsstrategien, die durch die Betonung der wechselseitigen Abhängigkeit die frühere Autonomie und Souveränität auf dem Gebiet der Außenpolitik ins Wanken gebracht haben.

Der letzte Aspekt ist von großer Bedeutung für die Zielsetzung unserer Arbeit. Die Zugehörigkeit Spaniens zur EWG/EU, der späte Beitritt, der Spanien eine Reihe von Verpflichtungen auferlegte, die zuvor von den Gründerländern übernommen worden waren, und sein Einsatz für die Vertiefung der europäischen Integration sowie die wiederholte Nutzung von Gemeinschaftsinstrumenten für die Strategien gegenüber Drittländern machen die Untersuchung der Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika über den Bezugspunkt der Europäi-

Die Einbindung Spaniens in die Gemeinschaft als Referenzrahmen wie auch in der politischen Praxis legt nahe, dass sich die nachfolgende Entwicklung der Beziehungen zu Lateinamerika nicht mehr länger im Rahmen eines streng bilateralen Schemas untersuchen lässt, sondern nunmehr über den Bezugspunkt der Europäischen Gemeinschaft betrachtet werden muss.

schen Gemeinschaft zwingend notwendig.

In diesem Bereich stoßen wir allerdings auf ein größeres Problem. In den fünfzig Jahren Geschichte der europäischen Integration seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) sind zwar bedeutende Erklärungsrahmen der Integration aufgetaucht, aber die Analysen, die sich mit der Verflechtung von Außenpolitik und Integration beschäftigen, sind noch immer unzureichend, selbst wenn sie sich allesamt in Ansätzen auf die Logik des außenpolitischen Handelns der Mitgliedsstaaten oder der EWG/EU als Ganzes beziehen. Entscheidend ist die Interaktion zwischen beiden Variablen, denn nach Keohane treten die Institutionen als Bedingungsrahmen für das Verhalten der Staaten auf und wirken wie eine Gruppe formeller und informeller Regeln, die überdauernd und miteinander verzahnt sind und Verhaltensmuster vorgeben, Tätigkeiten eingrenzen und die Erwartungen der Staaten formen (Keohane 1989).

Diese Betrachtung der Länderkonstellation als Dreieck sowie das Abstecken eines Rahmens zur Annäherung an die wechselseitige Verflechtung zwischen Außenpolitik und Integration werden umso wichtiger, als sich Lateinamerika im Laufe des Aufbaus der Europäischen Gemeinschaft durch seine wenig begünstigte Position auf der Skala der internationalen Präferenzen der EWG/EU ausgezeichnet hat. Hätte die Region höhere Priorität von Seiten der EU genossen, wäre die Situation heute insofern anders, als klare Orientierungen bestünden, die für alle Mitgliedsstaaten einen Bedingungsrahmen für ihre Beziehungen zu Lateinamerika bildeten.

Lateinamerika nimmt nicht nur im Rahmen der internationalen Präferenzen der EU eine relativ periphere Position ein, sondern auch innerhalb der außenpolitischen Präferenzen

der meisten Mitgliedsstaaten. Dies erlangt umso mehr Bedeutung, wenn man in Betracht zieht, dass die Institutionen und die praktische Außenpolitik der EU auf wirtschaftlicher und politischer Ebene in den letzten Jahren an Stärke gewonnen haben. Mehrere Mitgliedsstaaten haben infolgedessen auf eine spezifische Lateinamerikapolitik verzichtet, weil sie die Verbindungen mit der Region lieber auf gemeinschaftlichem Wege behandelt sehen wollen.

Die Konsolidierung der europäischen Integration und die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Organe der Gemeinschaft haben also eine Situation geschaffen, in der mehrere Mitgliedsstaaten ihre Aktivitäten gegenüber Lateinamerika „europäisiert“ haben. In diesem Fall hat die Stärkung der gemeinschaftlichen Außenpolitik nicht als Multiplikator gewirkt, sondern die Intensität der Beziehungen geschwächt. Dies lässt sich am Beispiel Deutschlands erkennen, das in den achtziger Jahren eine spezifische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika formuliert hatte und seine Präsenz später zugunsten der Gemeinschaftsorgane reduzierte, was letztlich zu einer Schwächung der deutschen Präsenz in der Region führte (Hofmeister 1998).

Eine Untersuchung der Außenpolitik anderer EU-Länder legt ähnliche Schlüsse nahe. So ist z.B. Italien dazu übergegangen, seine Politik gegenüber Lateinamerika über die Kanäle der Gemeinschaft vorzunehmen und hat sich dabei vor allem auf die wirtschaftliche Dimension. Auch wenn die Region keine bevorzugte Stellung auf der internationalen Werteskala Italiens einnimmt, lässt sich doch in diesem Fall von einer über die Gemeinschaftswege verlaufenden „Lateinamerikapolitik“ sprechen. Deren Hauptakteure sind italienische Investoren mit Interesse an der Erschließung neuer Exportmärkte so-

Die Konsolidierung der europäischen Integration und die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Organe der Gemeinschaft haben eine Situation geschaffen, in der mehrere Mitgliedsstaaten ihre Aktivitäten gegenüber Lateinamerika „europäisiert“ haben. In diesem Fall hat die Stärkung der gemeinschaftlichen Außenpolitik nicht als Multiplikator gewirkt, sondern die Intensität der Beziehungen geschwächt.

Die Beteiligung an den Gemeinschaftsorganen wurde auch als ein Mittel angesehen, das zur Wiederaufwertung des internationalen Status' Spaniens beitragen sollte. Von der EWG-Mitgliedschaft mit ihren wirtschaftlichen Garantien erhoffte man sich zudem Impulse für eine rasche Modernisierung der spanischen Wirtschaft.

wie Vertreter des Handels, die sich Geschäftsmöglichkeiten in Lateinamerika erhoffen (Fazio 2001).

Diese Beispiele legen den Gedanken nahe, für die EU-Länder verliefen die Beziehungen zu Lateinamerika ganz oder fast ausschließlich über den Gemeinschaftsrahmen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Spanien sich zwar von den genannten Fällen unterscheidet, weil es eine konkrete politische Orientierung auf Lateinamerika vorzuweisen hat, diese Politik aber ebenfalls über die Wege der Gemeinschaft verläuft.

Die Bedeutung der EG für Spanien

Nach Überwindung der franquistischen Vergangenheit richteten die nachfolgenden Regierungen Spaniens ihr Bemühen auf die Aufnahme ihres Landes in die Europäische Gemeinschaft. Insofern stellt der Fall Spaniens eine Erfahrung sui generis im Bereich politischer Transformation dar, als hier die wirtschaftliche Modernisierung und die demokratische Konsolidierung mit einer Neuorientierung auf internationaler Ebene als Stützpfiler des ganz auf das Beitrittsthema konzentrierten Modernisierungsprozesses einher gehen musste.

Am 28. Juli 1977 reichte die spanische Regierung den förmlichen Antrag auf den Beitritt zur EWG ein. Im Gegensatz zu anderen außenpolitischen Themen, beispielsweise der Integration in die NATO, stieß der EWG-Beitritt auf breite und einhellige Zustimmung, zumal man mit ihm die Modernisierung des Landes verband: „Der tiefere Sinn des europäischen Aufbaus wird aus spanischer Sicht anders wahrgenommen als in Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Deutschland. Für uns ist die Idee Europas gleichbedeutend mit Modernisierung“ (Westendorp y Cabeza 1996).

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft kam einer klaren Abgrenzung von der unmittel-

baren Vergangenheit der Diktatur gleich. Zudem garantierte der Beitritt die gerade erst eingeführte Demokratie und wurde in diesem Zusammenhang als Weg ohne Zurück interpretiert, was den Spaniern erlaubte, sich in ihren Vorstellungen noch weiter von der unmittelbaren Vergangenheit zu entfernen. Die Beteiligung an den Gemeinschaftsorganen wurde auch als ein Mittel angesehen, das zur Wiederaufwertung des internationalen Status' Spaniens beitragen sollte. Von der EWG-Mitgliedschaft mit ihren wirtschaftlichen Garantien erhoffte man sich zudem Impulse für eine rasche Modernisierung der spanischen Wirtschaft.

Der Beitritt Spaniens zur EG bot neue Chancen, er stellte das Land aber auch vor große Herausforderungen. Er bedeutete den Verlust der währungspolitischen Autonomie und eine geringere Bewegungsfreiheit bei der Lösung der großen Probleme, mit denen sich die spanische Wirtschaft konfrontiert sah, wie etwa der Arbeitslosigkeit. Außerdem erhöhte sich die Außenabhängigkeit, weil zahlreiche nationale Unternehmen in die Hände ausländischer Investoren fielen, die vor allem daran interessiert waren sich die Vertriebs- und Marketingwege für ihre Produkte über den Erwerb spanischer Firmen zu sichern.

Der Beitritt zur EWG förderte aber auch die allgemeine Modernisierung des Landes, was zu einer Liberalisierung der Wirtschaft sowie zur Homogenisierung der Vorschriften über den Handelsverkehr mit den übrigen Gemeinschaftsstaaten führte, den Zufluss von ausländischem Kapital bewirkte und den Austausch mit den übrigen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft anregte. Darüber hinaus veränderte er die Außenbeziehungen, indem die weltweite Präsenz Spaniens gestärkt sowie Raum für die Erweiterung der internationalen Beziehungen in neue Richtungen aufgetan wurde. Auf der

Ebene der Außenpolitik vollzog sich ein gewaltiger Wandel. Während die Außenpolitik Spaniens traditionell von einem bilateralen Schema geleitet war, nahm sie mit dem EWG-Beitritt 1986 und dem vorhergehenden NATO-Beitritt (1982) auch eine multilaterale Dimension an.

Eine weitere Veränderung von großer Tragweite stellte sich in der Konsolidierungsphase der Demokratie ein. In dieser Phase unangefochtener sozialistischer Vorherrschaft wurde das Fundament der Internationalisierung Spaniens gelegt. Der Führung ging es vor allem darum, durch einen raschen Modernisierungsprozess die Voraussetzungen für EWG-Beitritt zu schaffen. So wandelte sich die Wirtschaft innerhalb kürzester Zeit von einer protektionistisch geprägten Nationalökonomie zu einer offenen und in eines der wichtigsten Wirtschafts- und Finanzzentren der Welt integrierten Wirtschaft.

Diese Aufgabe war alles andere als einfach. Die spanischen Unternehmen zu internationalisieren, bedeutete große Herausforderungen, da es sich in der Regel um mittelständische Betriebe mit geringer Wettbewerbsfähigkeit handelte, die auf Sektoren spezialisiert waren, die aus Ländern des Asien-Pazifik-Raums, der Mittelmeerregion und Lateinamerika starke Konkurrenz erfuhren. Aus diesem Grunde musste sich die spanische Internationalisierungsstrategie auf eine Reihe ganz bestimmter Firmen konzentrieren, die aus Bereichen wie dem Dienstleistungs- oder Telekommunikationssektor kamen, bessere Perspektiven zu bieten schienen und in denen der spanische öffentliche Sektor gewisse Wettbewerbsvorteile genoss. Ein Beispiel hierfür war die Fluggesellschaft Iberia. Das Unternehmen tätigte große Investitionen in einige Luftfahrtgesellschaften Lateinamerikas wie Viasa, Ladeco und Aereolíneas Argentinas (Boix 1996: 199).

Spanien musste sich auch der Logik anpassen, nach der die Außenbeziehungen der Gemeinschaft funktionieren. Dies erklärt, warum Spanien in der zweiten Hälfte der 80er Jahre keine klare Orientierung gegenüber Lateinamerika definieren konnte. All seine Anstrengungen waren darauf ausgerichtet, sich dem Muster der EG anzupassen. Mit dem Beitritt war es nicht mehr länger möglich, einen „autonomen“ Weg im internationalen System zu gehen. Auch die Formulierung einer Lateinamerikapolitik war davon betroffen.

Madrid musste sich den Präferenzabkommen mit den Ländern der EFTA, der Mittelmeerregion und denen Afrikas, der Karibik und des Pazifikraums (AKP-Staaten) fügen. Lateinamerika, zu dem die spanische Regierung gerne wieder solide Beziehungen aufgenommen hätte, blieb außerhalb der Vorteile, die die Gemeinschaftsabkommen mit sich brachten. Das erklärt, warum der Handelsaustausch mit Lateinamerika in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre von 20 % der Exporte in Nicht-EWG-Märkte (1980) auf 11 % zu Ende des Jahrzehnts zurückging. Der EWG-Beitritt brachte außerdem eine Umlenkung des Handels in Richtung des gemeinschaftlichen Europas mit sich. So stieg der Export hier von 8,08 Milliarden Ecu 1980 auf beeindruckende 67 Milliarden Ecu im Jahre 1997.

Diese Anpassung an die Logik der Gemeinschaftsstrukturen ist einer der Gründe dafür, dass die Beziehungen Spaniens zu Lateinamerika nicht „durchstarten“ konnten. Auch wenn sich die Regierenden zu bestimmten Anlässen bemühten, diesen Beziehungen eine größere Bedeutung zu verleihen, hat die Ausrichtung auf die Gemeinschaft doch bisweilen in die entgegengesetzte Richtung gewirkt. Wie Tabelle 1 veranschaulicht, weist die Verteilung der spanischen Exporte die gleiche Tendenz auf.

Spanien musste sich auch der Logik anpassen, nach der die Außenbeziehungen der Gemeinschaft funktionieren. Dies erklärt, warum Spanien in der zweiten Hälfte der 80er Jahre keine klare Orientierung gegenüber Lateinamerika definieren konnte.

Tabelle 1: Spanische Exporte nach Regionen (in Prozent)				
	1997	1998	1999	2000
Eurozone	58,6	59,8	60,2	58,5
EU (ohne Eurozone)	10,7	11,1	10,1	11,1
Mittel- und Osteuropa	1,6	1,8	1,8	2,1
Nordamerika	4,8	4,6	4,8	5,3
Lateinamerika	6,4	6,6	6,1	6,1
Asien	7,5	5,7	5,7	5,9
Afrika	3,5	3,7	3,6	3,3
Andere	6,9	6,7	7,7	3,3

Quelle: Dirección General de Política Exterior, Ministerio de Economía

Spanien brauchte nicht lange, um sich als Land mit großer Einflusskapazität innerhalb des Gemeinschaftsraums zu erweisen. Dies war das Ergebnis der schnellen und gelungenen Anpassung an die gemeinschaftlichen Institutionen und die EG-Politik. Aber auch die Tatsache, dass Spanien sich stets sehr betont als „integrationistisches“ Land ausgab, d.h. als Land, das für eine Vertiefung des Integrationsprozesses plädierte, was es in die Nähe von Ländern wie Deutschland, Frankreich, Belgien und Italien rückte, spielte eine große Rolle. Die nachfolgenden spanischen Regierungen waren in diesem Sinne beharrliche Verfechter einer Erweiterung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft, einschließlich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Aber aufgrund seines späten Beitritts zu einer bestehenden Institution war Spanien oft gezwungen, seine nationalen Präferenzen im gemeinschaftlichen Kontext klar zu verdeutlichen. Dies führte gelegentlich zur Übernahme von Positionen, die einer intergouvernementalen Politik nahe stehen. Seit dem Eintritt in die EWG/EU konnte Spanien in folgender Hinsicht seinen Nutzen aus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) bzw. später der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ziehen: Es verfügte über ein im Fal-

le kleiner oder peripherer Länder sonst unerreichtes internationales Profil, es genoss größtes Ansehen und bessere Führungsmöglichkeiten, es gelang ihm, seine eigenen Interessen auf die europäische Tagesordnung zu setzen und sie so zu Problemen der Gemeinschaft zu machen. Das wiederum erlaubte Spanien gegenüber der eigenen nationalen Öffentlichkeit, unbeliebte Politiken mit Hinweis auf die Existenz europäischer Positionen zu rechtfertigen (Barbé 1986: 156).

Lateinamerika zu Beginn der spanischen Europa-Politik

Da Spanien in der zweiten Hälfte der 80er Jahre gänzlich mit der Anpassung an die Politiken und Strukturen der Gemeinschaft beschäftigt war, fand seine Lateinamerikapolitik weitgehend über die entsprechenden gemeinschaftlichen Referenzpunkte statt. Von dem Moment an, in dem Spanien der EWG beitrug, wurde von den spanischen Regierungen versucht, ihr Land gleichsam zum Verstärker der Bindungen zwischen beiden Regionen zu machen. Aber die Philosophie, die diesen Beziehungen zugrunde lag, schien den instrumentellen Charakter, der ihnen früher zugeschrieben wurde, allmählich hinter sich zu lassen. „Ich möchte deutlich machen“, erläuterte der spanische Außenminister Fernando Morán (Archiv des

Spanien brauchte nicht lange, um sich als Land mit großer Einflusskapazität innerhalb des Gemeinschaftsraums zu erweisen. Dies war das Ergebnis der schnellen und gelungenen Anpassung an die gemeinschaftlichen Institutionen und die EG-Politik.

Außenministeriums 1983), „dass Spanien nicht versuchen wird, als Brücke aufzutreten. Wir würden uns viel mehr wünschen, dass unsere aktive Beteiligung an Europa und den europäischen Institutionen antreibende Kraft bzw. der Anlass für einen kühnen Richtungswechsel in den Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika wäre“. Diese Verknüpfung zwischen der europäischen Dimension und Lateinamerika wurde von Außenminister Carlos Westendorp in seinem Vortrag „Spanien zwischen Europa und Iberoamerika“ vom Februar 1996 anschaulich zum Ausdruck gebracht: „1986 ‚entdeckt‘ die Europäische Gemeinschaft Lateinamerika und verstärkt von da an diese Dimension ihrer auswärtigen Projektion. Ausgehend von der Europäischen Union haben wir eine stärkere Präsenz und einen größeren Einfluss in Lateinamerika. Und dank unserer iberoamerikanischen Dimension haben wir auch mehr Gewicht in Brüssel“.

Seitdem ergaben sich wichtige Veränderungen in den Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Lateinamerika. Zweifellos spielte Spanien in mehreren dieser Felder eine bedeutende Rolle. Die wichtigsten Errungenschaften waren: die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit; die Unterzeichnung von Abkommen der dritten Generation mit verschiedenen Ländern Lateinamerikas, durch die sich die Felder der Zusammenarbeit erweiterten; eine größere Unterstützung der Integrationsprozesse, zu denen sich mehrere lateinamerikanische Staaten verpflichteten; die Einbindung einiger Länder der Region in das Lomé-Abkommen; die Eröffnung neuer EWG/EU-Delegationen in verschiedenen Hauptstädten Lateinamerikas; der Ausbau der Kontakte der Mitglieder des Europaparlaments zu ihren lateinamerikanischen Amtskollegen; die Institutionalisierung des Dialogs zwi-

schen der EG und Lateinamerika (z.B. mit der Rio-Gruppe); ein präferentieller Marktzugang für die Länder Zentralamerikas; die Entwicklung von Förderstrategien für die Exporte von Ländern, die gegen die Geißel Drogenhandel kämpfen.

Dies kam einer großen Veränderung gleich, weil die Gemeinschaft die Länder Lateinamerikas bis dato als lose Gruppe nicht assoziierter Länder angesehen hatte, zu denen sie keine besondere Beziehung aufrecht hielt, so dass sie sich auf der Skala der internationalen Präferenzen der EWG an untergeordneter Stelle befanden. Für Spanien war die Tatsache, dass die EWG eine konkrete Handlungslinie gegenüber den Ländern Lateinamerikas entwickelte, von großer Bedeutung, weil es damit zwei Ausrichtungen seiner Außenpolitik miteinander verbinden konnte: die gemeinschaftliche und die lateinamerikanische. Entsprechend äußerte sich der spanische Außenminister Fernando Morán auf der Ministerkonferenz von San José: „Heute können wir zum ersten Mal sehen, wie die beiden Achsen der spanischen Außenpolitik zusammenlaufen; wie es nicht nur keinen Widerspruch zwischen unserer europäischen und unserer amerikanischen Berufung gibt, sondern es möglich ist, dass Spanien einen wesentlichen Beitrag zu diesem neuen Dialog, den Spanien schon immer, nicht nur in Europa, sondern auch in Amerika, verfochten hat, leistet“ (Revista de Estudios Internacionales, 2, 1985: 514).

Aber auch wenn ein Großteil der Erfolge im Verhältnis zwischen der EWG und Lateinamerika Spanien zu verdanken ist, so sollte dies nicht, wie meist üblich, so interpretiert werden, als ob der Beitritt Spaniens der verstärkende Faktor für die Verbindungen zwischen beiden Seiten des Atlantiks gewesen sei. Zum einen, weil dies hieße, den Einfluss Spaniens in der Gemeinschaft zu überschätzen, und zum anderen,

Aber auch wenn ein Großteil der Erfolge im Verhältnis zwischen der EWG und Lateinamerika Spanien zu verdanken ist, so sollte dies nicht, wie meist üblich, so interpretiert werden, als ob der Beitritt Spaniens der verstärkende Faktor für die Verbindungen zwischen beiden Seiten des Atlantiks gewesen sei.

Der Beitritt Spaniens und die Betonung Lateinamerikas in seiner Gemeinschaftspolitik diente somit lediglich als Impuls zur Vervielfachung der zwischen Europa und Lateinamerika bereits bestehenden Kontakte.

weil das Interesse Europas an Lateinamerika seit Anfang der 80er Jahre erheblich zugenommen hatte, was dann auch zur Verbesserung und zum Ausbau der Beziehungen führte. Der Abgang der Militärdiktaturen, die sandinistische Revolution, der Krieg im Südatlantik (Falkland/Malvinas), die Schuldenkrise etc. weckten das Interesse an der Region. Insbesondere Frankreich und Deutschland zeigten große Sensibilität gegenüber der Zentralamerikakrise. Im Falle Deutschlands führte dies zu sehr konkreten, speziell auf Lateinamerika bezogenen politischen Aktivitäten. So etwas hatte es vorher praktisch nicht gegeben, und mit den Umbrüchen in Osteuropa verschwand es auch wieder.

Man kann auch nicht ignorieren, dass neben Spanien viele andere Instrumente existieren, die Lateinamerika mit Europa verbinden. Von großer Bedeutung sind die durch die politischen Parteien, die Entwicklungszusammenarbeit, die Stiftungen und andere Akteure etablierten Bindungen.

Zudem war das Argument einer Sonderbeziehung zwischen Spanien und Lateinamerika mit einigen grundlegenden Hindernissen konfrontiert: Die wirtschaftliche Dimension der „besonderen Beziehungen“ zwischen Spanien und Lateinamerika war äußerst begrenzt. Die lateinamerikanischen Staaten erhofften sich aber von Europa vor allem Handels- und finanzielle Vorteile, und in dieser Hinsicht konnte Spanien keine besonders große Rolle spielen.

Zusammenfassend: „Das Gewicht und der Einfluss Spaniens in Lateinamerika finden kein Äquivalent in seinem wirtschaftlichem Gewicht und Einfluss. Diese Tatsache kann einige Probleme der Lateinamerikapolitik Spaniens erklären und den engen Handlungsspielraum spanischer Initiativen bewusst machen, die auf eine Veränderung der Be-

ziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika abzielen, welche an dem gleichen Ungleichgewicht zwischen politischer und wirtschaftlicher Ebene kranken“ (Del Arenal 1994: 108).

Schließlich – und dies ist zweifelsohne ein entscheidender Aspekt – brauchten die spanischen Regierungen nicht lange um zu merken, dass eine Stärkung der Bindungen zwischen der EU und Lateinamerika Not tat. Allerdings nur bis zu einem gewissen Punkt. Nämlich so weit, bis die Region Teil der Außenpolitik der Gemeinschaft werden würde. Aber dabei durfte die Schwelle nicht überschritten werden, durch die die Autonomie Spaniens bei seinen Kontakten zu Lateinamerika gefährdet würde, weil ansonsten sein Kapital im Sinne politischen Einflusses sowohl in Lateinamerika als auch innerhalb der EWG/EU geschmälert würde.

Der Beitritt Spaniens und die Betonung Lateinamerikas in seiner Gemeinschaftspolitik diente somit lediglich als Impuls zur Vervielfachung der zwischen Europa und Lateinamerika bereits bestehenden Kontakte. Wenn Lateinamerika einen größeren Verhandlungsspielraum gegenüber der EWG/EU erreichen konnte, so lag das an der erhöhten Sensibilität, die bereits vorher in Europa bezüglich der lateinamerikanischen Probleme existierte, an der von den Regierungen Spaniens vertretenen Politik sowie an der Tatsache, dass Madrid es verstand, die Seinen in Schlüsselpositionen der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung gegenüber Drittländern zu bringen.

Allerdings bestand das Ziel Spaniens auf dieser Ebene darin, den lateinamerikanischen Ländern über eine Vermehrung der Kontakte zwischen der EWG/EU und Lateinamerika wirtschaftliche Sicherheiten zu bieten und sie in die vornehmlichen Bereiche der europäischen Außen-

beziehungen einzubringen, was damals eine Stärkung Spaniens mit sich brachte und auf diese Weise einen beachtlichen Einfluss auf die wirtschaftlichen und politischen Schichten des Landes hatte (Maqrch Pijol 1997: 15).

In dem Maße, wie die Qualität der Verbindungen mit anderen, mächtigeren Ländern für Lateinamerika eine strategische Frage und Spanien von begrenztem Interesse war, bemühte sich Madrid darum, die Beziehungen in eine Dreieckskonstellation unter Einbeziehung Spaniens zu überführen, um seine eigene strategische Position innerhalb der transatlantischen Verzahnungen zu optimieren. Dies ist auch der Grund dafür, dass sich nach dem EG-Beitritt Spaniens allgemeine Absichtserklärungen häuften, ohne dass sich de facto etwas an der nachgeordneten Stellung der lateinamerikanischen Länder für die EG geändert hätte. Allerdings muss man anerkennen, dass es Spanien gelang, die politischen Beziehungen zwischen der EG und Lateinamerika zu intensivieren. Auch wenn das vielleicht nicht ihr Ziel gewesen sein mag, so verwandelten die spanischen Regierungen ihr Land schließlich doch zu einer neuen Brücke innerhalb der Dreiecksbeziehung EG-Spanien-Lateinamerika.

Die Europäisierung der Außenbeziehungen

Der Versuch, die Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika konkreter auszugestalten, stieß auf eine zusätzliche Schwierigkeit: Die zahlreichen Veränderungen, die sich innerhalb Spaniens und auf internationale Ebene ergaben, veränderten ein ums andere mal die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich diese Beziehungen abspielten. Nach dem Tod General Francos begann in Spanien eine Phase des Übergangs zur Demokratie, was sich auch in einer Umorientierung der auswärtigen Politik äußerte. Als sich dieser Prozess dann in einer mehr oder

weniger fortgeschrittenen Phase befand, trat Spanien der EG bei, was tiefgreifende interne Reformen und eine Neubestimmung seiner internationalen Politik implizierte. Im Bereich der auswärtigen Politik tauchte eine bis dahin praktisch unbekanntes multilaterale Dimension auf. Als man dann glaubte, Spanien habe sich „normalisiert“ und sei ein vollständig in die Gemeinschaft integriertes Land, kam es zum Ende des Kalten Krieges. Dadurch ergab sich ein radikaler Umbruch des internationalen Systems, und in einigen europäischen Hauptstädten, zu denen auch Madrid gehörte, stellte sich eine Art „Marginalisierungssyndrom“ ein. In den 90er Jahren folgte das ehrgeizige Projekt einer einheitlichen europäischen Währung, was für ein Land mittlerer Entwicklung wie Spanien bedeutete, dass ein großer Teil seiner internationalen Agenda durch die neuen Pläne der Gemeinschaft in Anspruch genommen wurde. In jüngster Zeit führten dann die Terroranschläge gegen das World Trade Center und das Pentagon zu einschneidenden Veränderungen des internationalen Systems mit tief greifenden geopolitischen Transformationen. Auch für die Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika ergab sich damit erneut ein veränderter Handlungsrahmen.

Die Veränderung, die die spanische Außenpolitik in den neunziger Jahren am direktesten betraf, war die Konsolidierung der europäischen Integration. Durch die Verabschiedung des Unionsvertrags dehnte sich die Integration auf neue Bereiche aus. Der Unionsvertrag machte die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in seinem Fünften Kapitel zu einer Säule der Europäischen Union. Der Vertrag definierte eine Reihe von Werten, die durch die GASP verteidigt und gefördert werden sollen, hinsichtlich der zu ihrer Umsetzung notwendigen Instrumente machte man je-

In dem Maße, wie die Qualität der Verbindungen mit anderen, mächtigeren Ländern für Lateinamerika eine strategische Frage und Spanien von begrenztem Interesse war, bemühte sich Madrid darum, die Beziehungen in eine Dreieckskonstellation unter Einbeziehung Spaniens zu überführen, um seine eigene strategische Position innerhalb der transatlantischen Verzahnungen zu optimieren.

In Afrika, Asien und Lateinamerika entstand die Erwartung, die Europäische Union könne sich zu einem Akteur wandeln, der sich entschiedener an der Gestaltung des internationalen Systems beteiligt.

doch kaum Fortschritte. Dies hatte zweierlei Konsequenzen:

Einerseits wurde die Bindung der europäischen Politik an grundlegenden Werten gestärkt. „Die Betonung der Diplomatie anstelle von Zwangsinstrumenten, die zentrale Rolle der Vermittlung bei der Lösung von Konflikten, die Bedeutung langfristiger wirtschaftlicher Lösungen für politische Probleme und die Notwendigkeit der Völker, ihr Schicksal selbst zu bestimmen – all das widerspricht den Normen einer Supermacht-Politik“ (Hill/Wallace 1996: 9). Daher sind auch in Afrika, Asien und Lateinamerika derart große Erwartungen entstanden, die Europäische Union könne sich zu einem Akteur wandeln, der sich entschiedener an der Gestaltung des internationalen Systems beteiligt. Andererseits schuf das Fehlen angemessener Handlungsinstrumente eine Lücke zwischen den geweckten internationalen Erwartungen und den tatsächlichen Möglichkeiten der Gemeinschaft zur Realisierung der GASP (Hill 1993).

Die GASP zeichnet sich dadurch aus, dass Entscheidungen einstimmig getroffen werden, was es prinzipiell möglich macht, dass jedes Land eine gemeinsam abgesprochene Aktion blockieren kann. Die Kommission verfügt kann im Rahmen der GASP selbst die Initiative ergreifen. Das Europäische Parlament muss von der Präsidentschaft der Union informiert werden und darf Empfehlungen aussprechen. Aber im Gegensatz zu anderen Bereichen der Union liegt die Verantwortung für die Umsetzung der Außenpolitik nicht bei der Kommission. Ebenso wenig ist das Parlament an der Entscheidungsfindung im Rahmen der GASP beteiligt. Der Maastrichter Vertrag verpflichtete die Mitgliedsstaaten dazu, gemeinsame Positionen zu finden. Diese werden nach ihrer Vereinbarung für die einzelnen Länder bindend.

Eine Reihe von Faktoren sind dafür verantwortlich, dass die Außenpolitik nach wie vor mehrheitlich an eine intergouvernementale Dimension gebunden ist. Dies erklärt sich insbesondere aus der starken Interessenheterogenität der Mitgliedsländer. Hinzu kommt die jeweils unterschiedliche Bedeutung, die bestimmten externen Akteuren zugewiesen wird. So verfolgten einige EU-Staaten mit der GASP das Ziel, den Einfluss der USA auf europäische Angelegenheiten zu reduzieren, während andere in der Präsenz Washingtons einen Gleichgewichtsfaktor für den Alten Kontinent sehen, der eventuelle hegemoniale Anwendungen europäischer Staaten bremst. Ferner besteht nicht immer ein deutliches Interesse daran, dass die für ein Mitgliedsland wichtigen Regionen oder Themen auch in die Gemeinschaftseinrichtungen einzubeziehen, denn dies kann zu Autonomieeinbußen führen.

Sowohl die Erfahrung der GASP als auch die den großen Reformen der vergangenen Jahre zugrunde liegende Logik bestätigen die Vorherrschaft der Staaten bei der Definition der EU-Außenpolitik. Grundlegende Themen werden in intergouvernementalen Instanzen ausgehandelt. Es besteht allerdings immer mehr Einigkeit darüber, dass es sich dabei nicht um einen Staat entsprechend der Definition der realistischen Schule handelt, sondern um „einen aktiven, lernfähigen Staat, der in der Lage ist, sich entsprechend der institutionellen Einschränkungen und Möglichkeiten und der weit entwickelten Richtlinien, die ihm die Europäische Union anbietet, anzupassen und zu verändern“ (Smith 1996: 10).

Der Entscheidungsprozess hat sich mittlerweile zu dem entwickelt, was Keohane und Hoffmann als „supranationalen Intergouvernementalismus“ bezeichnen, wobei sich „supranational“ „ausschließlich auf die

Entscheidungsfindung nach Mehrheiten, auf das Primat des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem einzelstaatlichen Recht und auf die Überwachung der Gemeinschaftsaktivitäten durch den Gerichtshof bezieht und 'Supranationalität' nicht – wie dies der frühe Neofunktionalismus getan hat – mit dem föderalen Ziel gleichgesetzt wird“ (zitiert nach Salomon 1999: 213).

Diese These trifft vollständig auf die Analyse der GASP zu. Die Staaten üben zwar durch den Rat weiterhin die größte Entscheidungsmacht aus, aber die EU hat mit dem Amsterdamer Vertrag ihre Funktionen erweitert: mittels einer größeren Kontrollmacht von Seiten des Parlaments; durch die Schaffung einer der Kommission zugeordneten Institution (der Behörde I A, die mit der Verfolgung der GASP beauftragt ist); und durch die Designierung eines *Mister GASP* in der Person von Javier Solana, dessen Aufgabe darin besteht, zur Formulierung, Entwicklung und Umsetzung politischer Entscheidungen beizutragen, im Namen des Rates und auf Antrag der Präsidentschaft zu handeln den politischen Dialog mit Drittländern zu führen.

Das große Paradoxon, mit dem sich Europa konfrontiert sieht, besteht aber darin, dass die Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten und den Organen der Gemeinschaft komplexer geworden sind, da es in den 90er Jahren gleichermaßen zu einer Stärkung der EU-Institutionen und der Mitgliedsstaaten kam. „Europa“, darauf wies vor einiger Zeit der damalige italienische Außenminister Lamberto Dini hin, „lehrt uns, dass die Souveränität in Form der Supranationalität wiedergeboren wird, im Rahmen einer auf Interdependenz und Gegenseitigkeit basierenden internationalen Zusammenarbeit“ (Dini 1998).

Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses zeigt, dass diese Integration nicht als Nullsum-

menspiel interpretiert werden darf. Vielmehr ließe sich mit Paul Taylor sagen, dass sich Staat und EWG/EU in der Entwicklungsmechanik der Gemeinschaft gegenseitig stärken: „Je größer das Ausmaß des Intergouvernementalismus, desto höher der tolerierbare Grad an Integration; je höher der Grad an Integration, desto stärker sind die Manifestationen des Intergouvernementalismus“ (Taylor 1996: 25).

Aus dieser Perspektive lassen sich verschiedene Dimensionen der gemeinsamen europäischen Außenpolitik unterscheiden. Die EU-Organe verfügen nur im Bereich des Handels und der Entwicklungszusammenarbeit über direkte Kompetenz in internationalen Fragen, was diese Strategien an die supranationale Logik bindet. Die GASP bildet eine andere Komponente, sie wird auf der Grundlage von zwischenstaatlichen Verhandlungen umgesetzt, wodurch sich für die Durchsetzung nationaler Präferenzen durch die Mitgliedsländer große Möglichkeiten bieten. Zudem besteht auch weiterhin eine im Wesentlichen bilaterale Dimension der Außenbeziehungen der Mitgliedsstaaten.

In diesem Sinne haben die Fortschritte beim Aufbau der Gemeinschaft neben der Übertragung zahlreicher Funktionen auf die supranationalen Organe gleichzeitig eine Reihe von Zwischenräumen offen gelassen, durch die die Mitgliedsstaaten ihre jeweiligen Interessen durchsetzen und ihre Außenpolitik führen. Die Integration ist in diesem Bereich als Positivsummenspiel zu verstehen: Die Vergemeinschaftung führt zu einer Stärkung der Rolle der einzelnen Staaten, und zwar sowohl innerhalb der EWG/EU als auch in Funktion der Dynamik des Integrationsprozesses selbst. Zum Verständnis dieses Punktes müssen wir einige Konzepte heranziehen, die uns die Verschiedenartigkeiten in der Dialektik Staat vs. Supranati-

Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses zeigt, dass diese Integration nicht als Nullsummenspiel interpretiert werden darf.

Die EU ist der Markt, auf dem Spanien zwei Drittel seines Außenhandels abwickelt. Als Land mittlerer Entwicklung profitiert es von finanziellen und technologischen Ressourcentransfers. Europa ist der Herkunftsort der meisten ausländischen Direktinvestitionen in Spanien, und die EU-Mitgliedschaft hilft Spanien, sein internationales Ansehen zu verbessern.

onalität im Falle Europas vor Augen führen.

Die Spannungen, die sich aus der wirtschaftlichen Integration und aus den intergouvernementalen Perspektiven im Bereich der Außenpolitik ergeben, lassen sich zum Teil durch die Einführung zweier neuer Konzepte auflösen: das Konzept der Vergemeinschaftung und das der Europäisierung. Hilfreich ist auch ein Verzicht auf den stark wertenden und ideologisch belasteten Begriff des nationalen Interesses, der zudem im Kontext der Integration und noch mehr in einer Welt, in der zahlreiche internationale Ziele und Inhalte von den Staaten neu definiert werden, wirkungslos ist. Stattdessen sprechen wir von internationalen Präferenzen. Dabei handelt es sich um ein weniger rigides Konzept, das flexibler an die neuen internationalen Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

Die Vergemeinschaftung im Sinne einer Übertragung von Souveränität auf die supranationalen Organe ist eine operative Kategorie für den wirtschaftlichen und finanziellen Bereich. Der Schwerpunkt der Macht in diesen Bereichen hat sich tendenziell hin zu den supranationalen Institutionen verschoben. Die Staaten mussten die Übertragung eines Teils ihrer Souveränität auf Gemeinschaftsorgane akzeptieren. Bestimmte regionale und internationale Präferenzen werden nur noch in diesem Rahmen befriedigt. Das Konzept der Europäisierung spielt auf die in den anderen beiden Säulen des Unionsvertrages vorherrschenden Integrationsmodalitäten an. In diesen Bereichen hat man grundsätzlich nicht auf Souveränität zugunsten der Gemeinschaftsorgane verzichtet. In diesem Sinne lässt die Europäisierung die Möglichkeit einer eventuellen späteren Übertragung von Kompetenzen auf die EU offen. Sie unterstreicht aber gleichzeitig für außenpolitische Fragen den Erhalt eines hohen Ausmaßes

an staatlicher Souveränität (Mosrisse-Schilbach 1999).

Die Außenpolitik europäisiert sich, wenn sich die EWG/EU für alle Mitgliedsstaaten zu einem internationalen System wandelt, das es ihnen erlaubt, einen bedeutsamen Teil ihrer nationalen Präferenzen zu artikulieren, zu realisieren und auf die internationale Ebene zu projizieren. Im Prinzip handelt es sich bei außenpolitischen Verhandlungen nicht um ein Nullsummenspiel, denn die „Renationalisierung“ der internationalen Präferenzen kann die Autorität der Europäischen Union auf internationalem Parkett erhöhen. In diesem Sinne stärkt die Europäisierung die Rolle des Staates und ermöglicht das Erreichen von Zielen, die sich nur schwerlich im Alleingang schaffen ließen.

Europäisierung als „interne Außenpolitik“

Wir können verschiedene Arten der Europäisierung unterscheiden. Auf der einen Seite drückt sie sich in einer EU-internen Außenpolitik aus, durch die Mitgliedsstaaten innerhalb der Gemeinschaft bestimmte Ziele verfolgen und so ihre internationale Positionierung verändern. Für ein Land wie Spanien bedeutet die Europäisierung ein Mittel zur Maximierung des Schutzes, den eine mächtigere Gruppe bietet, und erhöht gleichzeitig die Möglichkeit, Einfluss auf die größeren Partner auszuüben. Für die spanische Politik ist die Einbindung in die Gemeinschaftsstrukturen ein Ziel an sich. Die EU ist der Markt, auf dem Spanien zwei Drittel seines Außenhandels abwickelt. Als Land mittlerer Entwicklung profitiert es von finanziellen und technologischen Ressourcentransfers. Europa ist der Herkunftsort der meisten ausländischen Direktinvestitionen in Spanien, und die EU-Mitgliedschaft hilft Spanien, sein internationales Ansehen zu verbessern.

Die spanische Politik gegenüber Lateinamerika wird in dem Maße zu einer internen Außenpolitik, wie die besondere Beziehung zu den Ländern des amerikanischen Kontinents die Verhandlungsstärke Spaniens innerhalb der EU maximiert. Die Lateinamerika-Politik Spaniens war in hohem Maße durch die tief greifenden Veränderungen auf dem europäischen Kontinent im Zuge des Falls der Berliner Mauer motiviert. Die Intensivierung der Beziehungen mit den Ländern des „anderen“ Europa erhöhte die Furcht Spaniens vor einer Ausgrenzung aus dem europäischen Konzert. In diesem Sinne wurde Lateinamerika zum Bestandteil einer von Madrid eingesetzten Strategie, um sich einen gewissen Einfluss auf die Agenda der Gemeinschaft zu erhalten. „Seit der durch das Ende des Kalten Krieges hervorgerufenen Wende von 1989 ist es zu einer Umorientierung der spanischen Diplomatie gekommen. Zum einen bemüht sich Spanien innerhalb der EPZ um eigenen Spielraum, zum anderen definiert es ganz deutlich eine eigene Agenda (Mittelmeer und Lateinamerika), die von der prioritären Agenda der EPZ (Mittel- und Osteuropa) abweicht. Die spanische Diplomatie handelt angetrieben von zwei Faktoren: dem Streben nach einem höheren internationalen Status (Mittelmacht) und der Eigenwahrnehmung, im Neuen Europa ein peripheres Land zu sein“ (Barbé 1996).

Ein Beispiel dafür findet sich auch in der Idee einer iberoamerikanischen Gemeinschaft. Damit wurde die Etablierung eines iberoamerikanischen Raumes vorgeschlagen, aus dem im Laufe der Zeit eine echte Gemeinschaft werden könnte. Diese Gemeinschaft wurde nicht als Integrationsprozess oder als wirtschaftliches oder politisches Bündnis konzipiert, sondern als Konzertierung zwischen Ländern mit einer gemeinsamen Geschichte, Sprache

und Kultur. Ziel ist es, die wirtschaftliche und kulturelle Interdependenz zu fördern, die Demokratie zu stärken und die gemeinsame Position der beteiligten Länder auf internationaler Ebene zu verbessern.

Die iberoamerikanischen Gipfeltreffen haben das Aufkommen dieser neuartigen und in der Vergangenheit nicht existenten Form von Beziehungen stimuliert. Die sich daraus ergebenden regelmäßigen Kontakte haben es Spanien ermöglicht, seinen Handlungsradius auf dem amerikanischen Kontinent zu vergrößern. Sie haben darüber hinaus zur Herausbildung eines iberoamerikanischen Raums in spezifischen Bereichen geführt. Trotz der politischen Bedeutung der Gipfeltreffen war allerdings in den letzten Jahren eine gewisse Erschöpfung dieser Zusammenkünfte festzustellen.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Aus dem Blickwinkel der spanischen Außenpolitik existiert das Thema Iberoamerika nur im Hinblick auf die Gipfeltreffen, es ist nicht Bestandteil einer wirklichen Staatspolitik. „Die spanische Außenpolitik gegenüber Iberoamerika war traditionell nicht einschließend in dem Sinn, dass die Interessen der Länder und Zivilgesellschaften Iberoamerikas einbezogen worden wären. All dies hat einen rhetorischen Diskurs hervorgerufen, dem es bisweilen an praktischem Sinn mangelt und der für ein gewisses Unverständnis gesorgt hat“ (Mallo 1998: 104; vgl. auch Rojas Aravena 2000).

Madrid weist den Beziehungen mit Lateinamerika einen in hohem Maße funktionalen Charakter zu: Es handelt sich dabei um einen Mechanismus, durch den Madrid seine Rolle als natürlicher Gesprächspartner zwischen Europa und Amerika stärkt und seine zentrale Rolle innerhalb der Dreiecksbeziehung aufrechterhält. Dadurch kann Spanien seinen Handlungsspielraum auf internationaler Ebene vergrößern und

Die iberoamerikanischen Gipfeltreffen haben das Aufkommen dieser neuartigen und in der Vergangenheit nicht existenten Form von Beziehungen stimuliert. Die sich daraus ergebenden regelmäßigen Kontakte haben es Spanien ermöglicht, seinen Handlungsradius auf dem amerikanischen Kontinent zu vergrößern.

Spanien hat sich in einen zentralen Akteur der europäisch-latein-amerikanischen Handelsbeziehungen verwandelt und bemüht sich darum, die zukünftigen Beziehungen EU-Mercosur nach seinen Vorstellungen mitzugestalten.

seine Verhandlungskapazität innerhalb der EU erhöhen.

Derselbe Umstand lässt sich in der Logik der spanisch-lateinamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen beobachten. Lateinamerika ist zu einem Hauptziel im Internationalisierungsprozess der spanischen Unternehmen geworden. Diese haben dabei von den wirtschaftlichen Umbrüchen und der Privatisierung staatlichen Unternehmen profitiert, die seit Mitte der achtziger Jahre in der Region stattgefunden haben.

Die vielfältigen Kontakte mit Lateinamerika haben Spanien zahlreiche Möglichkeiten für eine beschleunigte Internationalisierung seiner Unternehmen eröffnet. So betont Pedro Luis Uriarte, stellvertretender Vorsitzender und geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Banco Bilbao Vizcaya (BBV), mit Blick auf die Finanzkrise, die Lateinamerika in den Jahren 1998 und 1999 heimsuchte, man werde in der Region bleiben, in der über 3 Milliarden Dollar investiert wurden, weil es sich dabei um Anlagekapital handele. „Mit den 3 Milliarden Dollar, die wir in Südamerika investiert haben, hätten wir nicht einmal 1 % eines europäischen Marktes wie Italien erworben“ (El País, 21.9.1998). Gleiches lässt sich hinsichtlich des Nutzens beobachten, der Kuba zugeschrieben wird. In diesem Land haben kleine und mittelständische Betriebe eine besondere Rolle gespielt. Gemäß Schätzungen des Verbandes Spanischer Unternehmer auf Kuba beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen Spaniens 1995 auf ca. 12 Milliarden Peseten (rund 72 Millionen Euro). Der größte Teil dieser Investitionen wurde durch kleine und mittlere Unternehmen getätigt, für die Kuba oft die erste Auslandserfahrung darstellte und die später in Ländern wie Mexiko, Argentinien und Marokko investierten (Valencia 1999: 93).

Auch die Beziehungen zu Lateinamerika werden dadurch geprägt,

dass sich die spanische Außenpolitik in einer doppelten Dynamik des Bilateralismus und des gemeinschaftlichen Multilateralismus befindet. So erhält auch die spanische Lateinamerika-Politik neue Impulse, wenn die EU beispielsweise Abkommen mit lateinamerikanischen Ländern abschließt. Dazu gehören das interregionale Abkommen Europäische Union – Mercosur und die Verträge zwischen der EU und Mexiko bzw. Chile. Der Mercosur hat sich im Hinblick auf Handel und Investitionen zum bevorzugten Partner der EU und Spaniens in Lateinamerika entwickelt. Die Handelsbeziehungen zu den Mitgliedsländern des Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay) und dem assoziierten Partner Chile entsprachen 1997 56,8% der spanischen Exporte nach Lateinamerika und 54,4% seiner Importe aus der Region. Der Mercosur ist zu einem strategischen Ziel im Rahmen der spanischen Bemühungen um die Erschließung neuer Märkte geworden. Spanien wiederum hat sich in einen zentralen Akteur der europäisch-lateinamerikanischen Handelsbeziehungen verwandelt und bemüht sich darum, die zukünftigen Beziehungen EU-Mercosur nach seinen Vorstellungen mitzugestalten.

Europäisierung als „externe Außenpolitik“

Die Europäisierung ist insofern eine der EWG/EU externe Außenpolitik, als sie die Multilateralisierung politischer und wirtschaftlicher Themen von internationaler Tragweite ermöglicht, die Bedingungen für eine Annäherung der Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten schafft und damit die Divergenzen und Konflikte reduziert. Die Europäisierung spiegelt sich als „Maximierung“ der internationalen Positionierung, beispielsweise wenn ein Land seine Verhandlungskapazitäten auf internationaler Ebene aufgrund seiner Mitgliedschaft in der EU steigert.

	1998	1999	2000
EU	27,9	34,5	48,8
Europa ohne EU	1,8	2,9	4,0
USA	7,8	0,7	7,9
Mittel- und Osteuropa	0,39	0,23	1,93
Afrika	1,2	0,41	0,2
Lateinamerika	56,3	57,5	33,8
Asien ohne Japan	0,5	0,5	0,1

Quelle: Dirección General de comercio e inversiones. Ministerio de Economía.

Dies ist bei Spanien der Fall, das gegenüber den Ländern Lateinamerikas im doppelten Sinne an Prestige gewann: als Modell des demokratischen Übergangs und vor allem als neue Schnittstelle zwischen Lateinamerika und der EU. Andererseits hat das besondere Verhältnis zu Lateinamerika die Verhandlungsposition Madrids innerhalb der EU gestärkt.

Die großen Investitionen, die Spanien in Lateinamerika getätigt hat, sind ein gutes Beispiel für diese Tendenz. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, haben die Auslandsdirektinvestitionen in den Beziehungen Spaniens zu Lateinamerika eine wichtige Rolle gespielt. Spanische Investoren interessieren sich vor allem deshalb für Lateinamerika, weil mit der Region enge wirtschaftliche und politische Beziehungen existieren, was ihnen die Möglichkeit eröffnet, ihre internationale Präsenz langfristig zu festigen. Die spanischen Direktinvestitionen in Lateinamerika fließen nicht in erster Linie in die Ausbeutung von Rohstoffen. Sie sind von dem Wunsch geleitet, neue Märkte zu erschließen.

Wichtigstes Motiv für die umfangreichen Direktinvestitionen in Lateinamerika ist jedoch, durch die Internationalisierung der Unternehmen deren Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Das Interesse der Investoren galt insbesondere dem Finanz-, Transport- und Kommunikationssektor. Minister Josep Piqué stellt dazu fest: „In

der derzeitigen Internationalisierungsphase der spanischen Wirtschaft sticht nicht nur der enorme Anstieg der spanischen Investitionen im Ausland hervor (6,2 Billionen Peseten 1999), sondern die bedeutsame Konzentration dieses Anstiegs in den Ländern Iberoamerikas (4 Billionen Peseten), wo die spanischen Unternehmen mit 53 % der gesamten Auslandsinvestitionen in der Region noch vor den USA an erster Stelle der Investoren standen“ (Piqué 2001: 64).

Europäisierung als „gebrochene Außenpolitik“

Das Konzept der Europäisierung drückt sich auch in einer durch die EWG/EU gebrochenen Außenpolitik aus. Dies ist dann der Fall, wenn ein Mitgliedsland die Kanäle der Gemeinschaft nutzt, um seine Verhandlungsmacht zu maximieren oder um eine politische Orientierung beizubehalten, die mit nationalen Mitteln allein nicht zu halten wäre. In diesem Sinne hat die Lateinamerika-Politik Spaniens eine Reihe von Erwartungen in der Region geschürt (Intensivierung der Verbindungen zu anderen europäischen Ländern über Spanien), die unmöglich gewesen wären, wenn Spanien nicht Mitglied der Gemeinschaft wäre. Durch seine kulturellen und politischen Bindungen mit Lateinamerika ist es Spanien gelungen, die traditionelle Prädisposition der lateinamerikanischen Länder zu einer Intensivierung ihrer Beziehungen mit Deutschland (der großen europäi-

Spanische Investoren interessieren sich vor allem deshalb für Lateinamerika, weil mit der Region enge wirtschaftliche und politische Beziehungen existieren, was ihnen die Möglichkeit eröffnet, ihre internationale Präsenz langfristig zu festigen.

In ihrem Streben nach mehr Autonomie haben sich die Regierungen des Cono Sur um eine multilaterale Einbindung bemüht, in deren Rahmen bestimmte nicht-amerikanische Akteure als Gegengewicht und Machtausgleich gegenüber den USA dienen sollten.

schen Industriemacht), Großbritannien (dem traditionellen Investor in der Region) und Frankreich verblasen zu lassen.

Spanien bricht seine Außenpolitik an der EU, indem es dafür sorgt, seine Beziehungen zu Lateinamerika mit einem wirtschaftlichen Inhalt zu versehen, was nicht nur zum größten Teil der Natur der EU entspricht, sondern auch mit dem übereinstimmt, was Lateinamerika sich von den Beziehungen mit dem Alten Kontinent erhofft. „Natürlich“, schreibt der damalige spanische Außenminister Morán, „bedeutet dies eine qualitative Veränderung der Beziehung Spaniens mit Lateinamerika. Eine Beziehung, die sich mittlerweile von der leicht inhaltsleeren Rhetorik, die noch bis vor einigen Jahren unsere Beziehungen beherrschte, entfernt hat, die ein Wiederaufleben unserer traditionellen Verbindungen ermöglicht und diese im Wirtschafts-, Finanz-, Unternehmens- und Technologiesektor mit neuer Kraft versehen hat. Die spanische Politik gegenüber Lateinamerika weist heute Profile auf, die noch bis vor kurzem ganz und gar undenkbar gewesen wären“ (Piqué 2001: 64).

Europäisierung als „homogenisierte Außenpolitik“

Bei der Europäisierung kann es sich auch um die Internalisierung einer homogenisierten Außenpolitik der EWG/EU in Beziehung auf die Haltung, die einige Länder außerhalb der Gemeinschaft einnehmen (z.B. die USA), handeln. In diesem Fall werden die Positionen der Gemeinschaft nicht nur ausgehend von den Präferenzen und Positionen der Mitgliedsländer umgesetzt, sondern auch beeinflusst durch Faktoren bzw. Akteure außerhalb der Gemeinschaft. Unter bestimmten Umständen führt dies zur Verabschiedung gemeinsamer Standpunkte durch die Mitgliedsländer. In diesem Fall muss die spanische Lateinamerikapolitik nicht nur den institutio-

nellen Rahmen der Gemeinschaft berücksichtigen, sondern auch den Einfluss eines derart mächtigen Landes wie den USA.

Dies erklärt zumindest teilweise die ständigen Schwankungen der von den verschiedenen sozialistischen Regierungen Spaniens verfolgten Lateinamerikapolitik. Unter Führung des ersten sozialistischen Außenministers Fernando Morán wurde in den Jahren 1982 bis 1986 versucht, die Beziehungen zu den nicht europäischen Ländern zu verbessern. Gegenüber den USA verteidigte man eine größere Äquidistanz (Morán 1984). Sein Nachfolger Francisco Fernández Ordóñez vertrat zwischen 1986 und 1993 die Idee einer größeren Konvergenz zwischen der lateinamerikanischen und der europäischen Politik und plädierte dafür, die lateinamerikanischen Angelegenheiten im Rahmen der Gemeinschaftsorganisationen stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Während der Amtszeit von Javier Solana bestand diese Orientierung fort.

Die Beziehungen der EU und Spaniens zu Lateinamerika berücksichtigen den geopolitischen Bruch, der auf dem amerikanischen Kontinent existiert: Die Region des Großkaribischen Beckens, – es umfasst das nördliche Südamerika sowie Mittelamerika mit Ausnahme Kubas – befindet sich innerhalb des geopolitischen Designs der USA und die dort liegenden Staaten unterhalten enge Verbindungen zur Macht im Norden. Das restliche Südamerika und vor allem der Cono Sur ist dagegen eine Zone, die nicht so sehr dem hegemonialen Einfluss der USA unterliegt. In ihrem Streben nach mehr Autonomie haben sich die Regierungen dieser Länder um eine multilaterale Einbindung bemüht, in deren Rahmen bestimmte nicht-amerikanische Akteure als Gegengewicht und Machtausgleich gegenüber den USA dienen sollten. In diesem Sinne bestand im Cono Sur eine größere Prädisposition, die Be-

ziehungen zu Asien und vor allem zu den Ländern Europas zu intensivieren.

Die Staaten der Europäischen Union kennen diese geopolitische Realität und haben sich um eine stärkere Annäherung an diese Regierungen bemüht, während sie sich hinsichtlich einer Erhöhung der Präsenz im Großkaribischen Becken wesentlich vorsichtiger verhalten. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Dynamik des internationalen Handels Spaniens und der anderen EU-Länder analysiert.

Innerhalb des Handelsaustauschs fällt das geringe Gewicht auf, das die Länder Mittelamerikas und der Karibik für Spanien haben. Einzige Ausnahmen sind Kuba, ein Land, zu dem man eine „besondere Beziehung“ aufrecht erhält, und die Dominikanische Republik, die neben ihrer starken touristischen Entwicklung seit dem Eintritt in die Ländergruppe des Lomé-Abkommens ihre Verbindungen verstärkt hat. Auf Zentralamerika (ohne Panama) entfielen 1997 3,2 % der spanischen Exporte nach Lateinamerika und 3,9 % der Importe aus der Region.

Auch der Austausch mit Mexiko wies Schwankungen auf. Während noch zu Beginn der neunziger Jahre 28,1 % der spanischen Ausfuhren nach Lateinamerika auf Mexiko entfielen, sank diese Zahl 1995 auf 11,6 %, 1997 waren es 13,8 %. Der Anteil der Einfuhren schwankte in denselben Jahren zwischen 32,1 %, 21,3 % und 22,4 %. Zu dieser Situation haben insbesondere zwei Faktoren beigetragen: zum einen die mexikanische Finanzkrise von 1994 und vor allem die Verschiebung der Handelsaktivitäten im Zuge der NAFTA-Gründung, durch die sich der Handel des Aztekenlandes mit den Vereinigten Staaten innerhalb von drei Jahren um 64% steigerte (Ojeda 1998: 167). Die spanischen Regierungen haben nicht aufgegeben bei ihren Bemühen, die wirtschaftlichen Ver-

bindungen mit Mexiko auszubauen. Aus diesem Grunde stellte die spanische Regierung der mexikanischen Regierung und den Unternehmern beider Länder eine Kreditlinie in Höhe von 1,5 Milliarden Dollar zur Verfügung, von denen 300 Millionen Dollar für kleine und mittelständische Projekte reserviert waren.

Auch die Mitgliedschaft Spaniens in der NATO und die Beziehungen zu den USA über diese Organisation führten zu einem größeren Realismus der spanischen Lateinamerika-Politik. Mit dem NATO-Beitritt Spaniens begannen sich wichtige Veränderungen in der Politik des Landes gegenüber den USA zu zeigen. So entschied man sich, das schwierige Gleichgewicht zwischen dem autonomen Handeln Spaniens, das wieder ein festes Fundament für die Intensivierung seiner Verbindungen zu Lateinamerika aufbauen musste, und den durch die nordamerikanischen Interessen in der Region vorgegebenen Grenzen anzustreben. Aus diesem Grunde setzte die spanische Regierung, als die Contadora-Gruppe ins Leben gerufen wurde, auf ein niedriges Eigenprofil und die Unterstützung von Initiativen aus den Ländern der Region. Zudem bemühte sie sich darum, die EG über die Konferenz von San José zu mehr Engagement in der Region zu veranlassen. „Insofern änderte sich die Handlungs- und Vermittlungsstrategie der sozialistischen Regierung in der Region. Man entschied sich vor allem für indirekte Aktionen, eine Unterstützung der Friedenspläne aus der Region, das Einbringen des Themas vor dem Europarat und, nach erfolgtem EWG-Beitritt, für ein Handeln innerhalb des durch sie vorgegebenen Rahmens“ (Del Arenal 1994: 144).

Europäisierung als „institutionalisierte Außenpolitik“

Europäisierung kann auch bedeuten, dass wir es mit einer institutionalisierten Außenpolitik zu tun ha-

Auch die Mitgliedschaft Spaniens in der NATO und die Beziehungen zu den USA über diese Organisation führten zu einem größeren Realismus der spanischen Lateinamerika-Politik.

Am 2. Dezember 1996 verabschiedete die EU auf Initiative der spanischen Regierung einen Gemeinsamen Standpunkt gegenüber Kuba, der sich zum Ziel setzte, „einen Übergangsprozess zu einer pluralistischen Demokratie und den Respekt der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu fördern“.

ben. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die einzelnen Mitgliedsländer im Hinblick auf ein Problem, ein Land oder eine Region keine eigene Strategie formulieren wollen oder können. In diesem Fall kommen die in den Gemeinschaftsorganen wurzelnden Entwürfe zum Tragen. Die EU wird zu einem Akteur, der den „Willen“ der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten kanalisiert.

Eine solche institutionalisierte Außenpolitik dominiert hinsichtlich der Beziehungen mit Kuba. Nach der Auflösung des sozialistischen Lagers und aufgrund des Ausschlusses Kubas aus dem nordamerikanischen Markt konzentrierte sich die Außenpolitik des Karibik-Landes auf die Intensivierung der Beziehungen zu den EWG/EU-Ländern und zu Lateinamerika. Unter den neuen Bedingungen nach Ende des Kalten Krieges ließ sich eine gewisse Reziprozität von Seiten der Europäischen Union beobachten. Die Gründung eines ECHO-Büros für humanitäre Hilfe in Havanna im April 1994, die Eröffnung des Dialogs zwischen der Europäischen Kommission und der Regierung sowie die Aufrechterhaltung eines beachtlichen Umfangs wirtschaftlicher Zusammenarbeit und humanitärer Hilfe auf der Insel veranschaulichen diese Tendenz.

Die Verhärtung der US-Position gegenüber Kuba, der geringe Stellenwert, den die Insel auf der Tagesordnung der Gemeinschaft und der meisten EU-Mitgliedsländer einnimmt, sowie die Rivalität zwischen der EU und den Vereinigten Staaten in Lateinamerika schufen Bedingungen dafür, dass die Union gegenüber Kuba eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in die Praxis umsetzte. Am 2. Dezember 1996 verabschiedete die EU auf Initiative der spanischen Regierung einen Gemeinsamen Standpunkt gegenüber Kuba, der sich zum Ziel setzte, „einen Übergangsprozess zu einer pluralistischen Demokratie

und den Respekt der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu fördern“. Dies war das erste Mal, dass im Rahmen der GASP ein Dokument mit Bezug auf ein lateinamerikanisches Land verabschiedet wurde.

Das Dokument signalisiert ein Interesse daran, dass die Transition ihren Ausgangspunkt im gegenwärtigen Regime nehmen möge. Es macht die Zusammenarbeit von Fortschritten auf dem Gebiet der Demokratie abhängig, erklärt ein Interesse an der Förderung des Dialogs mit allen Sektoren, verlangt den Respekt der Menschenrechte und schlägt vor, die humanitäre Hilfe über nichtstaatliche Einrichtungen zu kanalisieren. Die neuartigen Aspekte dieser Position lassen sich in der Verknüpfung eines eventuellen Kooperationsabkommens mit Fortschritten in Richtung Demokratie, im stärkeren Aktivwerden der EU in der Frage der Förderung eines friedlichen Übergangs auf Kuba und in der Kanalisierung der humanitären Hilfe über Nichtregierungsorganisationen zusammenfassen.

Da Lateinamerika und insbesondere Kuba für die meisten Mitgliedsstaaten der EU einen geringen Stellenwert auf der Präferenzskala einnehmen, kann diesbezüglich relativ leicht ein Konsens erzielt werden. Die Möglichkeiten einer gemeinsamen, abgestimmten Position der Europäischen Union gegenüber den Problemen der Region sind damit größer. Trotz der Dynamik der spanischen Kuba-Politik folgen deren Aktionen weitgehend dem allgemeinen Kurs der EU gegenüber diesem Land.

Durch die Europäisierung seiner Lateinamerikapolitik aktiviert Spanien intensive Beziehungen mit der Region, es maximiert sein Verhandlungspotenzial innerhalb der EU und gegenüber den lateinamerikanischen Ländern. Aus einer Gemeinschaftsperspektive wird die Europäisierung insofern zu einem Hindernis

für eine Intensivierung der Beziehungen, wie die supranationalen Organe sich im wesentlichen aus wirtschaftlichen Gründen für die Region interessieren, was dazu geführt hat, dass die europäischen Länder untereinander im Wettbewerb um den Zugewinn regionaler Marktanteile stehen, ohne dass dabei ein besonders deutliches Interesse an einer qualitativen Verbesserung der Verbindungen zwischen beiden Teilen zum Ausdruck käme.

Weil Lateinamerika im Rahmen einer europäisierten Außenpolitik als eine von vielen Regionen der unterentwickelten Welt gilt, wird ihm tendenziell eine untergeordnete Bedeutung zugeordnet. Die wenig hervorgehobene Stellung Lateinamerikas in der Werteskala der internationalen EU-Präferenzen erklärt auch das Fehlen von Koordinationsinstanzen zwischen den Gemeinschaftsorganen und den europäischen Regierungen mit Blick auf die Gesamtregion. Dies schwächt das Handeln der Länder Europas gegenüber Lateinamerika.

Natürlich kann die niedrige Priorität, die die Region für die meisten Mitgliedsstaaten aufweist, auch dazu führen, dass leichter ein Konsens zu finden ist. „Die EU-Mitgliedsstaaten hegen kein besonderes Interesse an Lateinamerika und bezeichnenderweise befindet sich keiner von ihnen in einer dominanten Position gegenüber den anderen. Dies trägt ungemein zum politischen Zusammenhalt bei und erhöht die Erfolgsaussichten für die Umsetzung einer GASP in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Integration, Sicherheit und Zusammenarbeit bei länderübergreifenden Phänomenen wie dem organisierten Verbrechen und der Umweltzerstörung“ (Irela 1999: 7)

Fazit

Während die Länder Lateinamerikas bei der Definition eines Profils ihres

Verhältnisses zu Spanien große Passivität an den Tag gelegt haben, übernahm Madrid seit Beginn der demokratischen Wende die Aufgabe, die Qualität der Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas zu bestimmen. In diesem Sinne liegt man nicht falsch, wenn man sagt, dass die Essenz dieser Beziehungen eher den spanischen Initiativen als einer vorgeblich natürlichen Bereitschaft der lateinamerikanischen Länder in Bezug auf Spanien zu verdanken ist.

Die Lateinamerikapolitik Spaniens in den 90er Jahren erfolgte im wesentlichen im Rahmen der Gemeinschaftsinstitutionen. So erklärt sich, warum trotz des Interesses der spanischen Regierungen an einer besonderen Beziehung mit der Region die meisten Bindungen durch die gemeinschaftliche Vermittlung reproduziert wurden.

Derzeit beruht die Qualität der Beziehungen auf spanischen Initiativen und diese entsprechen in erster Linie Spaniens internationalen Präferenzen. Aber Spanien hat bereits alles Mögliche getan, um Vorteile aus diesen Beziehungen zu ziehen und wird kaum weitere Anstrengungen unternehmen, um deren Qualität zu steigern. Hinzu kommt, dass aufgrund der Europäisierung der Beziehungen eine weitere Intensivierung der Verbindungen zwischen der EU und Lateinamerika Madrid eines wichtigen politischen Kapitals berauben würde.

In diesem Sinne ist es – wenn man diesen Beziehungen in Zukunft neue Impulse verleihen möchte – unbedingt notwendig, dass die lateinamerikanischen Außenministerien und Entscheidungsträger eine realistischere und aktivere Haltung einnehmen. Die Zukunft wird zeigen, ob sich die Region dieser Herausforderungen gestellt hat.

Wenn man diesen Beziehungen in Zukunft neue Impulse verleihen möchte, ist es unbedingt notwendig, dass die lateinamerikanischen Außenministerien und Entscheidungsträger eine realistischere und aktivere Haltung einnehmen.

Literaturverzeichnis:

- ALONSO, José A. und DONOSO, Vicente, Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1983.
- ARCHIV DES AUSSENMINISTERIUMS, Actividades, textos y documentos, 1983.
- BARBÉ, Esther, De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea", in: *Afers Internacionals*, 34-35, 1996.
- Dies., La Cooperación Política Europea: la revalorización de la política exterior española, in: GILLESPIE Richard et al., *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1986.
- BOIX, Carles, Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial, Madrid, Alianza, 1996.
- DEL ARENAL, Celestino, La política exterior de España hacia Iberoamérica, Madrid, Editorial Complutense, 1994.
- DINI, Lamberto, L'Europa e l'America nell'età della globalizzazione, La Habana, 10. Juni 1998, *Archiv des italienischen Außenministeriums*.
- FAZIO Vengoa, Hugo, El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina, Firenze, European Press Academic Publishing, 2001.
- HILL, Christopher und WALLACE, William, Introductions. Actors and actions, in: HILL Christopher, Ed., *The Actors in Europe's foreign Policy*, London, Routledge, 1996.
- HILL, Christopher, The capability-expectations gap or conceptualizing Europe's international role, in: *Journal of Common Market Studies* vol. 31, 3, September 1993.
- HOFMEISTER, Wilhelm, Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?, in: *Estudios Internacionales*, 31. Jahr, 121-122, Januar-Juni 1998.
- HORD, Douglas, Developing the Common Foreign and Security Policy, in: *International Affairs* vol. 70, 3, 1994.
- IRELA, Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI, Bericht von IRELA, IRELA, Madrid, 1999.
- KEOHANE, Robert, International Institutions and State Power. Essays, in: *International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989.
- MALLO, Tomás, De las cumbres iberoamericanas a la articulación de una comunidad iberoamericana de naciones, in: *Síntesis*, 27-28, Madrid, 1998.
- MAQRCH PIJOL, Juan Antonio, The making of the Ibero-american Space in: ROY Joaquin und GALINSOGA JORDÀ Albert, Eds., *The Ibero-American Space. Dimensions and Perceptions of the Special Relationship between Spain and Latin America*, Miami, University of Miami und Universidad de Lleida, 1997.
- MOSRISSE-SCHILBACH, Melanie, L'Europe et la question algérienne, París, PUF, 1999.
- MUJAL, LEÓN Eusebio, Iberoamérica en la nueva política exterior española, in: *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América Latina en los ochenta*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1986.
- OJEDA, Mario, México y España veinte años después de la reanudación de las relaciones, in: *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, Mexiko, April-September 1998.
- ORDOÑEZ, Fernández, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 169, 9. November 1990.
- PERERA, Eduardo, La Unión Europea y Cuba: hacia un mayor realismo en las relaciones, in: *Revista de Estudios Europeos*, 31, La Habana, Juli-September 1994.
- PIQUE, Josep, Nuevas fronteras de la política exterior de España, in: *Política Exterior*, 79, Januar-Februar 2001.
- ROJAS ARAVENA, Francisco, Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global, Caracas, Flacso-Chile, Nueva Sociedad, 2000.
- SALOMON, Monica, LA PESC y las teorías de la integración: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos", in: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. 45-46. Barcelona: Fundació Cidob, 1999.
- SMITH, M., The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order, in: *Journal of Common Market Studies* vol., 34, 1, 1996.

- TAYLOR, P., *The European Union in the 1990's*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- TRUYOL, Antonio, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972.
- VALENCIA, Manuel, *Dos países siempre cercanos*, in: *Economía Exterior*, 8, Frühling 1999.
- WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, *Vortrag im Institut für Internationale Fragen und Außenpolitik (INCIPE) unter dem Titel "La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos conflictos"*, 23.2.1996, Archiv des Außenministeriums.
- ZALDIVAR, Andrés, *Iberoamérica y España: unidad de sentido*, in: *Síntesis*, 27-28, Madrid, Januar-Dezember 1997.

IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** Peter Birle: Lateinamerika und die USA. Coming Together? (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-13-0