



Universität Trier

Fachbereich III – Politikwissenschaft

M A G I S T E R A R B E I T

“Vamos a América Latina!”

**Die Position Spaniens in den Außenbeziehungen der
Europäischen Union zu Lateinamerika**

Zur Erlangung des Grades Magister Artium

Vorgelegt im Februar 2013 von
Lena Held
Matrikelnummer: 931184

Fleischstraße 46
54290 Trier
len.held@gmail.com

Betreut von
Prof. Dr. Joachim Schild

Danksagung

Eine Vielzahl von Menschen hat mich während der letzten Monate bei der Fertigstellung dieses Projektes unterstützt. Sie dürfen an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben.

Mein Dank geht an Bettina Trüb, ohne deren Hilfe eine Vielzahl der für die Forschungsarbeit relevanten Kontakte nicht zustande gekommen wäre und deren motivierende Worte und Unterstützung besonders während der Anfangsphase des Projektes von großem Wert für mich waren.

Mein Dank geht an Karl Buck für sein Vertrauen, seine außerordentliche Mühe und die große Menge an Zeit, die er investiert hat, um mir einen Blick „hinter die Kulissen“ der EU zu verschaffen.

Außerdem danke ich José Javier Fernández Fernández, dem dieser Dank nicht nur aufgrund der Informationsfülle gebührt, die er für mich bereithielt, sondern auch aufgrund seines ansteckenden Enthusiasmus in wissenschaftlicher wie praktischer Hinsicht, der mich zu keinem besseren Zeitpunkt als in der entscheidenden Endphase der Arbeit hätte ergreifen können.

Des Weiteren möchte ich allen Interviewpartnerinnen und -Partnern für Ihre Zeit und die außerordentliche Kooperationsbereitschaft danken. Hier sind im Besonderen Carlos Applegren, Susellys Pérez Mesa, José Luis Pardo, Cecilia Robles und Jorge Valdez zu erwähnen. Außerdem Eva María Martos González für die unermüdliche Korrespondenz zur Koordination von Terminen.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei meinem Betreuer Herr Prof. Dr. Joachim Schild bedanken, der mich besonders in den ersten Monaten der Arbeit bei der Konzeption des Forschungsprojektes geduldig unterstützte und stets für Fragen offen war.

Wie hätte ich dieses Projekt anfangen, durchhalten und beenden können ohne meine Freunde? Danke für eure moralische Unterstützung, euer Verständnis und dass ihr mich nicht so im Stich gelassen habt wie die automatische Rechtschreibüberprüfung von Microsoft Word.

Der größte Dank geht an meine Eltern. Ohne eure konstante Unterstützung in jeglicher Hinsicht ich nie da wäre, wo ich heute bin.

Februar 2014

Inhaltsverzeichnis

DANKSAGUNG

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	1
1.1.	Das Dreieck Europäische Union – Spanien – Lateinamerika.....	1
1.2.	Relevanz des Themas	3
1.3.	Vorgehensweise.....	6
2.	THEORETISCHE GRUNDANNAHMEN	10
2.1.	Zur Spezifizierung von Begrifflichkeiten.....	10
2.2.	Der Liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik.....	12
2.3.	Agenda-setting in der EU als Möglichkeit nationaler Einflussnahme.....	16
2.3.1.	Agenda-setting als integraler Bestandteil des Politikprozesses.....	16
2.3.2.	Instrumente und Methoden des Agenda-setting	17
2.3.3.	Die Agenda-setting Kompetenz der EU-Ratspräsidentschaft.....	21
3.	BI-REGIONALE STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT IM WANDEL	25
3.1.	Die politische Dimension der EU-Lateinamerika-Beziehungen	25
3.2.	Die wirtschaftliche Dimension der EU-Lateinamerika-Beziehungen	31
4.	SPANISCHES AGENDA-SETTING IN DEN INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION	
	ZUM UPLOAD NATIONALER PRÄFERENZEN	35
4.1.	Die Motivation Spaniens: Strategische Interessen oder historische Verbundenheit?.....	35
4.2.	Agenda-setting während der sozialistischen Regierungen González (1986-1996)	39
4.2.1.	Die Rahmenbedingungen	39
4.2.2.	Setting the Agenda	42
4.2.3.	Bilanz.....	50
4.3.	Agenda-setting während den konservativen Regierungen Aznar (1996-2004).....	52
4.3.1.	Die Rahmenbedingungen	52
4.3.2.	Setting the Agenda	55
4.3.3.	Bilanz.....	59
4.4.	Agenda-setting während der sozialistischen Regierung Rodríguez Zapatero (2004-2012) .	61
4.4.1.	Die Rahmenbedingungen	61
4.4.2.	Setting the Agenda	65
4.4.1.	Bilanz.....	71

5.	FALLBEISPIELE	74
5.1.	Die Auswahl der Fallbeispiele.....	74
5.2.	Das Fallbeispiel Kuba	75
5.2.1.	Die EU-Kuba-Beziehung: Die konstante Unkonstante	75
5.2.2.	Setting the Agenda	78
5.2.3.	Bilanz.....	88
5.3.	Das Fallbeispiel Chile	89
5.3.1.	Die EU-Chile-Beziehung: Die Unveränderliche	89
5.3.2.	Setting the Agenda	94
5.3.3.	Bilanz.....	97
6.	AUSWERTUNG.....	99
6.1.	Die Motivation Spaniens: Strategische Interessen und historische Verbundenheit	99
6.2.	Spaniens Präferenzen in den EU-Lateinamerika-Beziehungen.....	102
6.3.	Mittel und Wege des Uploads: Instrumente des Agenda-setting.....	104
7.	SCHLUSSBETRACHTUNG	109
	ABBILDUNGEN.....	113
	LITERATUR	120
	Primärquellen	120
	Sekundärliteratur	129
	EIDESSTÄTTLICHE ERKLÄRUNG	140

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Asien-Karibik-Pazifik
ANAPA	Asociación Nacional de Armadores de Buques Palangreros de Altura Nationaler Verband der Eigner von Hochsee-Langleinern
AMLAT	European Union Council Working Group on Latin America
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BCIE	Central American Bank of Economic Integration
CAN	Comunidad Andina Andengemeinschaft
CELAC	Community of Latin American and Caribbean States
COLAT	European Union Council Working Party on Latin America and the Caribbean
DG	Directorate-General
EEAS	European Union External Action Service
EC	European Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EPZ	Europäisch Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EU-LAK	Europäische Union-Lateinamerika und Karibik
EUROLAT	European-Latin American Parliamentary Assembly
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GP	Gemeinsame Position (hier: gegenüber Kuba)
GSVP	Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries
LI	Liberaler Intergouvernementalismus
LIC	Low Income Countries
MAEC	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación Spanisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation
MDG	Millennium Development Goals
MERCOSUR	Mercado Común del Sur Gemeinsamer Markt Südamerikas
MIC	Middle Income Countries
MS	Mitgliedsstaaten (hier: der Europäischen Union)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OAS	Organization of American States
PP	Partido Popular Spanische Volkspartei
PSOE	Partido Socialista Obrero Español Spanisch Sozialistische Arbeiterpartei
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica Sekretariat für Internationale Kooperation und für Iberoamerika
SICA	Sistema de Integración Centroamericana Zentralamerikanisches Integrationssystem
USA	United States of America
ÜdV	Übersetzung der Verfasserin

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Eurobarometer Spain - „Country’s membership of the EC a good thing?“	113
Abbildung 2. Eurobarometer EU – „Country’s membership of EC a good thing?“	113
Abbildung 3. Überblick über die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner.	114
Abbildung 4. Four strategies in EU agenda-setting. Princen (2011).....	115
Abbildung 5. Eurobarometer Spain – „Feel european?“	116
Abbildung 6. Eurobarometer EU – „Feel european?“	116
Abbildung 7. Arbeitslosenquote in Spanien 2006 – 2013.....	117
Abbildung 8. EU-27 and Chile, trade in goods, 2000 to 2010 (EUR millions).....	117
Abbildung 9. Top 10 products imported from Chile 2010.....	118
Abbildung 10. Top-10 products exported to Chile 2010.....	118
Abbildung 11. Top trading partners of Chile in 2012.	119

1. Einleitung

1.1. Das Dreieck Europäische Union – Spanien – Lateinamerika

„No hay futuro sin Europa“, keine Zukunft ohne Europa, galt schon zur Zeit der spanischen Transition¹ als Leitspruch der politischen Integration Spaniens in die Europäische Gemeinschaft (Efe 2010). Der Beitritt bedeutete für das Land nicht nur die Eingliederung in einen Staatenbund, sondern vielmehr Demokratisierung, Modernisierung und Integration nach jahrzehntelanger Isolation durch das autoritäre Franco-Regime. Ein Blick auf die Eurobarometer² der vergangenen Jahre zeigt, dass der traditionell starke Euroenthusiasmus der Spanier trotz aktueller Eurokrise und Sparpolitik weit über die Jahre des Beitritts hinaus bis heute erhalten blieb.³

Doch auch auf der anderen Seite des atlantischen Ozeans findet sich ein Verbündeter Spaniens. Das Königreich und die lateinamerikanischen Staaten sind vor allem aufgrund der Kolonialzeit politisch, ökonomisch, kulturell und nicht zuletzt auch linguistisch eng miteinander verbunden. Die Beziehungen zu Lateinamerika gelten damit seit jeher als einer der zwei wichtigsten Schwerpunkte spanischer Außenpolitik. Rege Wirtschaftsbeziehungen, institutionalisierter politischer Dialog und stetige Migrantenströme demonstrieren die enge Verbindung Spaniens mit den Staaten Lateinamerikas.⁴

Die Beziehungen zwischen Lateinamerika und der Europäischen Union (EU) stützen sich heute formell auf das Abkommen einer *bi-regionalen strategischen Partnerschaft*, welches 1999 auf dem ersten EU–Lateinamerika-Gipfel in Rio de Janeiro beschlossen wurde (vgl. Declaration of Rio de Janeiro 1999). Zwar finden seither in regelmäßigen Zeitabständen medienwirksame Gipfeltreffen der jeweiligen Staats- und Regierungschefs statt und es konnten über die Jahre hinweg vereinzelt bilaterale Freihandelsabkommen entstehen. Ob dies jedoch als intensive Kooperation auf der Basis gemeinsamer Werte bezeichnet werden kann, von denen in der Erklärung von Rio ausdrücklich die Rede gewesen ist, kann hingegen als fraglich bezeichnet werden (vgl. Sberro 2012: 34).

¹ Als „Transition“ wird im Folgenden die Übergangsphase zwischen der Diktatur des Franco-Regimes und der Etablierung einer parlamentarischen Monarchie in Spanien bezeichnet.

² Das Eurobarometer ist eine von der Europäischen Kommission seit 1973 durchgeführte Erhebung zur öffentlichen Meinung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

³ Vgl. hierzu Abbildung 1 und Abbildung 2.

⁴ Die Bilanz der Migrationsströme kehrte sich in den vergangenen Jahren seit dem Ausbruch der spanischen Wirtschaftskrise um. Erstmals emigrierten damit mehr Spanier nach Lateinamerika, als Zuwanderer aus der Region in das Königreich gemessen werden konnten (vgl. The Economist 2012).

Aufgrund der eingangs erwähnten engen Beziehungen zu Lateinamerika und deren hohen außenpolitischen Priorität in der Außenpolitik Spaniens scheint eine nähere Betrachtung der Position Spaniens bei der Gestaltung der bi-regionalen strategischen Partnerschaft dabei von besonderem Interesse. Bei öffentlichen Auftritten und in der Presse wird die ehemalige Kolonialmacht häufig als „interlocutor“, „puente“⁵ oder „bridgebuilder“ im *Dreieck* dieser EU-Spanien-Lateinamerika-Beziehungen bezeichnet (ABC.es 2013; Canberra Times 2004; El Pais 2012a; The New York Times 2002). Um zu verstehen, inwieweit Spanien dieser Rolle tatsächlich gerecht wird, ist es notwendig, die tatsächliche Position Spaniens innerhalb dieses Dreiecks genauer zu betrachten.

Zur Konzeptualisierung wird dabei das Modell der *Europäisierung* nach Börzel/Panke (2008) herangezogen, welches unter dem Begriff *Uploading*⁶ definiert, inwiefern „Faktoren auf Ebene der Mitgliedsstaaten die EU bzw. deren Teilausschnitte wie Politikinhalt, Prozesse oder Ordnungsideen beeinflussen“ (Börzel/Panke 2008: 140). Dabei fungieren die auf mitgliedstaatlicher Ebene angesiedelten Faktoren wie etwa staatliche Interessen, Verhandlungsmacht und Verhandlungsstrategien als erklärende, unabhängige Variable. Wandel auf der Ebene der europäischen Politik wird zum zu erklärenden Phänomen, der abhängigen Variable (vgl. Börzel/Panke 2008: 140).

Übertragen auf den Forschungskontext der vorliegenden Arbeit soll dementsprechend nachvollzogen werden, inwieweit es Spanien am innereuropäischen Verhandlungstisch bisher gelang, durch das *Uploading* nationaler Präferenzen das Thema Lateinamerika auf die Agenda der EU zu setzen oder bereits bestehende EU-Policies hierzu nach nationalen Interessen zu verändern und somit Einfluss auf die traditionell schwach ausgeprägten Außenbeziehungen gegenüber der Region zu nehmen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist also die Beantwortung der folgenden Forschungsfrage:

Inwieweit gelang es Spanien die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika im Zeitraum zwischen 1986 und 2012 nach nationalen Präferenzen zu beeinflussen?

⁵ Übersetzung der Verfasserin (ÜdV): „Gesprächspartner“, „Vermittler“, „Brücke“.

⁶ *Uploading* ist im Konzept der *Europäisierung* nach Börzel/Panke (2008) nur ein Teilausschnitt des gesamten Prozesses. Insgesamt handelt es sich um einen zirkulären Prozess, dessen Ablauf sich in einem stetigen Upload nationaler Präferenzen auf die EU-Ebene und dem darauffolgenden Download europäischer Policies auf die nationale Ebene manifestiert. Für eine detaillierte Darstellung, sowie Diskussion des Konzeptes vgl. Börzel/Risse (2000, 2003), Olson (2002), Radaelli (2003), Bulmer/Lequesne (2005), Börzel/Panke (2008).

Dabei orientiert sich der Aufbau der Analyse an drei weiteren Unterfragen, die den Forschungsgegenstand weiter eingrenzen und darüber hinaus eine stringente Gliederung des Themenkomplexes ermöglichen:

1. Auf welcher Motivation gründet sich Spaniens Engagement?
2. Welche sind Spaniens Präferenzen hinsichtlich der Außenbeziehungen der EU zu Lateinamerika?
3. Welche Meilensteine in den Außenbeziehungen der EU zu Lateinamerika prägte Spanien und mit welchen Mitteln?

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich wie in der Forschungsfrage definiert dabei vom Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft⁷ vom 1. Januar 1986 bis zum Ende der Amtszeit des spanischen Ministerpräsidenten José Luis Rodríguez Zapatero im Jahr 2012. Die breit angelegte Zeitspanne soll dabei eine diachrone Betrachtung unterschiedlicher spanischer Regierungen sowie die verschiedenen Entwicklungsstufen der EU-Lateinamerika-Beziehungen ermöglichen.

1.2. Relevanz des Themas

Die praktische Relevanz des Themas ist evident. Der lateinamerikanische Kontinent ist in den vergangenen Jahren nicht nur wirtschaftlich erstarkt, sondern beweist auch neues Selbstbewusstsein auf internationalem Parkett. So formulierte der chilenische Präsident Sebastian Piñera bei der Eröffnung des European Union-Community of Latin American and Caribbean States (EU-CELAC) Gipfels in Santiago de Chile im Januar 2013, dass die starke Asymmetrie, von der die bi-regionalen Beziehungen bisher geprägt waren, schwinden werde. Vielmehr sei zukünftig ein horizontales Verhältnis der beiden Regionen zu erwarten, welches auf echter Kooperation und gleichberechtigter Zusammenarbeit, anstelle einseitiger Assistenz und Unterstützung von Seite der EU, basiere (Piñera 2013). Der Gipfel markierte damit eine „Trendwende in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen“ (Gratius/Nolte 2013: 1).

Denn während sich die lateinamerikanischen Staaten aktuell im politischen wie wirtschaftlichen Aufstieg befinden, kämpft die EU mit einer tiefen wirtschaftlichen Krise und droht damit auch an politischem Einfluss auf globaler Ebene einzubüßen (Kempin/Overhaus 2013: 95). Eine Intensivierung der bi-regionalen Beziehungen sowie echte bi-regionale Kooperation

⁷ Der Begriff *Europäische Gemeinschaft* (EG) wird im Folgenden aus Gründen besserer Lesbarkeit im Zweifel durch den Begriff *Europäische Union* (EU) ersetzt. Ursprünglich bezeichnet der Begriff der Europäischen Gemeinschaft einen der Gründungsbausteine der heutigen Europäischen Union. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Gemeinschaft 1993 als eine der drei Säulen in die das neue Vertragswerk der EU inkorporiert.

auf der Basis gemeinsamer Werte, könnte beiden Regionen ein stärkeres Gewicht auf globaler Ebene verleihen und im Verbund einem Abrutschen in die politische Marginalität gegenüber den bevölkerungsstarken Wirtschaftsmächten in Asien entgegenwirken. EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso verwies in seiner Abschlussrede des EU-CELAC-Gipfels (2013) diesbezüglich auf das gemeinsame Potenzial, welches sich auf ein Sechstel der Weltbevölkerung, ein Drittel der Länder der Vereinten Nationen und ein Viertel des globalen Bruttoinlandsproduktes stütze (vgl. European Commission 2013). Gerade zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele auf globaler Ebene, wie zum Beispiel im Kampf gegen den Klimawandel, könnte eine engere Partnerschaft und Koordinierung gemeinsamer Interessen von großem Nutzen für beide Regionen sein (vgl. Declaration of Lima 2008).

Speziell für Spanien böte sich durch ein stärkeres außenpolitisches Engagement im Rahmen dieser bi-regionalen Beziehungen zum einen die Möglichkeit, dem durch die starke Rezession hervorgerufenen politischen innereuropäischen Marginalisierungsprozess entgegenzuwirken. Zum anderen könnte Spanien seine politische und wirtschaftliche Präsenz in Lateinamerika sichern und stärken. Jüngste Enteignungen spanischer Großkonzerne in Argentinien und Kolumbien scheinen auf einen Einflussverlust Spaniens in der Region hinzudeuten (vgl. Handelsblatt 2012). Die bereits begonnene außenpolitische und wirtschaftliche Neuausrichtung Lateinamerikas in Richtung Asien und den Pazifikraum ist bereits unverkennbar (vgl. Gratius/Nolte 2013: 3).

Doch das Thema ist nicht nur aufgrund aktueller politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen von besonderem Interesse. Seine wissenschaftliche Relevanz ergibt sich zusätzlich aus einer Reihe theoretischer Anknüpfungspunkte: Erstens trägt eine genauere Untersuchung der Beziehung zwischen der spanischen und europäischen Agenda zu einem verbesserten Verständnis der Politikprozesse innerhalb der EU bei (Princen 2007: 35). Zweitens fand die Darstellung von Agenda-setting Prozessen, wie sie im Rahmen der Arbeit stattfinden soll im europäischen Rahmen bis auf einige Ausnahmen (Pollack 1997; Princen 2007, 2011; Tallberg 2003, 2006) keine konkrete Anwendung. Drittens schließt das Konzept des Agenda-settings eine konzeptionelle Lücke des Liberalen Intergouvernementalismus (LI) nach Andrew Moravcsik, dessen Grundannahmen den Ausgangspunkt für die Analyse darstellen sollen. Moravcsik geht in seiner Theorie davon aus, dass Staaten die dominierenden Akteure im Policy-Prozess sind. Konkrete Mittel und Wege, derer sie sich dabei bedienen, um insbesondere die Prozesse supranationaler Organisationen und Staatengemeinschaften wie der EU zu gestalten, werden jedoch nicht weiter ausgeführt.

Der aktuelle Forschungsstand bietet bereits reichhaltige spanischsprachige Literatur hinsichtlich der EU-Lateinamerika-Beziehungen (del Arenal 2010; Freres/Sanahuja 2006; Mallo et al. 2011) sowie zur spanischer Außenpolitik gegenüber Lateinamerika (del Arenal 2011a, 2011c, Gratius 2007b; Úbeda-Portugués 2005) an. Die deutschsprachige Forschung zum Thema erweist sich hingegen als rar und diverse Analyseergebnisse und Darstellung deutscher Autoren wurden in einem im Rahm dieser Arbeit durchgeführten Interview von einem langjährigen EU-Beamten als "vereinfachend und ungenau" bezeichnet (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Aachen). Die spezifische Rolle Spaniens in den Beziehungen der EU zu Lateinamerika ist bereits Forschungsgegenstand verschiedener Publikationen del Arenals (2006; 2008; 2011b). Die vorliegende Forschungsarbeit wird del Arenals detaillierte Darstellungen als Grundlage für eine tiefgehende Auseinandersetzung mit der Thematik nutzen und sucht seine Ergebnisse auf unterschiedlichen Ebenen zu ergänzen.

Erstens sind die von del Arenal verfassten Arbeiten zum Thema weitestgehend deskriptiv gehalten und entbehren konkreter theoretischer Analyserahmen. So findet zwar die Erläuterung historischer Zusammenhänge in seinen Ausführungen einen angemessenen Raum und ermöglicht somit das Verständnis des komplexen Beziehungsgeflechtes. Der Erklärungsanspruch für das Verhalten der spanischen Politik ist damit aber eher gering.

Zweitens findet die essentielle Darstellung von Primärquellen in Form von EU-Dokumenten, abgesehen von der tiefgehenden Analyse der Erklärung von Rio de Janeiro (1999) nur wenig Aufmerksamkeit. Vielmehr bauen del Arenals Arbeiten hauptsächlich auf Sekundärquellen und zahlreichen eigene Analysen auf. Damit findet weder eine umfassende Auseinandersetzung mit anderen Publikationen zum Themenkomplex, noch mit den entsprechenden EU-Dokumenten oder institutionellen Rahmenbedingungen statt, die für eine tiefgehende Analyse mit Erklärungsanspruch unerlässlich sind.

Drittens verzichtet del Arenal in seinen Publikationen vollständig auf eine Auseinandersetzung mit den zentralen Policy-Prozessen, deren Betrachtung zur Identifizierung der Rolle Spaniens in den EU-Lateinamerika-Beziehungen wesentlich ist.

Die vorliegende Forschungsarbeit sucht die Artikel del Arenals auf den angesprochenen unterschiedlichen Ebenen zur vertiefenden Erklärung zu ergänzen und damit einen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Rolle, der Motivation und der Präferenzen Spaniens bei der Gestaltung des bi-regionalen Verhältnisses zu erzielen.

1.3. Vorgehensweise

Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst verschiedene Begrifflichkeiten, theoretische Grundannahmen und die zur Konzeptualisierung der Forschungsfrage verwendeten Ansätze erläutert. Die Arbeit fußt dabei auf den Grundannahmen des LI nach Andrew Moravcsik, die mit dem Ansatz der Europäisierung nach Börzel und Risse (2000) konzeptualisiert werden sollen. Zur Operationalisierung werden schließlich Typologien des Agenda-setting von Princen (2007; 2011) und Tallberg (2003; 2006) verwendet.

Das dritte Kapitel übernimmt eine maßgeblich exploratorische Funktion und erläutert in einem ersten Überblick die politischen und wirtschaftlichen Dimensionen der EU-Lateinamerika-Beziehungen, deren Verständnis für die folgende Arbeit unumgänglich ist. Die Kapitel vier und fünf beschäftigen sich mit der empirischen Analyse der Rolle Spaniens in den Beziehungen der EU zu Lateinamerika. Zunächst findet in 4.1. unter der Berücksichtigung des LI nach Moravcsik und in Bezug auf die Fragestellung der Arbeit eine genauere Auseinandersetzung mit der Motivation Spaniens zur Gestaltung der europäischen Lateinamerikapolitik statt.

Die Unterkapitel 4.2. bis 4.4. widmen sich in chronologischer Reihenfolge kongruent zu den jeweiligen Regierungsperioden 1986 bis 2012 der konkreten Ausprägung jeweiliger spanischer Interessen und deren Upload auf die EU-Ebene. In drei Unterkapiteln werden jeweils zunächst relevante äußere Umstände wie das nationale politische Kräfteverhältnis oder internationale Umbrüche außergewöhnlichen Ausmaßes erläutert, deren Auswirkung auf die Interessenbildung der Akteure wahrscheinlich ist. In einem zweiten Schritt wird mithilfe der erläuterten Typologien Princens und Tallbergs die konkrete Ausprägung spanischen Agenda-settings zum Hochladen nationaler Präferenzen auf EU-Ebene untersucht. Die Typologien sollen hierbei eine systematische Untersuchung zulassen, jedoch nicht als steifes Konzept verwendet und gegebenenfalls ergänzt werden. In einem letzten Schritt werden in einer kurzen Bilanz die jeweiligen Erfolge des spanischen Uploading skizziert und aufgezeigt, welche Initiativen zu konkreten Outputs⁸ führten.

⁸ Der Begriff Output subsumiert in diesem Zusammenhang das vorläufige Endprodukt eines politischen Prozesses, also beispielsweise „Gesetze, Programme, Budgets, politische und/oder administrative Maßnahmen“ (Jann/Wegrich 2003: 72). Der Begriff stammt aus der Policy-Forschung, die versucht Politik als *policy-making* zu interpretieren, also als „den Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973: 15). David Eastons (1965) Systemmodell stellt politische Prozesse in einem Regelkreis vereinfacht dar (vgl. Easton 1965). Demnach erhält das politische System Input durch verschiedene Akteure, etwa Parteien, die es in politische Entscheidungen umwandelt. Die daraus hervorgehenden Ergebnisse in Form von staatlichen Interventionen etwa durch die konkrete Anwendung von Ressourcen oder Einzelentscheidungen

Den letzten Teil der Analyse bilden zwei konkrete Fallbeispiele in Kapitel fünf. Dabei geht es nun nicht mehr um die allgemeine Betrachtung des spanischen Agenda-setting, sondern um die detailgenauere Untersuchung der Fallbeispiele Kuba und Chile. Die Republik Kuba ist dabei ein immer noch weitgehend isolierter karibischer Kleinstaat unter autoritärer Führung, der als einziges Land zum Untersuchungszeitraum keinerlei Abkommen oder Vertrag mit der EU geschlossen hatte, während Chile im Süden des lateinamerikanischen Kontinents sich nach jahrzehntelanger Diktatur in einem rasanten Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozess politisch und wirtschaftlich öffnete und als eines der ersten lateinamerikanischen Länder ein weitgreifendes Freihandelsabkommen mit der EU abschloss. Die Auswahl der Fallstudien ermöglicht demnach die Analyse der Rolle Spaniens in den jeweiligen Beziehungen unter unterschiedlichen Voraussetzungen. Lassen sich dennoch Gemeinsamkeiten erkennen, lässt dies Rückschlüsse auf eine etwaige Generalisierbarkeit der Ergebnisse zu. Die Analysestruktur des vierten Kapitels bleibt dabei weitestgehend bestehen.

Kapitel sechs dient der Auswertung der Untersuchung im Hinblick auf die oben genannte Forschungsfrage bevor im Schlusskapitel die Ergebnisse der Forschungsarbeit zusammengefasst werden. Das Kapitel schließt mit einem Ausblick.

Die empirische Untersuchung stützt sich dabei auf die Basis qualitativer Inhaltsanalysen von Primärdokumenten zu den EU-Lateinamerika-Beziehungen und greift des Weiteren auf themenspezifische Sekundärliteratur zurück. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Forschungsarbeit mehrere qualitative Experteninterviews geführt um die Untersuchung zu komplementieren.

Die Auswahl der Primärdokumente umfasst dabei Schlüsseldokumente der EU-Lateinamerika-Beziehungen wie das Vertragswerk verschiedener Abkommen, Protokolle von Gipfeltreffen und Ratssitzungen, Kommunikationen der Kommission an die übrigen EU-Institutionen, Parlamentsresolutionen sowie Reden hoher EU-Beamter und Presseerklärungen der EU-Kommission und des Rates. Auf spanischer Seite stehen offizielle Stellungnahmen und Reden spanischer Regierungsbeamter sowie amtliche Programme der verschiedenen Regierungen und Ratspräsidentschaften zur Verfügung. Weiterhin werden Zeitungsartikel großer nationaler spanischer, lateinamerikanischer und anglophoner Tageszeitungen untersucht. Schließlich steht eine Auswahl interner EU-Dokumente zur Verfügung.

mit dem Ziel das Verhalten der betroffenen Akteure zu verändern, werden als Output bezeichnet (Jann/Wegrich 2003: 80).

An Sekundärliteratur kann besonders für die ersten Jahre des Untersuchungszeitraums auf einen reichhaltigen Korpus detaillierter Beiträge zurückgegriffen werden, deren Auswertung für das Erkenntnisinteresse der Forschungsarbeit eine Grundlagen bietet. Die zur Verfügung stehende Fachliteratur nimmt jedoch bis zum Ende des Untersuchungszeitraums sukzessive ab, sodass gerade die Erkenntnisse über jüngste Entwicklungen weitgehend auf der Auswertung von Primärdokumenten basieren werden.

EU-interne Verhandlungsprozesse stellen trotz der Vielzahl an Sekundärliteratur für „Außen-seiter“ häufig das Problem einer *Black Box* dar. Um einen Einblick in die für die Öffentlichkeit nicht zugänglichen Arbeitsprozesse zu gewinnen, wurden im Zeitraum zwischen Oktober 2013 und Januar 2014 verschiedene Experteninterviews geführt. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte nach drei verschiedenen Kriterien. Erstens sollten Repräsentanten verschiedener Institutionen befragt werden. So befanden sich unter den Gesprächspartnern ein langjähriger Beamter des Rates der Europäischen Union sowie ein erfahrener Beamter des Europäischen Parlaments. Zur Repräsentation der spanischen Seite wurden Interviews mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums geführt. Ein Diplomat einer lateinamerikanischen Botschaft in Brüssel und ein Diplomat der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung vervollständigen die Auswahl. Die Einbeziehung institutionell unterschiedlicher Hintergründe ermöglicht dabei nicht nur einen breiten Überblick. Vielmehr bietet die Gegenüberstellung der gewonnenen Informationen gleichzeitig ein Kontrollinstrument für die jeweiligen getroffenen Aussagen.

Das zweite Kriterium zur Auswahl der Interviewpartner war deren Nationalität. Auch hier sollte eine möglichst heterogene Auswahl sichergestellt werden, denn nur so konnte das „Dreieck“ aus verschiedenen Winkeln betrachtet werden. Außerdem sollte so einer Verfälschung der Ergebnisse durch die von einigen Theoretikern vertretene Annahme der Sozialisierungsprozesse innerhalb der EU-Institutionen entgegengewirkt werden.⁹ Das dritte Kriterium bei der Auswahl der Interviewpartner war die Repräsentation verschiedener Zeitpunkte des Untersuchungszeitraums. Da die betrachtete Zeitspanne bereits 1986 beginnt, musste teilweise auch Kontakt zu Beamten außer Dienst aufgenommen werden.¹⁰

Die eigentliche Befragungen wurde in Anlehnung an Bogner/Menz (2009) in Form von systematisierenden Experteninterviews durchgeführt. Diese stellen das „aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen

⁹ Vgl. hierzu auch Checkel (2001; 2005) in Kapitel 2.2.

¹⁰ Eine ausführliche Liste der Interviewpartnerinnen und -Partner ist im Anhang der Arbeit in Abbildung 11 angefügt. Ein Großteil der Gesprächspartner möchte dabei nicht namentlich erwähnt werden, sodass lediglich eine grobe Einordnung nach institutionellen Hintergründen erfolgt.

(...)“ (Bogner/Menz 2009: 64-65) in den Vordergrund. Der Experte wird hier als Inhaber von spezifischen Fachkenntnissen und Informationen gesehen, die dem Forscher durch Sekundärliteratur oder Primärquellen nicht zugänglich wären (vgl. Bogner/Menz 2009: 64-65).

Die Gespräche wurden mithilfe weitestgehend offener Interviews geführt, denn nur so konnte der enormen Heterogenität der Interviewpartner bezüglich ihrer jeweiligen Expertise Rechnung getragen werden. Um dennoch eine gewisse Vergleichbarkeit und Generalisierbarkeit der Befragungen zu gewährleisten, wurden die einleitenden Fragen an einen Interviewleitfaden geknüpft. Im Gesprächsverlauf wurden die Fragen dann an die jeweilige institutionelle Expertise des Interviewpartners angepasst.

Die Interviews wurden zum Großteil persönlich vor Ort geführt. In einem Fall wurde aufgrund zeitlicher und örtlicher Koordinationsprobleme eine Telefonkonferenz anberaumt.

2. Theoretische Grundannahmen

2.1. Zur Spezifizierung von Begrifflichkeiten

Zur Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage der Arbeit, inwieweit es Spanien gelang die Außenbeziehungen der EU zu Lateinamerika nach nationalen Präferenzen zu beeinflussen, ist es zunächst notwendig, die verwendeten Begriffe näher zu spezifizieren.

Während der Begriff *Europäische Union* sich leicht mit der politischen und wirtschaftlichen supranationalen Organisation der seit dem 1. Juli 2013 28 zählenden europäischen Mitgliedsstaaten erklären lässt, bedarf es bei der Bezeichnung *Lateinamerika* sorgfältigerer Betrachtung. Der Begriff wurde Mitte des 19. Jahrhunderts geprägt und sollte im Gegensatz zu *Iberoamerika* und *Hispanoamerika* die gemeinsame Identität der Region in Abgrenzung zu den ehemaligen Kolonialmächten Spanien und Portugal der iberischen Halbinsel widerspiegeln (Hoffmann/Nolte 2008).

Im Rahmen dieser Arbeit bezeichnet Lateinamerika die hispanophonen Staaten Nord-, Süd- und Zentralamerikas sowie die Karibikstaaten Kuba und die Dominikanische Republik und das lusophone Brasilien. Der Begriff schließt die französisch-, englisch- und niederländischsprachigen Staaten Suriname, Guyana und Französisch Guyana sowie kleinere Inselstaaten der Karibik und Haiti aus. Die Arbeit grenzt damit den Untersuchungsgegenstand auf die spanischsprachigen Staaten plus Brasilien ein. Brasilien spielt dabei als aufsteigende Wirtschaftsmacht und Mitglied des Staatenbündnisses Mercado Común del Sur (Mercosur) eine zentrale Rolle in der Region und ist aus diesen Gründen für eine genauere Analyse unerlässlich. Die Berücksichtigung der übrigen Inselstaaten der Karibik wird in der Forschungsarbeit ausgespart. Obwohl sie häufig von Medien und Politik im Kontext Lateinamerika und Karibik (LAK) in einem Atemzug genannt werden, sind sie aufgrund ihrer linguistischen Andersartigkeit, ihrer nicht-spanischen Kolonialvergangenheit und ihres geringen politischen Gewichts dem Erkenntnisinteresse der Forschungsarbeit nicht zuträglich.

Ein weiterer Begriff der Forschungsfrage, der genauerer Definition bedarf ist der der *Außenbeziehungen*. Der weitläufige Begriff wird in der Forschungsarbeit im Sinne Christopher Hills Bestimmung von Außenpolitik definiert, der sie als „the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations“ (Hill 2003: 3) bezeichnet. Der Begriff Außenbeziehungen soll in der vorliegenden Arbeit neben dem zentralen Politikfeld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auch Handels- und

Entwicklungspolitik umfassen und somit alle relevanten Politikfelder einschließen, die das auswärtige Handeln der EU gegenüber Lateinamerika prägen.

Den Begriff *Präferenzen* wird in der Arbeit kongruent mit der Definition Andrew Moravcsiks (1997) als ein Set fundamentaler Staatsinteressen verwendet (Moravcsik 1997: 519). In seiner Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus (LI) attribuiert Moravcsik Präferenzen Veränderlichkeit; demnach variieren sie je nach betreffendem Staat und Politikfeld und auch zeitlich. Nationale, staatliche Präferenzen sind der Ausdruck aggregierter gesellschaftlicher Interessen, sie werden damit endogen vom Kräfteverhältnis verschiedener Gruppen geformt und in einem zweiten Schritt durch das international interdependente Machtgefüge modelliert. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass sich Präferenzen stets auf Basis einer rationalen Kosten-Nutzen-Rechnung der handelnden Akteure konstituieren (vgl. Moravcsik 1993).

Einfluss ist in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur stets mit dem Konzept *Macht* verbunden; eine Abgrenzung der beiden Begriffe voneinander ist kaum möglich. In der Arbeit liegt Einfluss dann vor, wenn Spanien erfolgreich die Lateinamerikapolitik der EU durch Hochladen seiner nationalen Präferenzen zu gestalten vermag. Einfluss wäre demzufolge gleichgestellt mit dem Konzept von Macht, wie es Joseph Nye (1990) definiert: „Power is the ability to achieve one’s purposes or goals” (vgl. Nye 1990: 177). Moravcsik spezifiziert Macht in seiner Theorie des LI als *bargaining power*, also als den Willen eines Staates Ressourcen aufzuwenden oder Zugeständnisse zur Erreichung seiner Ziele zu machen (Moravcsik 1997: 523).

Nach Major (2009) ist Einfluss sowohl ein Aspekt des politischen Prozesses, als auch ein sich widerspiegelndes Ergebnis in den eigentlichen EU-Policies selbst: “Assessing influence would then mean to analyse the process and the result, while also comparing the initial goal with the precise outcome (...)” (Major 2009: 44). Auf den Forschungskontext der vorliegenden Arbeit übertragen bedeutet dies erstens die Notwendigkeit eine Analyse des als Agenda-setting operationalisierten Uploading-Prozesses spanischer Präferenzen auf die EU-Ebene und zweitens einen Vergleich ursprünglicher nationaler Interessen mit finalen EU-Policies.

Auf den vorliegenden Forschungskontext übertragen bedeutet dies, dass, je wirkungsvoller Spanien seine nationalen Präferenzen in einem ersten Schritt auf der europäischen Agenda verankern konnte, je mehr es also die EU-Lateinamerika-Politik zu europäisieren vermochte, umso größer ist der Einfluss zu bemessen.

2.2. Der Liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik

In ihrem neu erschienenen Sammelband zur Europäisierung nationaler Außenpolitik gegenüber Lateinamerika gelangt Ruano (2013a) zu dem Schluss, dass die Mitgliedsstaaten (MS) die zentralen Akteure in den Außenbeziehungen der EU (hier: zu Lateinamerika) bleiben. Nach Ruano ist es zum Erkenntnisgewinn über den Ursprung der EU-Lateinamerika-Politik fundamental, den Fokus jeglicher Analyse auf die nationale Ebene zu lenken (vgl. Ruano 2013a: 3). Mitgliedsstaaten sind und bleiben die *masters of the treaty* und bestimmen die Ausrichtung europäischer Politik (vgl. Miskimmon 2007: 8). Die Forschungsarbeit bedient sich dementsprechend einer Theorie der EU-Außenpolitik, die ihren Erklärungsanspruch auf Basis nationaler Präferenzen der Mitgliedsstaaten bildet. Der Liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik ist einer der wichtigsten Vertreter dieser Grundannahme.

Moravcsiks Theorie basiert auf drei Grundannahmen. Erstens sind alle im Politikprozess getroffenen Entscheidungen rational (vgl. Moravcsik 1993: 480). Demnach treffen die zentralen Akteure, wie Individuen, gesellschaftliche Gruppen und hier insbesondere Staaten, Entscheidungen anhand eines Kosten-Nutzen-Kalküls. Die Akteure sind dabei in der Regel risikavers. Sie entscheiden sich im Zweifel zwischen zwei Optionen für diejenige, die sicherer erscheint (vgl. Moravcsik 1997: 516). Zweitens setzt Moravcsik eine liberale Theorie der nationalen Präferenzbildung voraus. Demnach werden von Individuen und gesellschaftlichen Akteuren verfolgte ökonomische und ideelle Interessen entsprechend ihres Kräfteverhältnisses auf staatlicher Ebene zu nationalen Präferenzen aggregiert: “Individuals turn to the state to achieve goals that private behavior is unable to achieve efficiently. Government policy is therefore constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (...)” (Moravcsik 1997: 518).¹¹

Im Gegensatz zum Realismus sind in der Theorie des LI staatliche Präferenzen nicht vollständig von der Konstellation des internationalen Systems abhängig. Aufgrund globaler Interdependenzen gelten die Präferenzen anderer Staaten jedoch als begrenzende Faktoren (vgl. Moravcsik 1997). Staatliche Interdependenz liegt damit im Kern liberaler Theorien. Dabei gibt wachsende ökonomische interstaatliche Abhängigkeit Anlass zu zwischenstaatlicher Policy-Koordinierung (Moravcsik 1993: 485).

Drittens legt Moravcsik Verhandlungen zwischen Nationalstaaten einen intergouvernementalistischen Ansatz zugrunde. Demnach werden nach der liberalen Theorie innerstaatlich gebil-

¹¹ Der eigentliche Prozess des Aggregierens unterschiedlicher innerstaatlicher Präferenzen ist dabei für die Forschungsarbeit nur von untergeordneter Relevanz, da das Erkenntnisinteresse primär auf der Entstehung europäischer Außenpolitik beruht.

dete Präferenzen auf europäischer Ebene mit anderen Staaten nach größtmöglichem Eigennutz strebend verhandelt. Die Verhandlungsmacht eines Staates beruht dabei auf der ungleichen Verteilung von Vor- bzw. Nachteilen bei Abschluss eines spezifischen Agreements sowie einseitigem Informationsvorsprung.

Wie auch auf nationaler Ebene agiert der Staat auf internationaler Ebene als rationaler Akteur. Kooperationen kommen dementsprechend nur zustande, wenn alle beteiligten Parteien sich einen Mehrwert von der Zusammenarbeit versprechen. Dieser Mehrwert entsteht auf verschiedenen Wegen:

“This situation arises most often where co-ordination eliminates *negative* international policy externalities. (...) Each of these policies may impose costs on foreign nationals, thereby undermining the policy goals of foreign governments, thereby undermining the goals of the second government’s policies” (Moravcsik 1993: 485).

Sind die Externalitäten¹² hingegen positiv oder unbedeutend, ist der Anreiz zur politischen Kooperation gering. Darüber hinaus versprechen sich nationale Regierungen von politischer Kooperation auf supranationaler Ebene im Einklang mit Putnams *Two-level Game* (vgl. Putnam 1988: 457) innenpolitische Stärkung zur Überwindung nationaler Oppositionsgruppen. Initiativen der Regierung selbst erhalten so laut Moravcsik größere politische Legitimität und versprechen größere nationale Agenda-setting Macht (vgl. Moravcsik 1993: 515).

Internationalen Institutionen wie der EU kommt dabei in der Theorie Moravcsiks eine im Verhandlungsprozess eher schwache Rolle zu. Sie gelten vielmehr als Regime zur Policy-Koordinierung, denn als selbstständiges Entscheidungsorgan (vgl. Moravcsik 1993: 480). So besteht ihre Funktion laut Moravcsik lediglich im Bereitstellen von Informationen sowie im Aufstellen von Verhandlungsregeln. Beides steigert die Effektivität des Verhandlungsprozesses. Zudem kontrollieren Institutionen die Einhaltung abgeschlossener Verträge. Dies senkt für den einzelnen Staat die Verhandlungskosten. Partizipation in internationalen Organisationen und Delegation von Macht ist dementsprechend das Ergebnis einer staatlichen Kosten-Nutzen-Kalkulation: Eine effektivere Gestaltung des Politikprozesses und ausgelagertes Monitoring durch ein übergeordnetes Gremium wirkt sich kostensenkend auf den Verhandlungsprozess aus.

¹² Externalität wird hier synonym zum englischsprachigen Begriff *external effects* verwendet. „External effects exist in consumption whenever the shape or position of a man’s indifference curve depends on the consumption of other men. [They] are present whenever a firm’s production function depends in some way on the amounts of inputs or outputs of another firm” (zit. n. Buchanan/Stubblebine 1962). Für eine genauere Auseinandersetzung und Definition des Begriffs vgl. Buchanan/Stubblebine (1962).

Insgesamt bleiben die Nationalstaaten dementsprechend auch trotz oder gerade wegen fortschreitender europäischer Integration die Schlüsselakteure im europäischen Politikprozess (vgl. Moravcsik 1993: 517).

Obwohl die Theorie des LI nach Moravcsik heute als anerkannte Theorie der Internationalen Beziehungen gilt, wurden diverse Elemente von verschiedenen Autoren als zu simplifizierend kritisiert. Defizitanalysen und Aspekte der geäußerten Kritik sind auch für die vorliegende Arbeit von großem Wert, da sie die Vermeidung theoriebasierter Schwächen begünstigen und durch neue Gesichtspunkte einen umfassenderen Ansatz ermöglichen. Prominente Vertreter dieser Kritik sind Helen Wallace (1999), James A. Caporaso (1998) und Jeffrey T. Checkel (2005). Eine Verifizierung oder Falsifizierung der Theorie liegt nicht im Erkenntnisinteresse der Analyse. Der LI soll lediglich als theoretisches Rahmenkonzept zur Beantwortung der oben genannten Forschungsfragen dienen. Daher werden die für die Forschungsarbeit relevanten Anmerkungen der Kritiker zwar mit in die Überlegungen einbezogen, eine grundlegende Revision des Forschungskonzeptes ist jedoch nicht das Ziel dieser Erläuterungen.

Wallace (1999) kritisiert unter anderem die Überbewertung ökonomischer Präferenzen und legt in ihrer Ausführung dar, dass auch geopolitische Interessen bei der europäischen Integration eine Rolle gespielt haben (vgl. Wallace 1999: 156). In einem späteren Beitrag erklärt Moravcsik daraufhin, dass sich ökonomische Präferenzen mit geopolitischen Interessen nicht widersprechen, sondern gegenseitig ergänzen könnten. So könne der LI mit Erklärungen des sozialen Konstruktivismus synthetisiert werden und im Falle schwach ausgeprägter ökonomischer Interessen um geopolitische Präferenzen und die Dimension Identität ergänzt werden (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 85). Dies ist für die vorliegende Arbeit insofern von Relevanz, als dass die Existenz einer gemeinsamen Identität zwischen Spanien und Lateinamerika Auswirkungen auf die spanische Präferenzbildung und damit auf die Untersuchungsergebnisse erwarten lässt.

Wallace kritisiert weiterhin, dass der LI nach Moravcsik vollständig die eigenständige Handlungsfähigkeit der EU übergehe, wie sie sich beispielsweise im legislativ geregelten Vorschlagsmonopol der Kommission manifestiert (vgl. Wallace 1999: 159). Um der Kritik Rechnung zu tragen, wird auch die Kommission zusätzlich zu den offensichtlich intergouvernemental ausgerichteten europäischen Gremien wie dem Rat der Europäischen Union in die Analyse miteinbezogen.

Caporaso bewertet die Theorie Moravcsiks als weder stringent realistisch noch neofunktionalistisch, sondern als Kastenbauwerk verschiedener theoretischer Ansätze. Er konstatiert, dass

die Auswahl der Fälle Moravcsiks nicht repräsentativ seien und somit lediglich die Bestätigung seiner Hypothese erleichtert hätten (vgl. Caporaso 1998: 11). Außerdem zweifelt Caporaso, ähnlich wie Wallace, an der Prämisse, dass supranationale Organisationen lediglich ein passives Regime zur Politikkoordinierung sind um Transaktionskosten zu senken und internationale Verhandlungen zu erleichtern (vgl. Caporaso 1998: 12). Der Kritikpunkt ist für den empirischen Teil der vorliegenden Forschungsarbeit von besonderem Interesse, denn es ist zu erwarten, dass sich bei der näheren Betrachtung der Motivation Spaniens zur Europäisierung der EU-Lateinamerikapolitik, Tendenzen hinsichtlich Moravcsiks oder Caporasos Theorie aufzeigen werden.

Checkel kritisiert im Einklang mit der Großtheorie des Konstruktivismus, dass die Theorie des LI vollständig auf mögliche Sozialisationsprozesse durch internationale Institutionen verzichte, die Präferenzen und damit Verhandlungspositionen und -prozesse auf intergouvernementaler Basis verändern könnten (vgl. Checkel 2001). Nach einer metatheoretischen Diskussion mit Moravcsik um die Materie (vgl. Checkel/Moravcsik 2001), synthetisierte Checkel jedoch: „(...) while there are good conceptual reasons for expecting a predominance of international socialization in Europe, the empirical cases instead suggest that its effects are often weak and secondary to dynamics at the national level” (Checkel/Zürn 2005: 1045). Im Falle Spaniens stellt die konstruktivistische Ergänzung zu Moravcsiks LI eine wertvolle Erkenntnis dar. So ist das Land von einem überdurchschnittlich hohen proeuropäischen Grundkonsens geprägt. Dieser bietet für die von Checkel erwähnten Sozialisierungsprozesse einen günstigen Anknüpfungspunkt. Gleichzeitig beruft sich Spanien im Rahmen der *Hispanidad* stets auf seine iberamerikanische Identität.

Insgesamt liegen der folgenden Arbeit auf Basis der vorangegangenen Erläuterungen zwei zentrale Annahmen zugrunde. Erstens sind die zentralen Akteure des Politikprozesses Staaten, die ihre Präferenzen durch intergouvernementales Verhandeln auf europäischer Ebene durchzusetzen versuchen. Sie werden damit die Hauptentscheidungstreffer im Policy-making Prozess der EU (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 68). In ihrem Konzept der Europäisierung prägten Börzel und Risse (2000) in diesem Zusammenhang den Begriff des *Uploading* (Börzel/Risse 2000). Staaten versuchen demnach eigene Policy-Präferenzen auf die europäische Ebene ‚hochzuladen‘ und somit europäische Strukturen von unten herauf (*bottom-up*) zu gestalten (vgl. Börzel/Risse 2000: 3). Die Motivation der jeweiligen Regierung ist dabei, ähnlich wie nach Moravcsiks LI, rational. Lädt ein Staat seine nationalen Präferenzen erfolgreich auf die europäische Ebene hinauf und implementiert gewisse Policy-Präferenzen erfolgreich im legislativen Rahmen der EU, werden später anfallenden Kosten durch die nationale Um-

setzung von europäischem Recht und Richtlinien (*top-down*), als *adaptational costs* bezeichnet, vermieden, bzw. reduziert (vgl. Börzel/Risse 2000: 6).

Die zweite zentrale Annahme der Forschungsarbeit ist, dass Staaten rational handeln und damit den Handlungsweg einschlagen werden, der ihnen unter den gegebenen Umständen den größtmöglichen Nutzen verspricht (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 69). Moravcsiks Theorie wird durch die These ergänzt, dass nationale Präferenzen nicht ausschließlich ökonomischer Natur sind, sondern auch durch die Identität eines Mitgliedslandes geprägt werden, wie es nach den intensiven Verbindungen Spaniens zu seinen ehemaligen Kolonien zu erwarten ist (vgl. Torreblanca 2001a: 3).

2.3. Agenda-setting in der EU als Möglichkeit nationaler Einflussnahme

2.3.1. Agenda-setting als integraler Bestandteil des Politikprozesses

Das Begriff des Agenda-setting stammt aus der amerikanischen Policy-Forschung. Eine konkrete Anwendung auf den europäischen Kontext ist bis auf wenige Ausnahmen nicht vollzogen worden (Pollack 1997; Tallberg 2002, 2006; Princen 2007, 2011). Der Einsatz des Konzepts im Kontext der Forschungsfrage verspricht also einen wissenschaftlichen Mehrwert und wird illustrieren, wie Spanien Agenda-setting auf europäischer Ebene betreibt um seine Präferenzen gemäß dem Ansatz der Europäisierung auf die EU-Ebene hochzuladen.

Agenda-setting beschäftigt sich mit der Frage warum bestimmte Themen auf die Agenda eines politischen Akteurs, in diesem Falle der EU, gelangen und andere nicht. Agenda-setting Prozesse sind integraler Bestandteil jeder Politik, denn kein Thema wird diskutiert oder zur Entscheidung freigegeben ohne zunächst auf die Agenda gelangt zu sein (vgl. Princen 2007: 2). Dabei wird die *Agenda* definiert als „the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time“ (Kingdon 1995:3).

Pollack (1997) verfasste dabei einen der ersten Artikel, die sich mit Agenda-setting in der EU beschäftigen. Er unterscheidet zwischen formellem und informellem Agenda-setting. Formelles Agenda-setting im Rahmen der europäischen Politik wird definiert als das legislativ geregelte Vorschlagsrecht der Europäischen Kommission sowie “the European Parliament’s conditional right, to set the Council’s formal or *procedural* agenda by placing before it provisions

that it can more easily adopt than amend, thus structuring the choices of the member states in the Council” (Pollack 1997: 121).¹³

Informelles Agenda-setting hingegen kann durch jedweden Akteur in Form eines Policy-Entrepreneur betrieben werden. Voraussetzung für erfolgreiches Entrepreneurship ist dabei laut Kingdon erstens entsprechende Expertise des Akteurs auf dem betreffenden Themengebiet sowie ein ausgebautes Netzwerk an politischen Verbindungen. Zweitens ist die geschickte Definition und Präsentation eines bisher unbehandelten Themas oder Konfliktes entscheidend, die drittens mittels Lobbying an ein Entscheidungen treffendes Organ übermittelt wird (vgl. Kingdon 1995: 180). Gelingt es dem Entrepreneur diese drei als *streams* bezeichneten Schritte, in einem günstigen Moment, dem *policy window*, zusammenzuführen, setzt er das von ihm präferierte Thema auf die Agenda. Pollack bezieht sich in seiner Argumentation konkret auf Moravcsik. Demnach können die MS als eigenständige Policy-Entrepreneure handeln, indem sie Vorschläge einbringen und deren konkrete Ausgestaltungen mit anderen Regierungen verhandeln (vgl. Pollack 1997: 126).

2.3.2. Instrumente und Methoden des Agenda-setting

Princen (2007; 2011) beschäftigt sich konkret mit Agenda-setting innerhalb der EU. Zwar ist im vorherigen Unterkapitel die formelle Agenda-setting Kompetenz der Europäischen Kommission betont worden. Die Europäische Kommission selbst steht jedoch in konstantem Austausch mit Akteuren des Rates, des Parlaments sowie einer Vielzahl anderer Interessenvertreter. Diese Tatsache macht es im Allgemeinen nach Princen nahezu unmöglich den eigentlichen Ursprung einer Idee bis zu ihren Wurzeln zurückzuverfolgen (vgl. Princen 2007: 23). Einen vielversprechenderen Ansatz zur Erklärung des Zustandekommens der politischen Agenda sieht Princen daher darin, die Faktoren zu typologisieren, die für den Auf- und Abstieg eines *issue* auf der politischen Agenda verantwortlich sind (vgl. Princen 2007: 24).

Princen definiert *issue* dabei mit Cobb und Elder (1972) als einen „conflict between two or more identifiable groups over procedural or substantive matters relating to the distribution of positions or resources” (Cobb/Elder 1972: 82). Die *politische Agenda* ist dabei nach Princen ein “set of issues that are seriously considered in a polity” (Princen 2007: 28). In der vorliegenden Arbeit ist die Agenda demzufolge gleichgesetzt mit in EU-Entscheidungsgremien zur Debatte stehenden Themen. Ein *issue* ist also *auf* der Agenda, wenn es beispielsweise im Rat

¹³ Indem sie einen für die Periode der Präsidentschaft konzipierten Arbeitsplan mit eigenen Schwerpunkten vorlegt, gilt, neben der Kommission, auch die rotierende Präsidentschaft des Rates der EU gemäß den Verfahrensregeln als formaler Agenda-setter. Dieser Punkt wird am Ende dieses Kapitels aufgrund seines inhaltlichen Ausmaßes gesondert behandelt.

der Europäischen Union zur Entscheidung oder Diskussion steht, von der Kommission durch Kommunikationen, Stellungnahmen oder Strategiepläne behandelt wird, zur Verabschiedung von Resolutionen im Parlament führt oder zu entscheidenden politische Ereignissen wie Gipfeltreffen, Erklärungen und Vertragsabschlüssen führt. Selbsterklärend ist dabei, dass ein *issue* in der Praxis nicht nur „on or off the agenda“ sein kann, sondern parallel mit der ihm zugetragenen Aufmerksamkeit höher oder niedriger auf der Agenda steigt oder fällt. Aus Gründen der Praktikabilität beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Schwarz-Weiß-Fassung: ein *issue* wird als *auf* der Agenda bezeichnet, wenn ihm wesentliche und ernsthafte Aufmerksamkeit im Politikprozess zukommt (vgl. Cobb/Elder 1972: 87).

Princen theoretisiert in seinem Beitrag erstens den Ursprung von *issues* auf der europäischen Agenda und zweitens die Faktoren, die erfolgreiches Agenda-setting begünstigen. *Issues* können demnach auf zwei verschiedenen Wegen auf die europäische Agenda gelangen. Den ersten Weg bilden externe Ereignisse außergewöhnlichen Ausmaßes. Hier lassen sich exemplarisch die Anschläge des 11. September 2001 oder Naturkatastrophen wie das Erdbeben in Chile 2010 anführen. Dem Erkenntnisinteresse der Arbeit zuträglich ist jedoch die Frage nach den internen Wegen des Agenda-setting in der EU. Wie gelingt es einem Akteur erfolgreich sein präferiertes Thema eigenständig auf der europäischen Agenda zu platzieren?

In seinem Beitrag von 2007 führt Princen verschiedene Strategien für erfolgreiches Agenda-setting an (Princen 2007: 29-34), die er in seinem Beitrag von 2011 ergänzt und typologisiert (Princen 2011: 931-938). Demnach gilt es hauptsächlich zwei Hürden zum erfolgreichen Agenda-setting zu überwinden: Erstens die Erregung von Aufmerksamkeit (*gaining attention*) und zweitens das Erzeugen von Glaubwürdigkeit (*building credibility*). Dazu werden vier mögliche Strategien angeführt: Für Ersteres die Mobilisierung von Unterstützern (*mobilizing supporters*) und das Wecken von Interesse (*arousing interest*), für Letzteres die Bereitstellung von Kapazitäten und Fähigkeiten (*capacity building*) und das Beanspruchen von Kompetenz (*claiming authority*).¹⁴ Die Umsetzung der Strategien erfolgt mithilfe verschiedener Instrumente, die im Folgenden genauer betrachtet werden sollen.

1.) *Gaining attention.*

Mobilizing supporters. Zur Mobilisierung von Unterstützern ist die Auswahl des richtigen Kanals (*venue*) zur Präsentation des Themas entscheidend. Denn dieser bestimmt maßgeblich die Dynamik des Politikprozesses, in denen eine Angelegenheit bearbeitet wird (vgl. Baum-

¹⁴ Das Konzept ist in der Matrix nach Princen im Anhang in Abbildung 4 angefügt.

gartner/Jones 1993: 36). So haben Beamte des Generaldirektorats (Directorate-General, DG) Entwicklung unverkennbar unterschiedliche Herangehensweisen an ein Thema der Entwicklungszusammenarbeit als Beamte des DG Landwirtschaft oder des DG Wirtschaft und Finanzen. Die Auswahl des am empfänglichsten scheinenden Kanals für ein Thema wird dabei als *venue shopping* bezeichnet (vgl. Princen 2011: 933). Bestimmte Kompetenzen ermöglichen darüber hinaus die Modifizierung vorhandener *venues* nach eigenen Präferenzen. So ist beispielsweise die Präsidentschaft des Rates der EU mit der Kompetenz ausgestattet den *modus operandi* des Gremiums abzuändern. Auch Kommissare können die Arbeitsstrukturen ihres DG nach eigenen Präferenzen ausgestalten.¹⁵

Die Auswahl des am empfänglichsten erachteten Kanal erfolgt dabei je nach Definition des *issue* (Princen 2011: 929). Hier schließt sich der Kreis zu Pollacks Theorie des Agenda-setting, der den Prozess ebenfalls mit einer geschickten Problemdefinition beginnen lässt: “In order to mobilize potential supporters, agenda-setters need to define an issue in terms that appeal to those supporters (...). Hence, issue framing is at the core of agenda-setting” (Princen 2011: 929). Dabei dient das geschickte *framing* eines Themas hauptsächlich dem Erwecken von Interesse (*arousing interest*).

Arousing interest. Zum Erwecken von Interesse für sein Thema bei potentiellen Verhandlungspartnern stehen dem Akteur abermals zwei Methoden zu Verfügung. Er kann sich großer Worte (*big words*) oder kleiner Schritte (*small steps*) bedienen. Dabei umfasst das *framing* mit großen Worten jegliche Handlungen, die ein Thema mit den allgemeinen Idealen und Werten der EU verknüpfen. Exemplarisch könnte man hier eine etwaige Involvierung der EU in den Kampf gegen kolumbianischen Drogenhandel anführen, der nicht per se ein Interesse der EU darstellt. Definiert man das Problem jedoch im Rahmen von Konfliktprävention, die Mitte der neunziger Jahre als eines der vier Kernziele der EU-Außenbeziehungen angeführt wurde, gewinnt es umgehend an Relevanz und der Sprung auf die Agenda wird erleichtert. Die zweite von Princen erwähnte Strategie ist das *framing* durch kleine Schritte (*small steps*), die sich für nicht-wertgebundene Angelegenheiten eignet oder deren Verknüpfung mit den allgemein anerkannten Werten der EU wenig naheliegend scheint. Unter *framing* in kleinen Schritten versteht Princen, die technische Seite einer Angelegenheit durch Studien, Konferenzen oder informelle Meetings für die Debatte und damit für die Agenda zugänglich zu machen (vgl. Princen 2011: 934). Übertragen auf die Thematik des kolumbianischen Drogenhandels

¹⁵ Die Arbeitsweise der Ratspräsidentschaft und deren spezieller Funktion als Agenda-setter werden gesondert in Kapitel 2.3.3. erläutert.

könnten beispielsweise Studien in Auftrag gegeben werden, die die Auswirkungen des illegalen Vertriebs und Konsums aus Kolumbien stammenden Kokains innerhalb der EU mit all ihren negativen Konsequenzen beleuchten.

2.) *Building credibility.*

Capacity building. Die Ausbildung von Fähigkeiten ist neben der Beanspruchung von Kompetenz eine der Strategien des Agenda-setter um Glaubwürdigkeit zu erzeugen. Fähigkeiten können dabei primär auf drei verschiedenen Ebenen aufgebaut werden. Erstens können nationale Regierungen durch geschickte Personalpolitik erfahrene Mitarbeiter an für sie interessante Schlüsselstellen der Europäischen Kommission oder des Europäischen Parlaments (EP) senden, die dort als Ansprechpartner vor Ort Agenda-setting erheblich erleichtern. Zweitens fördert die Bildung von fraktionsübergreifenden, informellen Arbeitsgruppen im EP die Schaffung eines multinationalen Netzwerkes. Hier kommen Expertise und umfassende Kenntnisse zusammen und verhelfen so aufgrund ihrer Heterogenität zu umfassenderer Glaubwürdigkeit. Drittens können Netzwerke außerhalb der EU-Institutionen die Einführung neuer *issues* auf der Agenda unterstützen. Ein mögliches Beispiel in den bi-regionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika wäre etwa die 2010 errichtete EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung.¹⁶

Claiming authority. Die zweite Strategie zum Erzeugen von Glaubwürdigkeit, ist die Beanspruchung von Kompetenz; präziser ausgedrückt, die Begründung, warum ein Thema in den Kompetenzbereich der EU fallen sollte. Während dies für bestimmte Themen, etwa die gemeinsame Agrarpolitik, lediglich in geringem Maße Rechtfertigung fordert, ist die Beanspruchung des EU-Kompetenzbereichs in anderen Politikbereichen eine Herausforderung an sich. Princen führt zwei Methoden an um ein *issue* als europäische Angelegenheit zu qualifizieren. Erstens kann die entsprechende Angelegenheit aus politischen oder rechtlichen Gründen als in den EU-Kompetenzbereich fallend qualifiziert werden, indem sie mit bereits bestehenden Policies verknüpft wird. Zweitens, im Falle einer nicht existenten Verbindung zu bereits bestehenden Policies, schlägt Princen die Benennung gemeinsamer Herausforderungen vor: “The basic argument in the cases is that if member states face common problems, there are benefits

¹⁶Die EU-LAC Foundation besteht aus 62 Mitgliedern: 33 Vertretern aus Lateinamerika und der Karibik sowie den 28 Mitgliedsstaaten der EU und der Europäischen Kommission selbst. Sie ist mandatiert, die bi-regionalen Beziehungen auf intergouvernementaler, wirtschaftlicher, akademischer und sozialer Ebene unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu intensivieren, Policy-Impulse zu geben und Agenden zu erstellen (vgl. EU-LAC Foundation 2013).

to be reaped from tackling them together“ (vgl. Princen 2011: 938). Unter diese Kategorie fielen beispielsweise die in der Einleitung erwähnte Rede José Manuel Barroso, der in seiner Abschlussrede des EU-CELAC Gipfels auf das gemeinsame Potenzial einer Koordinierung der Politik von EU und Lateinamerika verwies, wenn es um globale Herausforderungen wie den Klimawandel geht.

2.3.3. Die Agenda-setting Kompetenz der EU-Ratspräsidentschaft

Tallberg (2003; 2006) forschte in mehreren Arbeiten zur spezifischen Agenda-setting Kompetenz der EU-Ratspräsidentschaft. Der Rat kann de jure als das Exekutivorgan der EU bezeichnet werden. Er schließt internationale Verträge und Abkommen und kann als „intergouvernemental ausgerichtetes Gremium verstanden werden, das Regierungen zur Durchsetzung nationaler Interessen gegenüber EG-Organen supranationaler Ausrichtung nutzen“ (Wessels 2008: 191).

Die Mitgliedsstaaten der EU übernehmen im Turnus von sechs Monaten jeweils den Vorsitz des in der Literatur häufig wegen seiner Zusammensetzung als *Ministerrat* bezeichneten Gremiums. Die Ratspräsidentschaft übernimmt dabei koordinierende Funktionen, wie die Festlegung von Sitzungsterminen (vgl. Rat der Europäischen Union 2004: Art. 1,2) und deren Tagesordnung (vgl. Rat der Europäischen Union 2004: Art. 20, 1b). Sie ist ein wichtiges Instrument bei der Steuerung der Außen- und Sicherheitspolitik, welches insbesondere von den im Rat versammelten nationalen Regierungen dominiert wird (Peters/Wagner 2008: 44). Moravcsik sieht in der Ratspräsidentschaft ein weiteres Instrument zur Vertretung nationaler Interessen auf europäischer Ebene und schreibt der Institution jüngst eine relative Einflusssteigerung zu. So hat der Rat der Europäischen Union die EU-Kommission nach Ansicht Moravcsiks als de facto Agenda-setter abgelöst (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 74).

Eine Reihe der existierenden Forschungsarbeiten bezüglich der Agenda-setting Kompetenz des Vorsitzes des Ministerrates argumentieren in ihrer Mehrheit gegen eine gestaltende Funktion der Präsidentschaft. Die als restringierend bezeichneten Faktoren sind dabei vielfältig und beginnen bei der legislativen Stellung der Ratspräsidentschaft, die formal im Gegensatz zur Kommission kein Recht zur Gesetzesinitiative besitzt. Außerdem limitiert der turnusmäßige Wechsel des Vorsitzes sowie der schwerfällige administrative Unterbau nach Auffassung der Kritiker die tiefgreifenden Verankerung nationaler Präferenzen auf der europäischen Agenda. Im Besonderen gilt dies in Anbetracht der Tatsache, dass die Ratspräsidentschaft nicht in einem politischen Vakuum stattfindet. Vielmehr sind während des halben Jahres Punkte der Agenda der Vorgängerpräsidentschaft zu bearbeiten und externe Ereignisse von hoher Bedeu-

tung besitzen Priorität bei der Amtsführung. Schließlich existiert die Norm einer neutralen Ratspräsidentschaft, die deutlich das Wohl der EU vor die Durchsetzung nationaler Interessen setzt (vgl. Cini 1996; Hayes-Renshaw/Wallace 1997; Sherrington 2000). Dewost schrieb in diesem Zusammenhang zusammenfassend von der „responsabilité sans pouvoir“ (Dewost 1984: 32).

Tallberg (2003) demonstriert in seiner Studie jedoch das Gegenteil, indem er auf der empirischen Grundlage sechs aufeinanderfolgender Ratspräsidentschaften von 1999 bis 2001 beweist, wie die Präsidentschaften regelmäßig Einfluss auf das Policy-making ausüben (vgl. Tallberg 2003). Es wird eine Informationsasymmetrie zugunsten der Ratspräsidentschaft und deren formelle Kontrolle über die Verhandlungsprozesse vorausgesetzt (vgl. Tallberg 2006: 24, 29). Er ist damit auf einer Linie mit Schalk et al. (2007), die einige Jahre später durch die Auswertung des großen DEU Datensatzes, der auf 162 kontroversen Policy-issues in 66 Vorschlägen der Kommission beruht, zu dem Schluss kommen, dass das Innehalten der Ratspräsidentschaft sich besonders positiv auf die Verhandlungsmacht der Mitgliedsstaaten in den finalen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen auswirkt (vgl. Schalk et al. 2007). Schalk et al. verweisen am Ende ihrer Studie darauf, dass weitere Forschung im Besonderen bei langfristiger Betrachtung der Prozesse und unter Berücksichtigung der Agenda-setting Prozesse, sowie weiterer äußerer Umstände vonnöten ist (vgl. Schalk et al. 2007: 246). Da vier verschiedene Ratspräsidentschaften seit der Mitgliedschaft Spaniens in der EU unter divergierenden personellen und ökonomischen sowie äußeren Umständen zumindest qualitativ untersucht werden, hofft die Arbeit hier einen Beitrag leisten zu können.

Dabei wird auf den bereits erwähnten Ansatz Tallbergs (2003) zurückgegriffen, der drei spezielle Möglichkeiten der Einflussnahme während des Agenda-Gestaltungsprozesses nennt und unter dem Begriff *Agenda-shaping* subsumiert: *Agenda-setting*, *Agenda-structuring* und *Agenda-exclusion*. „Agenda-setting refers to the introduction of new issues on the policy agenda. Agenda-structuring refers to the emphasizing or de-emphasizing of issues already on the agenda. Agenda-exclusion, finally, refers to the active barring of issues from the political agenda“ (Tallberg 2003: 5). Für jede der drei Agenda-gestaltenden Aktivitäten nennt Tallberg ein Repertoire an der Präsidentschaft zu Verfügung stehenden Instrumenten zur Durchsetzung, die im Folgenden vorgestellt werden.

Agenda-setting bezeichnet Tallberg wie auch Pollack (1997) als Charakteristikum eines Policy-Entrepreneurs nach Kingdon (1995). Demnach lenken die Policy-Entrepreneure die Aufmerksamkeit auf ein bisher unbehandeltes Problem. Sie stellen Informationen zur Verfü-

gung, definieren Lösungsansätze und fordern, „once the time is ripe“, im Moment eines sich öffnenden *policy window*, die Umsetzung ihres vorbereiteten Proposals (vgl. Tallberg 2003: 6).

Tallberg nennt dabei drei auf Kingdons Theorie basierende Formen des Entrepreneurship zur Agenda-Gestaltung. Erstens die Erregung von Aufmerksamkeit für ein bisher in der Debatte nicht präsent Problem, beispielsweise durch Aufnahme des betreffenden Falls in das Arbeitsprogramm der Ratspräsidentschaft oder informelle Treffen auf Arbeitsgruppen- oder Ministerebene. Die Position der Präsidentschaft als EU-Repräsentant in den Auswärtigen Beziehungen erlaubt es weiterhin bestimmten Regionen, Ländern oder bisher negierten Problemen Aufmerksamkeit zu zollen (vgl. Tallberg 2003: 6).

Die zweite Form der Agenda-Gestaltung ist die Entwicklung konkreter Aktionspläne zu bereits bestehenden oder identifizierten Problemen. Zwar besitzt in der ersten Säule formell lediglich die Kommission das Initiativrecht, in der zweiten und dritten Säule teilt sie es sich jedoch mit den Mitgliedsstaaten.¹⁷ Obwohl alle Nationalstaaten de jure das gleiche Recht zum Lobbying der Kommission besitzen, gilt die Ratspräsidentschaft doch als „first among equals“ bezüglich national geprägten Agenda-setting (Tallberg 2003: 7). Eine harmonische Kooperation zwischen Kommission und Ratspräsidentschaft ist daher für eine Erreichung der nationalen Präferenzen unerlässlich.

Drittens kann sich die Ratspräsidentschaft die Entwicklung neuer institutioneller Praktiken zunutze machen, die sich gegebenenfalls auf zukünftige Kooperationen und Entscheidungsprozesse auswirken (vgl. Tallberg 2003: 8).

Agenda-structuring, von Tallberg als „true power of the chair“ bezeichnet, meint das formelle Recht der Ratspräsidentschaft die politische Agenda hinsichtlich gewünschter Schwerpunkte zu ordnen (Tallberg 2003: 8-9). Er beruft sich dabei auf die Tatsache, dass wenige *issues* auf der politischen Agenda tatsächlich neu sind, sondern vielmehr in dem durch seine Komplexität zur Schwerfälligkeit gezwungenen institutionellen Gefüge der EU aufgenommen, verabschiedet, implementiert und von Neuem zu einer Revision aufgestellt werden können. Die Schlüsselrolle der Präsidentschaft besteht dabei im bewussten Setzen von Prioritäten – konvergent mit nationalen Präferenzen.

¹⁷ Das Drei-Säulen Modell, das im Vertrag von Maastricht 1993 eingeführt wurde, wurde mit dem Vertrag von Lissabon 2010 wieder aufgehoben und ist daher lediglich für die spanischen Ratspräsidentschaften von 1995 und 2002 relevant. Für die spanische Ratspräsidentschaft von 1989 ist hier hingegen die mit der Einheitlichen Europäischen Akte neu institutionalisierte Europäische Politische Zusammenarbeit von Interesse, die einen Vorläufer der intergouvernemental ausgerichteten späteren 2. Säule, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darstellte.

Die zur Agenda-Strukturierung verwendeten Tools reichen von der Häufigkeit der Einberufung formeller Meetings auf Arbeitsgruppenebene zu bestimmten Themenkomplexen über die Anberaumung informeller Meetings, bis hin zur Aufstellung der Tagesordnung der unterschiedlichen Zusammenkünfte. So können die Agenda kontrollierenden Akteure ihre präferierten Ergebnisse in Situationen miteinander konkurrierender Alternativen erzielen „by manipulating what is being voted on and in what order“ (Tallberg 2003: 10).

Der letzte Punkt auf Tallbergs Liste, *agenda-exclusion*, meint den Ausschluss unwillkommener Themen oder Ereignisse von der Agenda. Konzeptionell erweist sich dabei die Schwierigkeit eine Nicht-Entscheidung, ein „non-event“ beobachtbar und messbar machen. Zwar führt Tallberg hier einige Methoden zur Operationalisierung an. Diese erfordern jedoch eine tiefe Durchdringung der Politikprozesse im Rat der EU, auf die aufgrund der begrenzten Möglichkeiten des vorliegenden Forschungsprojektes im Detail nicht weiter geleistet werden kann.

3. Bi-regionale strategische Partnerschaft im Wandel

3.1. Die politische Dimension der EU-Lateinamerika-Beziehungen

1999 fand auf eine Gemeinschaftsinitiative Frankreichs und Spaniens der erste EU-Lateinamerika und Karibik (EU-LAK) Gipfel¹⁸ in Rio de Janeiro statt, dessen Ergebnis die *Erklärung von Rio de Janeiro* war.¹⁹ Die gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs gab dem EU-LAK Beziehungsgefüge den Namen einer *Strategischen Partnerschaft*. Diese war nach dem Wortlaut der Erklärung das Ergebnis des politischen Willens die schon damals exzellenten bi-regionalen Beziehungen auf der Basis historisch bedingter, gemeinsamer Werte zu verbessern. Als Ziel definierten die Staats- und Regierungschefs ein verbessertes Verständnis zwischen beiden Regionen. 55 *Priorities for Action* im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen, technologischen und sozialen Bereich sollten dabei inter alia zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten, Modernisierung und ökonomischer Liberalisierung beitragen (vgl. Declaration of Rio de Janeiro 1999). Außerdem einigte man sich darauf, die vage Bezeichnung der strategischen Partnerschaft in den kommenden Jahren mit konkreten Inhalten zu füllen.

Die Institutionalisierung der Gipfeltreffen im zweijährlichen Turnus stelle einen wichtigen ersten Schritt dar, den bi-regionalen Beziehungen Sichtbarkeit zu verleihen und demonstrierte einen gemeinsamen, guten Willen. Die Ausparung konkreter zeitlicher Fristen zur Umsetzung des als sehr ambitioniert aber wenig realistisch zu bezeichnenden Programms (vgl. Quispe Remón 2008: 143), ließ konkrete Ergebnisse in naher Zukunft jedoch unwahrscheinlich werden (vgl. Díaz Barrado 2008: 18-20).

Im Anschluss an den Gipfel von Rio folgten die Einrichtung eines politischen Dialoges der Außenminister über die Ausrichtung der bi-regionalen Kooperation sowie weitere Gespräche zur Beratung über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Mercosur und Chile. Man beschloss die Einrichtung eines wissenschaftlichen Kooperationsprogrammes von 1100 Universitäten beider Regionen und ein weiteres Gipfeltreffen im Jahr 2002 in Madrid. Das Treffen fand dabei nicht wie in der Erklärung von Rio de Janeiro vorgesehen unter Einhaltung eines

¹⁸ Am Gipfel nahmen nicht nur die Partner der EU und Lateinamerikas teil, die für die Forschungsarbeit in Kapitel 2.1. als relevant qualifiziert wurden, sondern auch die französisch-, niederländisch- und englischsprachige Kleinstaaten der Karibik. Für eine detaillierte Liste der Teilnehmer vgl. www.eulacfoundation.org.

¹⁹ Der politische Dialog zwischen den beiden Regionen hatte bereits Jahre vor dem ersten Gipfeltreffen in Rio de Janeiro stattgefunden. So fand 1987 am Rande einer UN-Generalversammlung auf Betreiben Spaniens und Portugals die erste Zusammenkunft zwischen der damaligen Europäischen Gemeinschaft und der Riogruppe statt. Die Basis für das Treffen war in der *Declaración Común de Intenciones* im Beitrittsvertrag Spaniens und Portugals zur EG festgehalten worden. Daraufhin unterzeichnete man 1990 die *Erklärung von Rom*, die einen politischen Dialog zwischen beiden Regionen institutionalisierte und den Abschluss von Abkommen der zweiten Generation ermöglichte. Vgl. hierzu auch ausführlich Quispe Remón 2008: 135-137.

zweijährigen Turnus statt, sondern verschob sich auf Drängen des spanischen Ministerpräsidenten Aznars auf das erste Semester 2002, welches unter spanischer EU-Ratspräsidentschaft stand (vgl. Dykmann 2006: 96).

Der EU-LAK Gipfel in Madrid im Jahr 2002 ließ den rasant begonnenen Annäherungsprozess wieder „in ruhigeres Fahrwasser“ (Diedrichs 2003: 274) eintreten: Die Finanzkrise Argentiniens und konjunkturelle Schwäche der westlichen Industriestaaten ernüchterte den anfänglichen Enthusiasmus. Die Anschläge des 11. September in New York überschatteten das Zusammentreffen. Mit dem Bekenntnis zum Kampf gegen den Terrorismus „in all its forms and manifestations“ (Declaration of Madrid 2002: Abs. 4), das von Absatz 27 in der Abschlusserklärung von Rio de Janeiro (vgl. Declaration of Rio de Janeiro 1999: Abs. 27) in der Prioritätenliste nach oben geschneit war, lässt sich erstmals eine klare Handschrift Spaniens in der Abschlusserklärung des Gipfels erkennen (vgl. Rodríguez Barrigón 2008: 83).²⁰ Für die lateinamerikanischen Staaten bedeutete dies eine unerwünschte Prioritätenverschiebung. Die einstige Agenda mit Schwerpunkten auf sozialer Kohäsion, Multilateralismus, der Öffnung des europäischen Marktes sowie der Stärkung demokratischer Strukturen wurde nun vom Kampf gegen den Terrorismus dominiert (vgl. Chanona 2007: 38). Als einzige nennenswerte Ergebnisse des Gipfels, die zu einer Intensivierung der Beziehungen beitrugen, können die offizielle Ankündigung des Abschlusses eines Assoziationsabkommens der EU mit Chile sowie das endgültige Inkrafttreten des Assoziationsabkommens mit Mexiko genannt werden (vgl. Rodríguez Barrigón 2008: 84).

Die Gipfel in Guadalajara (2004)²¹, Wien (2006)²² und Lima (2008) boten jeweils Schauplätze für ähnliche Szenarien. Man erhoffte sich im Vorfeld die Stärkung der bi-regionalen Beziehungen durch konkreten Langzeitvisionen. Die Gipfeltreffen wurden jedoch mehr und mehr zu einem beliebten Forum für bilaterale Gespräche und Verhandlungen am Rande des eigentlichen Treffens. Abgesehen von den jeweiligen Abschlusserklärungen, die stets gemeinsame Werte und Ziele bekräftigten, blieb eine greifbare Ausgestaltung der strategischen Partnerschaft jedoch aus:

„(...) [L]os temas relacionados con el multilateralismo, la cooperación para el desarrollo y el fomento de la cohesión social seguirían apareciendo en las declaraciones emanadas de las reuniones cumbre como un racimo de buenas intenciones pero continuarán careciendo de planes de acción y compromisos concretos para llevarlos adelante“²³ (Chanona 2008: 66).

²⁰ Vgl. hierzu auch die Ziele der spanischen Ratspräsidentschaft 2002 in Kapitel 4.3.2.

²¹ Für eine detaillierte Analyse des Gipfels vgl. Quispe Remón (2008).

²² Für eine detaillierte Analyse des Gipfels vgl. Peña (2006).

²³ ÜdV: „(...) [Mit] dem Multilateralismus verknüpfte Themen, die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der sozialen Kohäsion, befanden sich weiterhin in den Abschlusserklärungen der Gipfeltreffen wie ein

Der große Enthusiasmus, mit dem die Verhandlungen 1999 aufgenommen worden waren, wich einer „wenig enthusiastischen und routinierten Haltung“ (Interview mit einem hohen Diplomaten der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung 03.12.2013, Hamburg). Dazu trugen auch die seit Jahren stagnierenden Verhandlungen mit dem regionalen Staatenbündnis Mercosur bei, die aufgrund stark divergierender Interessenlage der beiden Verhandlungspartner bis heute zu keiner Übereinkunft kommen konnten.²⁴ Auch ein im Interview befragter EU-Beamter berichtet von dieser Entwicklung. Der Beamte bewertet diese von ihm als *Routinisierung* bezeichnete Veränderung jedoch als positiv. Nur so, räumt er ein, könne auch der EU-Unterbau beginnen zu arbeiten. Nur hier werde ein Dialog auf Expertenebene möglich und es könnten ergiebige Kompromisse und bessere Ergebnisse erzielt werden (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Aachen).

Erkennbare Fortschritte boten sich anlässlich des Gipfeltreffens in Wien 2006 mit der Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen mit den zentralamerikanischen Staaten sowie dem Entschluss eine europäisch-lateinamerikanische parlamentarische Versammlung (Euro-Latin American Parliamentary Assembly, Eurolat) einzuberufen. Deren Repräsentanten, zu gleichen Teilen aus beiden Regionen stammend, sollten Resolutionen präsentieren und annehmen sowie Empfehlungen an die verschiedenen Institutionen, Ministerialgruppen oder andere Akteure im EU-LAK Beziehungsgeflecht geben. In Lima (2008) beschloss man das Programm EUrocLIMA als gemeinsames Aktionsprogramm gegen den Klimawandel, sowie die Errichtung einer EU-Lateinamerika/Karibik Stiftung. Der Vorschlag zur Einrichtung der Stiftung war ursprünglich von der spanischen Delegation auf dem Gipfel in Wien eingebracht worden und wurde in Madrid 2010 endgültig angenommen. Man erhoffte sich, der Partnerschaft eine größere Sichtbarkeit zu verleihen und ein „conocimiento mutuo“²⁵ zu fördern. Die Stiftung nahm ihre Arbeit kurze Zeit später auf Vorschlag Deutschlands in Hamburg auf.²⁶

Schwarm guter Absichten, es mangelt jedoch stets an Aktionsplänen oder konkreten Zusagen um sie voranzubringen.“

²⁴ Auf Seiten des Mercosur forderte man im Besonderen eine Lockerung der als protektionistisch bezeichneten europäischen Agrarpolitik. Eine starke innereuropäische Opposition der Agrarlobby und Agrarindustrie-abhängiger Mitgliedsstaaten wusste dies jedoch zu verhindern. Der Mercosur ist auf der anderen Seite nicht erst seit der Eingliederung Venezuelas als heterogenes Staatenbündnis zu bezeichnen, dem es an innerer Interessenkongruenz mangelt. Die Verhandlungen wurden schließlich an den Ausgang der DOHA-Runde geknüpft, die selbst jahrelang ohne konkrete Ergebnisse blieb. Für eine detaillierte Analyse vgl. Osimani/Pérez Antón (2006) und Díaz-Silveira Santos (2008).

²⁵ ÜdV: „gegenseitiges Verständnis und Kenntnis“.

²⁶ Ein hoher Diplomat der Stiftung kommentiert die Verhandlungen zur Errichtung der Stiftung und die Wahl des Sitzes der Stiftung wie folgt: „Ha sido un proceso largo. Pero en el camino quedó claro que no era una

Den letzten sich im Untersuchungszeitraum befindlichen Gipfel des Jahres 2010 in Madrid – ein weiteres Gipfeltreffen fand im Januar 2013 in Santiago de Chile statt – richtete abermals Spanien unter Präsidentschaft des Rates der EU aus. Erstmals legte man auf Betreiben des Ministerpräsidenten Zapateros einen konkreten Arbeitstitel fest: “Towards a new phase of the bi-regional association: innovation and technology for sustainable development and social inclusion“. Der Arbeitstitel sollte die Bereitschaft widerspiegeln, mit den genannten Themen den stagnierenden bi-regionalen Beziehungen neuen Aufwind zu ermöglichen. Die Erklärung von Madrid, kürzer und konkreter als alle vorangegangenen Erklärungen, teilt sich in drei Teile. Sie wurde von einem Aktionsplan begleitet, der die Ausführung der gesteckten Ziele durch konkrete Maßnahmen ermöglichen sollte (vgl. Madrid Action Plan 2010). Der Aktionsplan definiert drei Ziele. Erstens die Kooperation in internationalen Foren hinsichtlich globaler Herausforderungen wie die Weltwirtschaftskrise, den Klimawandel und der Kampf gegen den Terror. Zweitens wollte man die Stärkung der bi-regionalen Beziehungen durch den Abschluss neuer Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien sowie den Staaten Zentralamerikas und der Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Mercosur fördern. Schließlich einigte man sich drittens auf die Förderung von Innovation und Technologie zugunsten nachhaltiger Entwicklung und sozialer Kohäsion (vgl. Final Declaration of the 6th EU-LAC Summit of Heads of State and Government 2010c). Der Gipfel wird im allgemeinen als Erfolg in quantitativer und qualitativer Hinsicht beschrieben (vgl. Zorzán 2011: 84).

Insgesamt wird den regelmäßigen Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs weder besondere Funktionalität, noch ein entscheidenden Beitrag zur Stärkung des Profils einer gemeinsamen Agenda zugeschrieben (vgl. Gratius 2010: 401). Politischer Dialog und mediale Aufmerksamkeit haben jedoch zweifelsohne zur Stärkung einer gemeinsamen Identität beigetragen und die Identifizierung gemeinsamer Interessen erleichtert (vgl. Gratius 2010: 401).

Die Gipfeltreffen stellen jedoch nur einen Teil des politischen Dialoges zwischen den beiden Regionen dar, denn die Kontakte der EU zu Lateinamerika beginnen weit vor der Institutiona-

propuesta española con el intento de seguir monopolizando España en la relación con América Latina. Por eso fue muy bienvenida la propuesta de Alemania de dar un sede a la Fundación. No porqué había un sentimiento contra España, sino porque en tanto esto suceda [establecer la sede en España] genera resistencia de los demás estados miembros de la Unión Europea. Y a América Latina tampoco le interesa eso“ (Interview mit einem hohen Diplomaten der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung 03.12.2013, Hamburg).

ÜdV: „Es war ein langer Prozess. Aber auf dem Weg wurde offensichtlich, dass es kein Vorschlag Spaniens war um weiterhin Spanien als Monopolmacht in den Beziehungen zu Lateinamerika herauszustellen. Deswegen war der Vorschlag Deutschlands, den Sitz in Deutschland zu errichten, sehr willkommen. Nicht weil es ein Gefühl gegen Spanien gibt, sondern wenn das geschehen wäre [den Sitz der EU-LAK Stiftung in Spanien zu errichten], hätte es Widerstand der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gegeben. Und das wünscht Lateinamerika auch nicht.“

lisierung der strategischen Partnerschaft in Rio de Janeiro und spielen sich auf unterschiedlichen Ebenen ab. Der Anfang des politischen Dialoges ist mit dem ersten Treffen der Minister der Europäischen Gemeinschaft und der Rio-Gruppe 1990 zu sehen.²⁷ Die Rio-Gruppe wurde von zwölf lateinamerikanischen Staaten sowie Beobachtern des zentralamerikanischen und des karibischen Raumes vertreten. In der Erklärung von Rom vom 20. Dezember 1990 institutionalisierten die anwesenden Minister einen interregionalen Dialog. Die Rio-Gruppe wuchs damit zum primären Ansprechpartner der EU für politischen Dialog und Integrationsförderung heran (vgl. European Commission 1995b). Die Erklärung von Rom zielte darauf ab „den politischen und wirtschaftlichen Dialog durch seine Institutionalisierung auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen“ (European Commission 1995b).

Eine Kommunikation der Kommission an den Rat und das Parlament erläutert die „strategische Bedeutung einer Vertiefung der Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika“ und gibt zahlreiche Faktoren an, die für eine Annäherung sprechen.²⁸ Hier werden gemeinsame historische und kulturelle Faktoren, günstige politische und wirtschaftliche Umstände sowie die Integrationsbemühungen Lateinamerikas identifiziert (vgl. Europäische Kommission 1995b: 4). Weiterhin schreibt die EU den „Qualitätssprung“ in den politischen Beziehungen der Institutionalisierung eines Dialoges auf regionaler (Mercosur, Andengemeinschaft, Zentralamerika) und bilateraler Ebene (Mexiko, Chile) zu (vgl. Europäische Kommission 1995b: 5). Der politische Dialog soll sich laut des Vorschlags dabei hauptsächlich um Themen regionaler Integration, sozialer Kohäsion, nachhaltiger Entwicklung und wirtschaftlichen Liberalisierung drehen (vgl. Zorzán 2011: 47).

Zehn Jahre später im Vorfeld des vierten EU-LAK Gipfels, nahm der Rat erneut eine neue Kommunikation der Kommission an, die, wie auch ihr Name vermuten lässt, „[e]ine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika“ forcieren sollte (Europäische Kommission 2005). Neben der Beibehaltung eines „echten politischen Dialoges“, der den Einfluss beider Regionen auf internationaler Ebene stärken und verbessern soll, werden weiterhin sektorbezogene Dialogschwerpunkte herausgestellt. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Themen soziale Kohäsion, Umweltfragen, Konfliktprävention und Krisenmanage-

²⁷ Bereits in den siebziger Jahren entstanden erste Dialogformen zwischen der Gruppe lateinamerikanischer Botschafter bei der Europäischen Gemeinschaft und Vertretern von Ministerrat und Kommission statt. Die Gespräche intensivierten sich in den achtziger Jahren zur Lösung des zentralamerikanischen Konfliktes. Die San José Konferenzen, die seit 1984 regelmäßig stattfanden, institutionalisierten die Gespräche (vgl. European Commission 1995b). Ein Dialog politischer Tiefe begann erst zu Beginn der neunziger Jahre (vgl. Zorzán 2011: 44).

²⁸ Die Mitteilung erfolgte auf das Drängen des deutschen Ratsvorsitzes, der ein „Grundlagenpapier betreffend die Beziehungen der EU zu Lateinamerika und zur Karibik“ gefordert hatte (vgl. Europäische Kommission 1995b: 1).

ment und dem Abbau von Handels- und Investitionshemmnisse zukommen (Europäische Kommission 2005). Je nach Bedarf sollen die Dialoge auf bi-regionaler, subregionaler oder bilateraler Ebene geführt und von hohen politischen Beamten vorbereitet werden. Es wird vorgeschlagen mit einigen Ländern auch informelle Sitzungen hoher politischer Beamter zu halten um gegenseitiges Verständnis zu fördern (Europäische Kommission 2005).

Die aktuellste Kommunikation der Kommission aus dem Jahr 2009 „Die Europäische Union und Lateinamerika: Global Players und Partner“ (Europäische Kommission 2009) bestätigt zunächst die strategischen Ziele der vorangegangenen Kommunikationen und schlägt weiterhin einen den veränderten globalen Umständen angepassten neuen Fokus vor. So sollen besonders im Bereich des politischen Dialoges erstmals Synergieeffekte mit anderen politisch institutionalisierten Dialogen genutzt werden. Dabei könnten aus den Treffen mit der Rio-Gruppe oder den Iberoamerikagipfeln Anregungen gewonnen werden um der strategischen Partnerschaft neue Impulse zu verleihen (vgl. Europäische Kommission 2009: Abs. 1). Das Dokument bestätigt, dass der politische Dialog in den vorangegangenen Jahren an Intensität gewonnen habe. Als Beispiel wird die Annahme des Projektes Euroclima genannt, das als Gemeinschaftsprojekt die „Bewältigung und Abmilderung der Folgen des Klimawandels“ vorsieht. Außerdem hatten die Staats- und Regierungschefs in Lima ebenfalls die Errichtung einer EU-Lateinamerika/Karibik Stiftung beschlossen. Diese soll erstens die Intensität des politischen Dialoges steigern und zweitens sicherstellen, dass sowohl zivilgesellschaftliche Gruppen, wie auch nicht-staatliche Akteure und Repräsentanten des Handels- und Investitionssektor in den politischen Dialog miteinbezogen werden (Europäische Kommission 2009: Punkt 3.1).

Damit war es innerhalb von zwanzig Jahre gelungen, ein dichtes Netz politischer Dialoge zu spannen. Auf regionaler Ebene sind die Kontakte durch die EU-LAK Gipfel der Staats- und Regierungschefs, die Ministertreffen der Rio Gruppe und den Parlamentsdialogen durch Europarl institutionalisiert. Subregionale Dialoge führt die EU mit den Staaten Zentralamerikas im Rahmen des San José Prozesses, mit dem Staatenbündnis des Mercosur und darüber hinaus mit der CAN. Auf bilaterale Ebene verbinden die EU enge politische Kontakte mit Mexiko und Chile.²⁹

²⁹ Eine Sonderstellung nimmt Kuba ein. Aufgrund der Komplexität des Falls, widmet sich die Arbeit dem Thema in einem eigenen Fallbeispiel in Kapitel 5.2. Einen guten Überblick über die Tiefe, Reichweite und verschiedenen Ebenen sonstigen politischen Dialoges bietet Zorzán (2011).

„To summarize, strengthening the ties with Latin America – the „natural“ and most European partner in the developing south – has been sometimes (rhetorically) easy and (logically) reasonable. However, an internal consensus has become more complicated, in particular when it comes down to concrete political and especially financial concessions“ (Westphal 2007: 107).

3.2. Die wirtschaftliche Dimension der EU-Lateinamerika-Beziehungen

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die Evolution der wirtschaftlichen Beziehungen der EU zu Lateinamerika. Hierzu zählt die Benennung legaler Grundgerüste in Form von Verträgen oder Freihandelsabkommen und der Skizzierung von Handelsströmen und ausländischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI). Ein weiterer Punkt wirtschaftlicher Kooperation zwischen den beiden Regionen ist die Entwicklungszusammenarbeit. Im Rahmen der nachfolgenden Analyse sind die wirtschaftlichen Beziehungen gesondert zu betrachten, da die öffentliche Rhetorik bezüglich der gemeinsamen Wertebasis bei der Erklärung der ökonomischen Dimension der Beziehungen „keine große Hilfe“ darstellt (Crawley/Jessen 2004: 234). Hier stehen wirtschaftliche und damit rationale Interessen im Vordergrund. Da jedoch der Fokus der bi-regionalen strategischen Partnerschaft eindeutig auf ihrer wirtschaftlichen Komponente liegt (vgl. Trüb 2012a: 267) und sich damit eine Disparität zwischen Rhetorik und Praxis abzeichnet, ist eine genauere Betrachtung unerlässlich.

Die neunziger Jahre können nicht nur in politischer Hinsicht als „Blütezeit“ der EU-Lateinamerika-Beziehungen angesehen werden. Die Exporte der EU nach Lateinamerika stiegen im Zeitraum von 1990-1998 im Durchschnitt um 14 Prozent jährlich.³⁰ Die EU wurde damit für Lateinamerika nach den Vereinigten Staaten von Amerika (United States of America, USA) zweitwichtigster, für Chile und den Mercosur sogar zum wichtigster Handelspartner (vgl. Chanona 2008: 67). Die Exportrate der lateinamerikanischen Staaten in die EU hingegen fiel, auf die Gesamtexporte berechnet, von 22 auf 14 Prozent (vgl. Holley 2006: 133).

Zwischen 2000 und 2009 stiegen die Wareneinfuhren der EU in die lateinamerikanischen Länder jedoch langsamer an als die Einfuhren. Es kam zu einem Handelsdefizit von neun Milliarden Euro – im Vergleich zu einem Handelsüberschuss von fünf Milliarden Euro im Jahr 2000. In den Jahren von 2000 bis 2004 konnte sogar ein Rückgang des Handels festgestellt werden (vgl. Europäische Kommission 2005: 7). Der Rückgang ist maßgeblich auf die Auswirkungen der argentinischen Finanzkrise zurückzuführen, die die Konjunktur der gesamten Region in Mitleidenschaft zog. Insgesamt stellten die lateinamerikanischen Länder im Jahr

³⁰ Diese Angabe relativiert sich jedoch in Anbetracht der Exportsteigerung in die USA, die auf den selben Zeitraum hochgerechnet über 240% betragen (vgl. Chanona 2004: 22).

2009 gerade einmal sechs Prozent des gesamten Warenverkehrs mit dem Ausland der EU dar (vgl. Eurostat 2010: 1). Davon ging über die Hälfte der Ausfuhren an die primären Handelspartner Brasilien und Mexiko. Gemessen an der Gesamtbevölkerungszahl Lateinamerikas und im Vergleich zu anderen Weltregionen, ist diese Zahl gering (vgl. Eurostat 2010: 2-3). Insgesamt ist die EU in dem untersuchten Zeitraum nach den USA der zweitwichtigste Handelspartner für Lateinamerika (vgl. Domínguez Rivera 2007: 23).

Einen weiteren wichtigen Faktor in den wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Regionen stellen Direktinvestitionen dar. Der Gesamtwert europäischer FDI's in Lateinamerika, der sich noch während der achtziger Jahre auf 1200 Millionen Dollar jährlich belief, stieg bis 1998 auf über 30.000 Millionen Dollar an und überholte damit erstmalig die FDI's der USA (vgl. Crowley/Jessen 2004: 234-235). Der Grund für den massiven Anstieg waren die Befriedung ehemaliger Konfliktregionen wie Zentralamerika, der Übergang zu stabilen demokratischen Verhältnissen wie in Chile und eine wirtschaftliche Krise eines Großteils der gesamtlateinamerikanischen Region, die FDI's besonders erschwinglich gestaltete. Im Jahr 2000 machten die FDI's der EU über 75 Prozent der gesamten ausländischen Investitionen aus (vgl. Chanona 2008: 67). Spanien positionierte sich dabei als der größte Direktinvestor unter den europäischen Staaten. Telefónica, Repsol, BBVA und die Bank Santander tätigten besonders im Telekommunikations- und Energiesektor sowie dem Versicherungs- und Bankenwesen massive Investitionen (Interview mit einem hohen Diplomaten der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung 03.12.2013, Hamburg). Die Warenströme betreffend nahm Spanien eine weniger wichtige Rolle innerhalb der EU ein. Sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr lag das Königreich im Durchschnitt meist hinter der Wirtschaftsmacht Deutschland, den Niederlanden, Italien und Frankreich (vgl. Eurostat 2010: 2-3).

Einen Schwerpunkt der wirtschaftlichen Beziehungen bildet die Entwicklungskooperation. Während die EU in den achtziger Jahren großzügige finanzielle Mittel zur Lösung des zentralamerikanischen Konfliktes bereitstellte, zielten die Gelder in den neunziger Jahren hauptsächlich auf die Unterstützung der regionalen Integration und wuchsen bereits 1993 zur größten Quelle ausländischer Entwicklungszahlungen an. Ab der Jahrtausendwende wurden die bilateralen Entwicklungszahlungen stetig reduziert (vgl. EuropeAid 2010: 33-100). Gelder für regionale Kooperationsprojekte wie zur Förderung von Infrastruktur, Bildungsmaßnahmen oder den Kampf gegen Drogenhandel wurden dabei auf einem ähnlichen Level wie zu Beginn der neunziger Jahre aufrecht erhalten (vgl. EuropeAid 2010: 19). Insgesamt ist somit zwar eine Konstanz, bzw. ein leichter Anstieg in den Zahlungen erkennbar. Vergleicht man aber die

Werte mit der global geleisteten Entwicklungshilfe, fielen die Zahlungen an Lateinamerika von neun Prozent in 2001 auf fünf Prozent in 2005 (vgl. Sanahuja 2008b: 6).

Der Hauptgrund für den Rückgang der Zahlungen war eine Prioritätenverschiebung auf Basis der Millennium Development Goals (MDG) zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC) und Länder geringen Einkommens (Low Income Countries, LIC) in Subsahara Afrika und Südostasien (vgl. Sanahuja 2008b: 6-7). Anfang des neuen Jahrtausends fiel bereits ein Großteil Lateinamerikas nach den Kriterien der Weltbank unter die Kategorie der Länder mittleren Einkommens³¹ (Middle Income Countries, MIC) und wurden damit dementsprechend von den bilateralen Entwicklungszahlungen nach und nach ausgeschlossen.³² Im neuen EU-Strategieplan für die Jahre 2014 bis 2020 werden demnach nur noch Paraguay, Bolivien, Nicaragua, El Salvador, Honduras und Guatemala mit Zahlungen unterstützt (vgl. Efe 2013b).

Neben den direkten Zahlungen von Entwicklungshilfe unterhält die EU eine Reihe von Verträgen, die die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer fördern sollen. Darunter fallen die Abkommen der ersten bis vierten Generation, die seit den siebziger Jahren stetig ausgebaut wurden, Verträge mit den AKP-Staaten³³ sowie das Allgemeine Präferenzsystem (APS) für alle übrigen Entwicklungsländer, die nicht durch ein anderes Abkommen mit der EU verbunden sind.

Die Abkommen der ersten Generation wurden zwischen 1971 und 1975 mit Argentinien, Brasilien, Uruguay und Mexiko geschlossen. Nach einigen Veränderungen in den Abkommen der zweiten Generation bedeutet die Institutionalisierung der Abkommen der dritten Generation in den neunziger Jahren einen Meilenstein in der Zusammenarbeit der EU mit den lateiname-

³¹ Die lateinamerikanischen und karibischen Staaten hatten seit den neunziger Jahren einen rasanten Entwicklungsprozess genommen, der sie aus dem Status der LIC und LDC heraushob. Ein Interviewpartner sprach in diesem Zusammenhang sogar vom „neuen finanziellen Reichtum Lateinamerikas“ (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln). Die wirtschaftliche Entwicklung fußt auf verschiedene Faktoren. Im Allgemeinen werden der Ressourcenreichtum Lateinamerikas und der partielle Schuldenerlass zu Beginn der neunziger Jahre als wachstumsermöglichende Faktoren genannt (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

³² Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass die zur Kategorisierung entwickelten Kriterien der Weltbank sich ausschließlich nach dem durchschnittlichen Einkommensniveau der Länder berechnen. Soziale Ungleichheiten durch Verteilungsdisparitäten werden dabei nicht berücksichtigt. Lateinamerika ist bis heute die Region mit dem höchsten Gini-Koeffizienten. Der Koeffizient bemisst die Ungleichheit der Einkommensverteilung innerhalb eines Landes. „MICs account for 41% of the world’s population living below the poverty line (less than two dollar a day) or in extreme poverty (less than one dollar a day). In fact, the social situation of a significant number of lower MICs in Central America and the Andean area is not that different from the situation in low income countries“ (Sanahuja 2008a: 7). Insgesamt sind die sozialen Ungleichheiten seit 2005 rückläufig (vgl. López-Calva/Lustig 2010: 2).

³³ Die für die Forschungsarbeit relevante Mitgliedsländer der AKP-Staaten sind die Dominikanische Republik und Kuba. Die Kooperation der EU mit Kuba im Rahmen der AKP-Staaten findet im Fallbeispiel in Kapitel 5.2. genauere Betrachtung.

rikanischen Partnern. Von nun an war Entwicklungszusammenarbeit erstmals an das Prinzip der politischen Konditionalität geknüpft. Zahlungen waren damit an die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat im Empfängerland gekoppelt. Zu diesen Abkommen zählen die Verträge mit Argentinien (1990), Uruguay (1991), Brasilien und Paraguay (1992)³⁴, Chile und Mexiko (1991)³⁵, der CAN und dem Mittelamerikanischen Gemeinsamen Markt (1993) (vgl. Holley 2006: 111). Somit waren mit Ausnahme Kubas alle Staaten Lateinamerikas wirtschaftlich durch ein Rahmenabkommen mit der EU. Der Inselstaat trat im Jahr 2000 zwar einem neuen AKP-EU-Abkommen bei (ACP-EU Joint Assembly 2000), unterzeichnete jedoch nie das Abkommen von Cotonou (vgl. ACP Secretariat 2011).³⁶

Das APS gewährt den Entwicklungsländern, die keine durch bi- oder multilaterale Verträge erleichterten Zugänge zum EU-Markt besitzen, für bestimmte Güter „grundsätzlich zollfreien, nichtreziproken Zugang ihrer industriellen Halbfertig- und Fertigwaren zum Binnenmarkt“ (Maihold 2008: 103). Das Prinzip *Hilfe durch Handel* soll die jeweiligen Länder damit in ihren Industrialisierungsbemühungen unterstützen. Agrarprodukte sind grundsätzlich von den Begünstigungen ausgeschlossen. Eine Graduierung des APS berücksichtigt den jeweiligen Entwicklungsstatus des Partnerstaates und wird in der Regel alle drei Jahre von der Kommission überarbeitet und angepasst.³⁷

³⁴ Diese Abkommen wurden durch das 1995 in Kraft tretende Rahmenabkommen mit der Staatengruppe des Mercosur ersetzt.

³⁵ Die Verträge mit Chile (2003) und Mexiko (2000) wurden später zu den ersten weitreichenden Assoziationsabkommen mit der Region ausgeweitet. Das Abkommen mit Mexiko bezeichnet man auch als Abkommen der vierten Generation, den Vertrag mit Chile als Abkommen der vierten Generation plus.

³⁶ Die AKP-Staaten umfassen die Gruppe afrikanischer, karibischer und pazifischer Entwicklungsländer, mit denen die EU privilegierter Verbindungen unterhält. Die Verbindungen werden in den sich stetig modifizierenden Abkommen von Yaounde, über Lomé I bis zu Lomé IV, bis zum aktuellen Cotonou-Abkommen von 2005 festgeschrieben. Sie umfassen hauptsächlich Handelsprivilegien gegenüber den partizipierenden Ländern.

³⁷ Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass das APS in vielerlei Hinsicht als wenig effektiv hinsichtlich seiner Kontribution zum Kampf gegen die Armut gilt. Für einen Überblick über die Entwicklung des APS in Bezug auf die lateinamerikanischen Staaten vgl. Freres/Mold (2004).

4. Spanisches Agenda-setting in den Institutionen der Europäischen Union zum Upload nationaler Präferenzen

4.1. Die Motivation Spaniens: Strategische Interessen oder historische Verbundenheit?

Schon der berühmte Satz des spanischen Philosophen Ortega y Gasset, „España es el problema, Europa la solución“³⁸, reflektiert die enorme Bedeutung der EU-Mitgliedschaft für Spanien. Der Beitritt brachte nach Jahren der Isolation durch das autoritäre Regime des General Franco ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer modernen, liberalen und demokratischen Welt mit sich. Zudem vollzog sich auch der lang ersehnte, ökonomische Aufschwung – vom LI als Kernmotivation für die europäischen Integration identifiziert (vgl. Moravcsik 1998: 38). Spanien betonte dabei stets, dass die Integration in die EU unter keinen Umständen eine Reduzierung seiner Verbundenheit mit Lateinamerika bedeuten würde (Grugel 1996: 73). Mitarbeiter des spanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, MAEC) beschreiben die Beziehung Spaniens zu Lateinamerika als eine konstante Priorität spanischer Außenpolitik. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die engen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verbindungen aufgrund historischer, kultureller und linguistischer Gemeinsamkeiten (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Die einzelnen Dimensionen werden im Folgenden genauer dargestellt.³⁹

Die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika wurden zwar durch die historische sowie idiomatische Gemeinschaft begünstigt (vgl. Grugel 2002: 7). Dennoch war fünf Jahre nach dem Beitritt Spaniens zur damaligen EG Portugal bereits ein wichtigerer Markt als die gesamte Region Lateinamerikas. Spanien schien für intensive wirtschaftliche Kooperation mit seinen ehemaligen Kolonien zu sehr mit dem Ausbau seines wirtschaftlichen und politischen Gewichts innerhalb der EG beschäftigt

Zwischen 1995 und 2001 verdoppelten sich jedoch mit fortschreitender Privatisierung und Liberalisierung der lateinamerikanischen Märkte die spanischen Exporte. Steigende FDIs machten die ehemalige Kolonialmacht schnell zum größten Investor in der Region (vgl. Arahuetes García 2009: 249). Bald sprachen Zeitungen in diesem Zusammenhang von der *segun-*

³⁸ ÜdV: „Spanien ist das Problem, Europa ist die Lösung“.

³⁹ Der Hintergrund historischer, kultureller und linguistischer Gemeinsamkeiten ist im Hinblick auf die ehemaligen Kolonien evident und wird im Nachfolgenden im Gegensatz zu den übrigen Verbindungen nicht näher erläutert.

da conquista, der zweiten Eroberung Lateinamerikas (vgl. La Nacion 1999). Einen Einbruch der Bilanz konnte lediglich in den Jahren 2001 bis 2003 festgestellt werden, in denen die lateinamerikanische Region von einer starken wirtschaftlichen Rezession erschüttert wurde. Nur wenige Jahre später fungierte das von der Weltwirtschaftskrise 2007 weitestgehend verschonte Lateinamerika als „Lebensretter“ für viele angesiedelte, spanische Firmen (vgl. El Pais 2010a). Dennoch besitzen die Handelsbeziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika im Vergleich zu Spaniens Handelsbilanz auf dem innereuropäischen Markt wenig Ausstrahlungskraft (vgl. Jörgens 2008: 148). Es können also nicht ausschließlich wirtschaftliche Präferenzen sein, die Spanien dazu bewegen Lateinamerika eine besondere Priorität in den Außenbeziehungen zu attestieren.

Soziale Verbindungen sind die Konsequenz jahrzehntelanger Migrationsströme in beide Richtungen. Während aufgrund des spanischen Bürgerkriegs von 1936 bis 1939 und in Folge des zweiten Weltkrieges zahlreiche Spanier Zuflucht in Lateinamerika suchten, beförderten die Wirtschaftskrise in Südamerika am Ende der achtziger Jahre und die Konflikte in Zentralamerika zu Anfang der neunziger Jahre viele Lateinamerikaner nach Europa (vgl. International Organization for Migration 2004: 12-14). Im Jahr 2008 waren rund dreizehn Prozent der in Spanien lebenden Menschen im Ausland geboren, fast 40 Prozent davon stammte aus Lateinamerika (vgl. Ballesteros et al. 2009: 2). Der damit nicht zu unterschätzende Anteil lateinamerikanischer Diaspora an der spanischen Bevölkerung sowie nach Lateinamerika emigrierte Spanier begünstigt den interkulturellen Austausch. Migrantennetzwerke konstruieren lebhafte soziale Verbindungen zwischen den Regionen. So wundert es nicht, dass in einer 1997 durchgeführten Umfrage 41 Prozent der Spanier angaben, gleichviel Verbindungen mit der EU wie mit Lateinamerika zu haben. Noch größer war der Anteil der Befragten, der die Verbindung zu Lateinamerika als stärker im Vergleich zur EU bewertete (vgl. Closa/Heywood 2004: 31-34).

Während in Zeiten des durch die Wirtschaftskrise beförderten Euroskeptizismus die Identifikation der traditionell europafreundlich eingestellten Spanier mit dem europäischen Projekt sinkt, ist zu vermuten, dass die Bande nach Lateinamerika gestärkt werden. Die Region ist wirtschaftlich gestärkt, politisch stabil und beweist auch international Selbstbewusstsein. Viele gut ausgebildete, junge Spanier emigrieren auf der Suche nach Arbeitsstellen nach Lateinamerika (vgl. The Economist 2012), für das Land Chile hat sich in den letzten Jahren die Migrationsbilanz sogar bereits umgekehrt (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Eine über Jahre gewachsene gemeinsame Identität kann demnach als weiterer Antriebsfaktor für spanisches Engagement hin-

sichtlich Lateinamerikas angeführt werden (vgl. Barbé 2011: 144). Die Theorie des Liberalen Intergouvernementalismus, die als Kernmotivation des rational handelnden Akteurs Kosten-Nutzen-Kalküle anführt, wird durch die Dimension der Identität keinesfalls widerlegt, sondern ergänzt:

„LI can be synthesized with ideational explanations borrowing from social constructivism (...) Some argue that identity – and norm-based community effects are more likely to exert an influence (...) if an issue has a strong constitutive or identity dimension” (Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 85).

Die politischen Verbindungen zwischen Spanien und Lateinamerika finden ihren Ausdruck auf vielfältige Weise. Von größter Sichtbarkeit sind die regelmäßig stattfindenden Iberoamerikagipfel, die nach ihrer Institutionalisierung 1991 in jährlichem Turnus stattfinden. Auch außerhalb der Gipfel finden regelmäßige Reisen hoher politischer Beamter oder Staats- und Regierungschefs in die jeweils andere Region statt. Die spanische Regierung hat darüber hinaus während der vergangenen Jahre, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und politischen Ansätzen, den Demokratisierungs- und Friedensprozessen von Chile bis Mexiko besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Spanien war weiterhin über lange Zeit das einzige Mitgliedsland der EU, das über eine eigene institutionalisierte Lateinamerikapolitik verfügte (vgl. del Arenal 2009: 22).

Innerhalb Spaniens findet sich nicht zuletzt aufgrund der sozialen und vor allem wirtschaftlichen Verbindungen durch die erwähnten FDI's eine breite Lateinamerikalobby. In Linie mit Moravcsiks Annahme der internen Präferenzbildung von Staaten sind die Interessen gesellschaftlicher Gruppen prägend für die Ausrichtung nationaler Politik (Moravcsik 1993: 483). Besonders spanische Medien und öffentliche Verwaltung sprechen sich in ihrer großen Mehrheit für engere Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien aus (Grugel 1996: 81). So entstand über die Zeit ein parteiübergreifender, obgleich in seiner Ausprägung variierender, Konsens für pro-lateinamerikanisches Engagement. Kurzum: eine starke innerspanische Lateinamerika-Lobby erklärt die Priorität Lateinamerikas auf der außenpolitischen Agenda der Parteien und damit auch Spaniens. Denn nach Moravcsik ist das primäre Interesse von Regierungen der Machterhalt (Moravcsik 1993: 483). Und zur Wiederwahl ist bekanntlich die Befriedigung der Interessen der Gesellschaft grundlegend.

Es stellt sich nun die Frage, warum Spanien den Weg über die EU wählt und seine Lateinamerika-Politik nicht bilateral verfolgt, gilt doch die Außenpolitik seit langem als letzte und gut gehütete Bastion nationaler Souveränität. Es sind im Wesentlichen zwei Antriebskräfte anzu-

führen. Erstens eine Kostenreduzierung nationaler Außenpolitik und zweitens der Gewinn von Einfluss auf europäischer, lateinamerikanischer und internationaler Ebene.

Kostenreduzierung ist die Kernmotivation des rationalen Akteurs, der im Zentrum des LI steht. Der rationale Akteur trifft Entscheidungen auf Basis eines Kosten-Nutzen-Kalküls. Die außenpolitische Kooperation über die Institutionen der EU bedeutet eine Senkung der Kosten gegenüber einer unilateral verfolgten Außenpolitik.⁴⁰ Bilateral aufwändige und risikobehaftete Verhandlungen, bedeuten dem wissenschaftlichen Konsens zufolge auf multilateraler Ebene „lower costs“ und „fewer risks“ (vgl. Alecu de Flers/Müller 2011: 22).

Zweitens erhoffte sich Spanien eine Zunahme an innereuropäischem Einfluss. Durch Expertise in einer bislang kaum ausgeprägten geographischen Dimension europäischer Außenpolitik, sollte ein Gewinn an Prestige gleichzeitig einen Gewinn an Einfluss mit sich bringen (Barbé 2011: 145). Dass die Profilierung mit Sachverständnis auf dem Gebiet Lateinamerika bereits nach wenigen Jahren Früchte trug, zeigt sich unter anderem in der frühen Ernennung der spanischen Kommissare Manuel Marín und Abel Matutes für Angelegenheiten rund um die Region.⁴¹ Die Kommissare hielten nun Schlüsselpositionen zur Vertretung spanischer Interessen. Ein Zugewinn an Einfluss ist unverkennbar.

Drittens wirkt die EU gerade im außenpolitischen Kontext als Verstärker nationaler Interessen (Bulmer/Lequesne 2005: 4). und vergrößerte so zunächst kurzfristig Spaniens Einfluss innerhalb Lateinamerikas (vgl. Sanahuja 2013: 41; Wong/Hill 2011: 8). Langfristig versprach es dem politisch bisher weitgehend isolierten Land größeres Ansehen bei internationalen Verhandlungen. Denn trotz einer breit gefächerten außenpolitischen Agenda, besaß Spanien besonders vor, während und in den ersten Jahren nach dem Beitritt zur EU nicht die Mittel, die zur Durchsetzung der ambitionierten außenpolitischen Agenda notwendig gewesen wären (vgl. Closa/Heywood 2004: 215-216). Neben Außenpolitikerfahrung und internationalem Prestige, fehlte es vor allem an ökonomischen Ressourcen – den Grundpfeilern erfolgreicher Verhandlungen. Torreblanca, spanischer Journalist und Politikwissenschaftler sowie gegenwärtiges Mitglied des Think-Tanks des European Council on Foreign Relations, bringt Spaniens Motivation zusammengefasst auf den Punkt: „Se busca así que la Unión Europea,

⁴⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.

⁴¹ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.1. und 4.2.2.

con sus inmensos recursos diplomáticos, financieros y comerciales, amplifique o multiplique el peso y los medios de la política exterior española"⁴² (Torreblanca 2001b: 491).

Im Sinne des LI sind staatliche Präferenzen „neither fixed nor uniform: they vary among states and within the same state across time and *issues* according to issue-specific societal interdependence and domestic institutions" (Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 69). Das nächste Kapitel analysiert die divergierenden außenpolitischen Präferenzen der jeweiligen Regierungen im Untersuchungszeitraum in chronologischer Reihenfolge.

4.2. Agenda-setting während der sozialistischen Regierungen González (1986-1996)⁴³

4.2.1. Die Rahmenbedingungen

Felipe González wurde 1982 als Regierungschef der Partido Socialista Obrero Español⁴⁴ (PSOE) in das Amt des spanischen Ministerpräsidenten gewählt. Während der vier Legislaturperioden unterzeichnete er die Beitrittscharta zur EG, welche am 1. Januar 1986 in Kraft trat, führte zwei EU Ratspräsidentschaften im Jahr 1989 und 1995 und galt aufgrund seines intensiven Engagements hinsichtlich tieferer europäischen Integration als Euroenthusiast. Nicht zuletzt wegen der traditionell starken Personalisierung spanischer Außenpolitik zeigte sich Spanien in den ersten Jahren nach seinem Beitritt als besonders pro-europäisch.

Weltpolitisch waren die Jahre nach dem EU-Beitritt Spaniens hauptsächlich vom Ende des Kalten Krieges und der damit neu begonnenen EU-Ostausrichtung geprägt. Lateinamerika litt zu Beginn der neunziger Jahre unter einer starken Wirtschaftskrise. Zu diesem Zeitpunkt ist eine Neuausrichtung der spanischen Außenwirtschaftspolitik zu erkennen: So steigerten sich zu Beginn der neunziger Jahre massiv spanische Direktinvestitionen in Lateinamerika. FDIs innerhalb der EU erwiesen sich als zu teuer, die wirtschaftliche Rezession Lateinamerikas bot auf der anderen Seite günstige Voraussetzungen für finanzielle Investitionen. Während 1990 fast 60 Prozent aller spanischen Direktinvestitionen innerhalb der EG getätigt wurden und nur 30 Prozent in Lateinamerika, fand bis 1996 eine Umkehr dieser Zahlen statt (vgl. Arahuetes García 2009: 258-259). Hauptinvestoren in Lateinamerika waren zu Anfang die spanische Te-

⁴² ÜdV: „Man versuchte so, die EU mit all ihren immensen diplomatischen, finanziellen und ökonomischen Ressourcen als Verstärker oder Multiplikator des Gewichts und der Mittel spanischer Außenpolitik zu nutzen.“

⁴³ Zwar wurde González bereits 1982 in das Amt des Ministerpräsidenten gewählt, Gegenstand der Untersuchung soll jedoch hauptsächlich die Zeit seit Spaniens Beitritt zur EU sein. Es wird ein zum Verständnis essentiell notwendiger Überblick über die vorangegangenen Beitrittsverhandlungen gegeben.

⁴⁴ Spanische Sozialistische Arbeiterpartei.

lekommunikationsfirma Telefónica, die Fluggesellschaft Iberia und die Energieunternehmen Endesa und Repsol. Der Anteil der spanischen FDIs in Lateinamerika stieg in den Folgejahren auf 86 Prozent. Nun investierten vorwiegend Unternehmen aus dem Bankensektor wie die Banco Bilbao und die Banco Santander sowie Großkonzerne aus der Versicherungsbranche wie Mapfre Seguros (vgl. Arahuetes García 2009: 270-271). Das wirtschaftlich starke Engagement Spaniens in Lateinamerika ging dabei weit über das generell schwach ausgeprägte, wirtschaftliche Interesse der übrigen EU-Mitgliedsstaaten in der Region hinaus (vgl. Barbé 2011: 146).

Spaniens Position innerhalb der EU erklärt Felipe González in seinem anlässlich des in Kraft tretenden Vertrages von Maastricht verfassten Aufsatz *La Europa que quiere España*⁴⁵. Er beschreibt dabei drei Phasen. Die erste, vor Spaniens Beitritt zur EU, die durch den starken Willen gekennzeichnet war, Teil des europäischen Projektes zu werden (vgl. Gonzáles 1993: 7). Die zweite Phase, vom Zeitpunkt des Beitritts bis zum Jahr 1992, sei erfolgreich genutzt worden, das spanische Wirtschaftswachstum sowie die Modernisierung des Landes voranzutreiben (vgl. Gonzáles 1993: 7). Damit treten zwei der Kernmotivationen zur Integration Spaniens in die EU hervor. Die dritte und damit letzte von González thematisierte Phase sei von der Umsetzung des Vertrages von Maastricht bestimmt gewesen (vgl. Gonzáles 1993: 7). Hier betont González ausdrücklich, dass die mit Maastricht neu institutionalisierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) von globaler Berufung sei und neben einer nach Osteuropa ausgerichteten Außenpolitik auch die südlichen Regionen „prioritariamente (...) hacia el Magreb y hacia América Latina“ miteinbeziehen solle, „ayudando a estas regiones a estabilizarse políticamente y a prosperar económicamente“ (vgl. Gonzáles 1993: 20).⁴⁶ Die GASP würde keinesfalls Maßnahmen oder Aktionen beanspruchen, die sich gegen den Willen Spaniens oder seine historischen Versunkenheiten richteten, sondern trüge vielmehr zur Potenzierung des außenpolitischen Profils Spaniens bei, schreibt der ehemalige Ministerpräsident (vgl. Gonzáles 1993: 12).

Bereits in den Beitrittsverhandlungen forderte Madrid explizit eine Intensivierung der EU-Lateinamerika-Beziehungen, die sich in zwei erfolgreich durchgesetzten Annexen zum Beitrittsvertrag implementierten. Mit der *Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo*

⁴⁵ ÜdV: „Das Europa, das Spanien sich wünscht“.

⁴⁶ ÜdV: „(...) im Besonderen in Richtung Maghreb und Lateinamerika (...) um diesen Regionen zu helfen, sich politisch zu stabilisieren und ökonomisch zu prosperieren.“

y la intensificación de las relaciones con los países de América Latina⁴⁷ und der *Declaración del Reino de España sobre América Latina*⁴⁸, gelang es Spanien zum ersten Mal Lateinamerika konkret auf die Agenda der EU zu setzen (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaft 1985). Die Gemeinsame Absichtserklärung

„bekräftigt anlässlich des Beitritts Spaniens und Portugals ihren Willen, ihre Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie die Zusammenarbeit mit diesen Ländern auszuweiten und zu verstärken“ (Europäische Gemeinschaft 1985) und verspricht „konkrete Mittel und Wege zu finden, um die bestehenden Bindungen zu verstärken, den Handel soweit wie möglich zu entwickeln, (...) in den verschiedenen Bereichen, die von beiden Seiten von Interesse sind (...) und (...) die Wirksamkeit der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zu steigern“ (Europäische Gemeinschaft 1985).

Das Entscheidende an der Gemeinsamen Absichtserklärung ist dabei nicht schlicht der Inhalt, der die Wichtigkeit einer Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit der EU und Lateinamerika ausdrückt, sondern vielmehr der politische Wille der Gemeinschaft für eine Neuausrichtung ihrer Politik gegenüber Lateinamerika. Nachdem vorangegangene Annäherungsprozesse, wie die Bildung einer *Kontaktgruppe EG-Lateinamerika* 1962, wegen geringen politischen Ertrages und Sondierungsgespräche mit der Gruppe *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe* (SELA) über eine mögliche Zusammenarbeit aufgrund des Krieges um die Falklandinseln 1982 gescheitert waren, stellte die Gemeinsame Erklärung einen von Spanien initiierten Neuanfang in den EU-Lateinamerika-Beziehungen dar (vgl. Jörgens 2008: 144-147).

Postwendend bekräftigte auch der Europäische Rat die Neuausrichtung der Lateinamerikapolitik. Zwar war der Europäische Rat zu diesem Zeitpunkt nicht als offizielles Organ der EG institutionalisiert, wohl aber als das Gremium anerkannt, welches für viele Tätigkeitsbereiche richtungsweisende Ziele festlegte und auch Mittel zu deren Erreichung vorschlug. In der Versammlung der Staats- und Regierungschefs in Den Haag ein halbes Jahr nach dem Beitritt Spaniens zur EG und der Verabschiedung der Gemeinsamen Absichtserklärung, wird in der Abschlusserklärung der Wunsch artikuliert, die Beziehungen zu Lateinamerika, insbesondere in Anbetracht der Beitritte Spaniens und Portugals zur EG, zu stärken und zu intensivieren (vgl. European Council 1986: 13). Des Weiteren ersuchte der Europäische Rat die Kommission ein Dokument zu erarbeiten, das den in der Gemeinsamen Absichtserklärung genannten Zielen konkret Rechnung trägt (vgl. European Council 1986: 13). Welche Delegation das Thema Lateinamerika während der Sitzung des Rats wörtlich auf die Agenda setzte, ist im Nachhinein anhand offizieller EU-Dokumente nicht nachzuvollziehen. Experten schreiben die

⁴⁷ ÜdV: „Gemeinsame Absichtserklärung über die Entwicklung und Intensivierung der Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas“, im Folgenden: Gemeinsame Absichtserklärung.

⁴⁸ ÜdV: „Erklärung des Königreichs Spanien betreffend Lateinamerika“.

Initiative jedoch dem neuen Mitgliedsland Spanien zu (del Arenal 2011a; Úbeda-Portugués 2005).

Aus dem zielweisenden Abschlussdokument des Rats entwickelte sich das Grundlagenpapier *Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina*⁴⁹, welches sich als erstes Dokument der EG ausschließlich mit Lateinamerika beschäftigt. Es entbehrt dabei besonders im ökonomischen Bereich der Benennung konkreter Maßnahmen zur *Neuorientierung* (vgl. Ramón Baeza 2003: 16). Es weist damit die gleichen Schwächen seines Vorgängerdokumentes auf, das nach seinem Urheber, dem französischen Kommissar Claude Cheysson benannt worden war. Auch hier fanden sich ambitionierte Zielsetzungen, deren Reichweite vom spanischen Außenminister Francisco Fernández Ordóñez in einer Rede vor dem spanischen Senat als ungenügend und diffus qualifiziert wurden (Úbeda-Portugués 2005: 35).

Am 18. Dezember 1990 billigte der Rat der Europäischen Union schließlich das auf beiden Vorgängerdokumenten aufbauende Dokument *Nuevas Orientaciones para la cooperacion con América Latina y Asia en la década de los 90*⁵⁰. Die *Nuevas Orientaciones* sollten eine überarbeitete Strategie festlegen, die an die internationalen Umstände nach Ende des kalten Krieges angepasst war. Das Dokument legte die Basis für Kooperationsabkommen der dritten Generation, die daraufhin mit Argentinien und Chile (1990), Uruguay und Mexiko (1991) Paraguay und Brasilien (1992) und Zentralamerika sowie der Andengruppe (1993) abgeschlossen wurden (vgl. Holley 2006: 110-111). Die Abkommen der dritten Generation führten erstmals das Prinzip der Konditionalität als Instrument der Entwicklungshilfe ein. Die konkrete Verwendung der Mittel wurde nun nicht mehr nur den Empfängerstaaten überlassen, sondern räumte den europäischen Staaten bei der gezahlten Entwicklungshilfe größere Mitsprachemöglichkeit ein. Mit Ausnahme Kubas war damit jedes lateinamerikanische Land durch ein Rahmenabkommen mit der EU verbunden und das Thema Lateinamerika hatte es damit endgültig auf die Agenda der EU geschafft (vgl. Holley 2006: 111).

4.2.2. Setting the Agenda

Das vorangegangene Unterkapitel diente der Erläuterung des Kontextes und konzentrierte sich auf die großen Linien der europäischen Lateinamerikapolitik. Die folgenden Absätze erläutern konkret spanisches Agenda-setting während der zwei Legislaturperioden unter Ministerpräsident Felipe González von 1986 bis 1996. Anhand der Ansätze Tallbergs und Princens lassen

⁴⁹ ÜdV: „Neue Orientierungen der Europäischen Gemeinschaft für die Beziehungen mit Lateinamerika“.

⁵⁰ ÜdV: „Neue Orientierungen für die Zusammenarbeit mit Lateinamerika und Asien in den Neunzigern“.

sich zwei Phänomene identifizieren, die in dieser Periode besonders zum erfolgreichen Agenda-setting nationaler Präferenzen beitrugen. Erstens die Ausbildung von Fähigkeiten mittels Entsendung nationaler Beamter in Schlüsselstellen der europäischen Politik (vgl. Princen 2011: 935) und zweitens der Vorsitz des Rates der Europäischen Union (Tallberg 2003). Im Folgenden soll zunächst auf konkrete Initiativen von zwei als besonders aktiv bekannten spanischen Kommissaren während der Legislaturperiode González eingegangen werden. Danach wird anhand der von Tallberg entwickelten Kategorien nachvollzogen, inwieweit es den spanischen Ratspräsidentschaften 1989 und 1995 gelang, die Agenda der EU-Lateinamerikapolitik nach nationalen Präferenzen zu gestalten.

Als mögliches Instrument Bildung von Glaubwürdigkeit benennt Princen die Ausbildung von Fähigkeiten. *Capacity building* meint die Entsendung nationaler Experten oder Beamter an interessenrelevante Schlüsselstellen des europäischen Politikprozesses. Die Personalpolitik Felipe González kann als Paradebeispiel für derartiges *capacity building* gelten. Dabei waren zwei seiner bekanntesten abgesandten Vertreter, die Kommissare Abel Matutes und Manuel Marín, von ebenso proeuropäischem Charakter wie ihr Regierungschef selbst.⁵¹ Zwar entsendete González mit Matutes von der Partido Popular (PP)⁵² einen Oppositionspolitiker, die Konsensorientierung gilt jedoch seit jeher als eines der Kennzeichen spanischer Außenpolitik. Durch die Miteinbeziehung der Oppositionspartei stellte González sicher, dass EU-Beschlüsse auf nationaler Ebene leichter zu rechtfertigen und durchzusetzen waren.

Während der Delors-Kommission bekleidete Abel Matutes zwischen 1985 und 1990 das Amt des Kommissars für Lateinamerika und den Mittelmeerraum und Nord-Süd Beziehungen. Er verfügte zu diesem Zeitpunkt bereits über ein ausgebautes Netzwerk in den verschiedensten Sektoren des lateinamerikanischen Raumes. Matutes pflegte gute Kontakte zu lokalen Wirtschaftsgrößen, war Teilhaber an verschiedenen Fluggesellschaften sowie Förderer von lateinamerikanischen Tourismusinitiativen. Darüber hinaus hielt er eine Honorarprofessur an der Universität Buenos Aires, sowie Santiago de Chile (vgl. Jörgens 2008: 198). Matutes wird insbesondere während der zweiten Kommissionsperiode als Initiator verschiedener erfolgreicher Policies gesehen. Er gilt als Hauptverantwortlicher für die Initiierung der Gespräche mit dem Mercosur (vgl. Jörgens 2008: 198), die Erhöhung der EU-Entwicklungszahlungen an die

⁵¹ Dass Kommissare, obgleich sie in ihrer Funktion als EU-Beamte laut dem legislativen Vertragswerk keine Repräsentanten ihres Mitgliedsstaats sind, sondern die Interessen der Gemeinschaft vertreten sollen, faktisch eine Rolle als Bindeglied zwischen dem heimischen politischen System und den EU-Institutionen spielen, ist bekannt: „The insistence by some governments on having one Commissioner from each member state, suggested that the college should have a representative character, and that Commissioners might be expected to act on behalf of the countries from which they come“ (Wallace 2005: 30).

⁵² Spanische Volkspartei.

Staaten Lateinamerikas sowie die die Einrichtung zeitweiliger Handelserleichterung für Kolumbien, Peru, Ecuador und Bolivien (vgl. Europäische Kommission 1990). Zudem setzte er einen fünf Jahres Plan um, der Regionen hohen Wachstumspotenzials, unter die auch insbesondere die südamerikanischen Staaten fielen, finanzielle Unterstützung und eine Neuausrichtung ökonomischer Zusammenarbeit versprach (vgl. European Commission 1990b).

Manuel Marín seinerseits, aus der Reihen der damaligen Regierungspartei PSOE und verantwortlich für die spanischen EU-Beitrittsverhandlungen, wurde 1989 als Kommissar für Entwicklungs- und Kooperationspolitik eingesetzt. Ab 1993 diente er der Santer-Kommission als Kommissar für die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit Lateinamerika, dem Mittelmeerraum und Mittel- und Ostasien. Zwischen 1995 und 1999 betraute man ihn mit dem Amt des Vizepräsidenten der Kommission und dem dazugehörigen Kompetenzfeld der Auswärtigen Beziehungen.

Marín initiierte nach eigenen Angaben die Änderung der Arbeitsstrukturen der Europäischen Kommission bezüglich der Kooperationspolitik (vgl. Marín 2010).⁵³ Die die bis dato administrativ zusammengefassten Regionen Asien und Lateinamerika wurden von diesem Zeitpunkt an als getrennte Einheiten behandelt. Damit standen spezielle personelle und finanzielle Ressourcen bereit um eine explizite Fokussierung auf die jeweilige Teilregion zu ermöglichen. Die von Kommissar Marín vorgebrachten Initiativen sind zahlreich: die Stärkung der Beziehungen der EU zu Chile (vgl. European Commission 1995c), ein interregionales Assoziationsabkommen der EU mit den Staaten des Mercosur (European Commission 1994b), eine Überarbeitung des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), das den lateinamerikanischen Staaten zugutekommen sollte (vgl. European Commission 1994a) sowie kleinere Proposals bezüglich akuter humanitärer Hilfeleistungen (vgl. European Commission 1993), wurden von Marín erfolgreich im Rahmen des Initiativrechts der Kommission auf die Agenda gesetzt. Eine seiner letzten offensichtlichsten Amtshandlungen als Kommissar für die Beziehungen zu Lateinamerika unter der Santer-Kommission, initiierte eine Strategie zur Stärkung der wirtschaftlichen Partnerschaft und politischen Abstimmung mit Mexiko (vgl. European Commission 1995a), die am 10 April 1995 vom Rat gebilligt wurde (vgl. European Council 1995a).

Die rasche Annäherung der EU an Lateinamerika während der neunziger Jahre wird maßgeblich auf Aktivitäten des spanischen Kommissars zurückgeführt. Die Literatur schreibt in diesem Zusammenhang vom „Marín Faktor“: „(...) having a Spaniard as Vice President of

⁵³ Grugel (1996) hingegen schreibt die Änderung der Arbeitsstrukturen einer gemeinsamen Initiative eines Bündnisses von Italien, Portugal und Griechenland zu, dem Spanien sich lediglich angeschlossen habe (vgl. Grugel 1996: 80).

the Commission and in charge of Foreign Affairs, was certainly a valuable asset for the Spanish government in uploading its Latin American policy at the EU level” (Ruano 2013b: 27).

Eine weitere von Princen angeführte Strategie zum Agenda-setting ist die Erregung von Aufmerksamkeit. Ein mögliches Instrument ist die Mobilisierung von Unterstützern durch *venue shopping*. Demnach sind die verschiedenen EU-Institutionen ungleich rezeptiv für das jeweilige Interesse. Wie in Kapitel 2.3.2 erläutert, ist die Ausübung der Ratspräsidentschaft, eines der *venues*, die erfolgversprechend zum Upload nationaler Präferenzen auf die EU-Agenda verwendet werden können. Da Princen in seinem Beitrag nur knapp auf die vielfältigen Möglichkeiten zur Agenda-Gestaltung des Vorsitzes des Ministerrates eingeht, wird sein Ansatz im Sinne Tallbergs (2003) ergänzt.⁵⁴ Im Folgenden sollen die spanischen Ratspräsidentschaften 1989 und 1995 nach diesen Kriterien genauer analysiert werden.

Bereits zwei Jahre nach dem Beitritt zur EG übernahm Spanien unter Ministerpräsident González im ersten Halbjahr 1989 den Vorsitz des Ministerrates. Das Programm für die Ratspräsidentschaft war ehrgeizig und breit gefächert. Neben der Durchführung der Einheitlichen Europäischen Akte und weiterer Gemeinschaftspolitiken lag einer der Schwerpunkte auf den EU-Außenbeziehungen und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EZP). Torreblanca (2001) bilanziert „una política exterior exquisitamente centrada y fervorosamente europeísta (...) presentando al mundo una imagen moderna, consiguiendo colocar su agenda latinoamericana en el orden del día europeo (...)“⁵⁵ (Torreblanca 2001b: 488). Jörgens (2008) attestiert, Madrid habe sich für seinen ersten Ratsvorsitz thematisch zu viel vorgenommen und die Kompliziertheit europäischer Entscheidungsprozesse unterschätzt (vgl. Jörgens 2008: 93).

Nach Tallberg beginnt jede Gestaltung der Agenda mit der Erregung von Aufmerksamkeit bezüglich einer bestimmten Region, speziellen Ländern oder bisher unbeachteter Probleme (vgl. Tallberg 2003: 6). Ein erster Schritt in diese Richtung war die ausführliche Rede Felipe González‘ vor dem Europäischen Parlamente am 17. Januar 1989, in der er die Ziele der spanischen Ratspräsidentschaft erläuterte. Integraler Bestandteil der Agenda war demnach zunächst die Stärkung der EG: „Es cierto que queremos una Comunidad Europea más fuerte, más cohesionada; pero también más abierta y más sólida con el resto del mundo“⁵⁶ (vgl. González 1989: 28). Den letzten Abschnitt seiner Rede widmete González dem außenpoliti-

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

⁵⁵ ÜdV: „(...) eine exzellent ausgeglichene und ambitioniert europafreundliche Außenpolitik, die der Welt ein modernes Erscheinungsbild präsentiert und der es gelingt, ihre lateinamerikanische Agenda auf die europäische Tagesordnung zu positionieren.“

⁵⁶ ÜdV: „Sicherlich wollen wir eine stärkere, einheitlichere Europäische Gemeinschaft, aber auch eine offenere und solidarischere Gemeinschaft gegenüber der restlichen Welt.“

schen Programm gegenüber Lateinamerika. Als Erstes weist er darauf hin, dass die politische Unterstützung der Region noch nicht auf dem Niveau sei, das diese bereits wirtschaftlich genieße und verweist auf die Notwendigkeit, die in ihrer Mehrzahl noch jungen Demokratien politisch zu stützen (González 1989: 23).⁵⁷ In diesem Zusammenhang wird auch die Notwendigkeit einer Lösung des zentralamerikanischen Konfliktes gefordert.

González kündigt in seiner Rede zwei wichtige Treffen an, bei denen es gelte, eine Rekonstruktion der lateinamerikanischen Wirtschaft mit friedensfördernde Maßnahmen zu kombinieren: das Treffen mit den zentralamerikanischen und Contadora-Staaten⁵⁸ in San Pedro Sula, im Februar 1989 und ein weiteres Treffen mit der Rio-Gruppe in Granada im April des gleichen Jahres. Als miteinander zusammenhängende Ziele nennt González „[c]onsolidación democrática, desarrollo económico y estabilidad social“⁵⁹ (González 1989: 28). Konkret nahm sich die spanische Präsidentschaft vor für den Schuldenerlass der lateinamerikanischen Staaten einzutreten, der schwer auf der ohnehin angeschlagenen Wirtschaft lastete und berief sich dabei auf Zustimmung aus allen Teilen der Welt (González 1989: 28). Schließlich wies González mit besonderem Nachdruck auf die politische Situation Chiles hin. Der Andenstaat war zu diesem Zeitpunkt im friedlichen Übergang zur Demokratie begriffen, nachdem er knapp 20 Jahre unter dem Diktator Augusto Pinochet gelitten hatte. Die spanische Ratspräsidentschaft wolle zu einer baldigen und geordneten Implementation der Demokratie beitragen, so González (vgl. González 1989: 28). Konkrete Maßnahmen werden in der Rede vor dem Parlament nicht angesprochen.

Dass das Thema Lateinamerika somit gleich zu Beginn der spanischen Ratspräsidentschaft auf die Agenda gesetzt wurde und Teil der Debatte war, wird anhand der Tatsache deutlich, dass Spanien die potentiell neue Dimension der europäischen Außenpolitik gegenüber der traditionellen Orientierung Richtung Asien öffentlich rechtfertigen musste (vgl. Úbeda-Portugués 2007: 30).

Nachdem es Spanien also gelungen war, die Aufmerksamkeit auf das Thema Lateinamerika zu lenken, das Problem zu definieren, benennt Tallberg den als die Erstellung eines Aktionsplanes. Bezüglich des zentralamerikanischen Konfliktes strebte Spanien im Rahmen der EPZ

⁵⁷ Zahlreiche Staaten Lateinamerikas waren besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von autoritären Regimen unterdrückt worden. So begann die Demokratisierung vieler Länder erst während der achtziger Jahre (Argentinien 1983, Brasilien 1985, Chile 1990, Paraguay 1989, Uruguay 1985, El Salvador 1984) und war zum Zeitpunkt der spanischen Ratspräsidentschaft noch als junges Gebilde zu betrachten.

⁵⁸ Die Contaroda-Gruppe war Anfang der achtziger Jahre von Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela zur Lösung des zentralamerikanischen Konfliktes von El Salvador, Guatemala und Nicaragua institutionalisiert worden.

⁵⁹ ÜdV: „[d]emokratische Konsolidierung, wirtschaftliche Entwicklung, soziale Stabilität“.

die Förderung von Menschenrechten, sozialer Stabilität und ökonomischer Entwicklung an (vgl. Úbeda-Portugués 2005: 170). Die Beziehungen der EU zu Zentralamerika bauten bis dahin auf einem 1985 abgeschlossenen Kooperationsabkommen, das lediglich ökonomische Kooperation, Handel und Entwicklungshilfe eingeschlossen hatte (vgl. European Commission 1989a). In der Abschlusserklärung des Treffens des Europäischen Rates am 26. und 27. Juni 1989 in Madrid erkennen die Staats- und Regierungschefs die Entwicklungen der zwei Ministerialkonferenzen in San Pedro Sula und Granada im ersten Halbjahr 1989 an und drücken daraufhin ihre Besorgnis über die angespannte Situation in Zentralamerika aus (vgl. European Commission 1989b: Abs. 1.1.20).

Die Abschlusserklärung beruft sich auf das Esquipulas Abkommen⁶⁰ und appelliert im Einklang mit diesem zur Lösung des Konfliktes durch Diplomatie, politischen Dialog, ökonomische Kooperation und nationale Versöhnung – ohne dabei konkrete Maßnahmen oder zeitliche Fristen näher zu benennen (vgl. European Commission 1989b: Abs. 1.1.20). Auch die Zusage finanzieller Unterstützung blieb aus. Stattdessen wird die Verantwortlichkeit hinsichtlich monetärer Zusagen an die Mitgliedsstaaten abgeschoben, die sich innerhalb internationaler Finanzinstitutionen, Gläubigerregierungen und Banken für eine dringende Lösung der Probleme einsetzen sollten (vgl. European Commission 1989b: Abs. 1.1.20).

Der Europäische Rat verknüpft die konfliktgeladene Situation Zentralamerikas direkt mit einer angespannten finanziellen Situation der Länder, die sich nicht zuletzt auf die hohe Auslandsverschuldung zurückführen lässt. Spanien schlug als Aktionsplan die Gründung eines Europäischen Garantiefonds zur Reduzierung der Auslandsschulden hochverschuldeter Staaten vor, der in Annex II der Erklärung aufgeführt wird (vgl. European Council 1989). Ein Lösungsvorschlag bestand demnach. Die komplexen Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung zur Reduzierung der Rückzahlungskosten zwischen den Schuldnerländern, dem IWF und den betroffenen Banken der Geberländer ließen jedoch keinen gemeinsamen Konsens zu (vgl. Jörgens 2008: 90-91). Die Initiative war an fehlender Kooperationsbereitschaft der übrigen MS gescheitert.

Als Erfolg der ersten Ratspräsidentschaft ist die durch Spanien veranlasste Aufnahme der Dominikanischen Republik in die Reihe der Asien-Karibik-Pazifik (AKP) - Staaten zu nennen (vgl. El Pais 1989). Mit der Unterzeichnung des Vertrages genoss der Karibikstaat von da an

⁶⁰ Das Esquipulas Abkommen „Acuerdo de Esquipulas II“, welches am 7. August 1987 von El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica und Honduras unterzeichnet wurde, schrieb für die vom Bürgerkrieg gezeichneten Region Zentralamerika Maßnahmen vor, die einen langfristigen und stabilen Frieden ermöglichen sollten (vgl. Schwarzbauer 2012: 1).

die wirtschaftlichen Privilegien, die den AKP-Staaten im Rahmen des mit ihnen abgeschlossenen Abkommens von Lomé zuteilwurden. Spanien versprach sich durch die Aufnahme der Dominikanischen Republik in die Liga der AKP-Staaten eine verstärkte karibische Identität innerhalb der Staatengruppe (vgl. El País 1989).

Tallberg führt als drittes und letztes Instrument zum Agenda-setting die Etablierung institutioneller Neuerung an. Unter dieser Kategorie lässt sich die von Spanien veranlasste Wiederaufnahme der regelmäßigen Treffen zwischen dem Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten mit den in Brüssel akkreditierten Leitern der Lateinamerika Gruppe anführen, die seit dem Krieg um die Falklandkrieg ausgesetzt worden waren (vgl. Úbeda-Portugués 2007: 30-31). Die regelmäßigen Treffen sorgten für einen konstanten Dialog auch über die spanische Ratspräsidentschaft hinaus und sicherten so, dass das Thema Lateinamerika auf der Agenda verankert blieb.

Beachtet man die Bewertung Grugels (1996) und Closa/Heywoods (2004) des spanischen Engagements, ist Konsens, dass Spanien die Agenda nicht neu setzte, sondern lediglich bereits vorhandene Themen aufgriff und sich als deren Leader ausgab. Mit der Terminologie Tallbergs ausgedrückt, würde dies weniger Agenda-setting und mehr *Agenda-structuring* bedeuten, also die Betonung bereits auf der Agenda vorhandener Themen. Dies ist vor allem im Fall des zentralamerikanischen Konfliktes zutreffend, der bereits vor Spaniens Beitritt durch seine Brutalität als Ereignis außerordentlichen Ausmaßes extern auf die Tagesordnung der EG gelangt war.

Die zweite Ratspräsidentschaft im zweiten Semester 1995 wies ein ähnlich ambitioniertes Programm auf. Die Stärkung der Verbindungen zu Iberoamerika fand in dem Arbeitsprogramm hinter der Förderung eines stabilen, prosperierenden, sicheren und freien Europas und einer Annäherung an den Mittelmeerraum in Punkt drei der außenpolitischen Angelegenheiten Platz (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 1995: 23). Konkret benennt das Programm die Förderung der europäisch-lateinamerikanischen Kooperation auf Basis neuer Abkommen. Gerechtfertigt wird diese erneute Initiative mit den enormen Anstrengungen, die von den lateinamerikanischen Staaten hinsichtlich Demokratisierung, Liberalisierung der Märkte und partizipatorisch gestalteten Gesellschaften unternommen worden seien (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 1995: 30). Des Weiteren benennt das Programm als Ziele den Entwurf eines Finanzplanes für Lateinamerika und Asien für die Jahre 1996-2000, Fortschritte bei den Verhandlungen mit dem Mercosur, Mexiko und Chile, die Initiierung eines Dialoges mit Kuba über ein etwaiges ökonomisches Kooperationsabkommen sowie die

Erneuerung des APS und letztlich weitere Verständigung mit den Staaten der Rio Gruppe. In der Terminologie Tallbergs war das *issue* damit abermals umfassend definiert und lag durch die Veröffentlichung des Programmes ebenfalls im Fokus der Aufmerksamkeit.

Es folgt nach Tallberg die Ausarbeitung konkreter Aktionspläne. Diese Lösungsansätze äußerten sich zunächst in einer Mitteilung an den Rat über Perspektiven für den Ausbau der Partnerschaft EU-Lateinamerika. Die Mitteilung basiert auf der Initiative Maríns und nennt einen Empfehlungen hinsichtlich einer weitergehenden Vertiefung der Beziehungen, die jedoch eher allumfassend und vage formuliert sind (European Commission 1995f: Abs. 1a - 1c). Als ebenso vage Strategien werden die Festigung des politischen Dialoges, bzw. der Fortführung der bereits begonnenen regelmäßigen Dialoge auf unterschiedlichen Ebenen, die Bekämpfung der Armut und die Unterstützung bei wirtschaftlichen Reformen sowie einer schrittweise Liberalisierung der Märkte angeführt. Aus der Initiative entwickelte sich das Arbeitsprogramm *Europäische Union - Lateinamerika - Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau (1996-2000)*. Das Programm stellt zum ersten Mal eine Kooperationsstrategie vor, die einzig auf den lateinamerikanischen Kontext zugeschnitten war und die die strategischen Interessen einer Partnerschaft betonte (del Arenal 2011c: 307).

Anlässlich der Sitzung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten am 4. Dezember unter Vorsitz des damaligen spanischen Außenministers Javier Solana, beschloss die Versammlung „einige Bestimmungen [des am 29. September in Montevideo unterzeichnete Rahmenabkommen mit den Staaten des Mercosur], die insbesondere den Handelsteil betreffen, vorläufig anzuwenden“ (European Council 1995f). Das am 15. Dezember 1995 vom Europäischen Rat zu unterzeichnende Dokument sollte damit die Beziehungen zwischen den beiden Partnern institutionalisieren. Neben einem Freihandelsabkommen sah der Entwurf regelmäßigen politischen Dialog sowie darauf aufbauende politische Kooperation vor, die die Verhandlungsposition der Assoziierungspartner in multilateralen Foren stärken sollte (vgl. Úbeda-Portugués 2007: 39). Während Vereinbarungen mit Chile und Mexiko schon wenige Jahre später voll implementiert werden würden, öffnete das Abkommen mit dem Mercosur das Feld für eine lange und schwierige Verhandlungsphase, die innerhalb der Regierungszeit der PSOE nicht abgeschlossen werden konnte. Eine Einigung über die konkrete Ausgestaltung des Abkommens wurde auf beiden Seiten erschwert – auf europäischer Seite durch den Agrarprotektionsismus der EU, auf lateinamerikanischer Seite durch die innere Zerstrittenheit des Mercosur (vgl. Grugel 2002: 1).

Weitere Assoziationsabkommen sollten laut des Programmes der spanischen Ratspräsidentschaft mit Chile und Mexiko auf den Weg gebracht werden. Am 18. Dezember 1995 folgte die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung über den politischen Dialog mit Chile, die den Weg für ein Freihandelsabkommen mit dem Andenland öffnen sollte (vgl. European Commission 1995g). Neben Marín und Chiles Außenminister Insulza war auch der spanische Außenminister Javier Solana anwesend, womit der spanische Charakter des Abkommens unterstrichen wurde. Auf Initiative des spanischen Kommissars schlug die Kommission ebenfalls während der spanischen Ratspräsidentschaft die Ausarbeitung eines Abkommens über „wirtschaftliche Partnerschaft und politische Konzertierung vor“, das die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Industrie, Bildung und Soziales regeln sowie eine Intensivierung der Beziehungen durch politischen Dialog fördern sollte (European Commission 1995e).⁶¹

Letztlich hatte die spanische Ratspräsidentschaft alle von ihr angestrebten *issues* auf die Agenda gesetzt. Ob die Strukturierung der Agenda, sowie die eingebrachten Aktionspläne letztlich auf den höchst aktiven Kommissar Marín oder tatsächlich auf die Aktivität der Ratspräsidentschaft an sich zurückzuführen ist, lässt sich in dieser Periode des zweiten Semesters von 1995 nur schwerlich rückverfolgen. Es erscheint jedoch naheliegend, dass das gleichzeitige Innehalten von Ratspräsidentschaft und Schlüsselstellen in der Kommission, Initiativen und Aktionspläne leichter passieren lässt und sich so die Möglichkeit zum erfolgreichen Agenda-setting potenziert.

4.2.3. Bilanz

Betrachtet man die enorme Anzahl an Kooperationsabkommen, die insbesondere im Zeitraum der spanischen Ratspräsidentschaften geschlossen wurden sowie die zahlreichen Initiativen für eine engere EU-Lateinamerika-Beziehungen des Kommissars Marín, kann davon ausgegangen werden, dass Spanien seiner proklamierten Brückenfunktion nach anfänglichen Startschwierigkeiten in dem betrachteten Zeitrahmen größtenteils nachkam. Die Bilanz der ersten spanischen Ratspräsidentschaft ist dennoch als gemischt zu bewerten.

Politisch knüpfte man hinsichtlich Zentralamerikas an den bereits 1985 begonnen Annäherungsprozess an und votierte für die Aufnahme der Dominikanischen Republik in die Rei-

⁶¹ Der letzte Punkt auf der Agenda des spanischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union, die Initiierung eines Dialoges mit Kuba, fand bereits in der ersten Ratssitzung nach Übernahme der Präsidentschaft am 17. Juli 1995 durch eine Anhörung des spanischen Kommissars Marín Aufmerksamkeit (vgl. European Council 1995b). Umgehend beschloss der Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 2. Oktober 1995 die Etablierung eines politischen Dialoges mit Kuba und man plante daraufhin langfristig Verhandlungen für wirtschaftliche Kooperationen (vgl. European Council 1995d). Da Kuba eines der zwei Fallbeispiele des fünften Kapitels darstellt, wird an dieser Stelle nicht näher auf die Prozess eingegangen.

he der AKP-Staaten und damit in den Vertrag von Lomé. Gerade das Problem des zentralamerikanischen Konfliktes aber, zu dessen Befriedung Spanien laut offiziellen Stellungnahmen einen Beitrag hatte leisten wollen, blieb abgesehen von einer gemeinsamen Besorgniserklärung der EU ohne konkrete Zusagen über Unterstützung jeglicher Art. Das Thema verblasste allmählich von der europäischen Agenda. An dieser Stelle wird deutlich, dass Agenda-setting nur einen ersten Schritt im Uploading-Prozess nationaler Interessen darstellt. Nicht jedes auf die Agenda hochgeladene *issue* führt auch zu dem gewünschten Output. In der Theorie sieht Tallberg zwar gerade in der finalen Verhandlungsphase bezüglich eines *issues* die wahre Einflussmöglichkeit der Ratspräsidentschaft.⁶² Hinsichtlich der Agenda-Gestaltung im Rahmen des zentralamerikanischen Konfliktes trifft diese These jedoch nicht zu. Zu gering war Spaniens politisches Gewicht innerhalb der EU als neuer und ökonomisch noch vergleichsweise schwacher Mitgliedsstaat, als dass es konkrete Zusagen über Hilfsmaßnahmen von den übrigen MS hätte erzwingen können.

Während der zweiten Hälfte der Regierungszeit González kongruierten spanische Interessen weitgehend mit denen der EU. Sämtliche in dem Programm der Ratspräsidentschaft geäußerten Ziele konnten auf die Agenda hochgeladen werden und ließen teilweise bereits kurzfristig Ergebnisse erkennen (vgl. die Abkommen mit Chile und Mexiko). Die EU war nach Ende des kalten Krieges im Bereich des internationalen Handels auf der Suche nach einem Gegengewicht zu den USA und war spanischen Initiativen hinsichtlich einer verstärkten Kooperation mit Lateinamerika daher zugewandt (Barbé 2011: 144).

Laut eines EU-Beamten ist die Kooperation zwischen den Ratspräsidentschaften entscheidend: „Ein Land muss hier schauen, dass es Allianzfähig ist, dann hat es Macht. Es geht um die Kooperation“ (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln). Der zweiten Ratspräsidentschaft Spaniens ging der Vorsitz Deutschlands und Frankreichs voraus, die als wichtige Koalitionspartner in der Durchsetzung einer Intensivierung der Lateinamerikapolitik galten. Deutschland war zu diesem Zeitpunkt der größte Geber von Entwicklungsgeldern für die Region, Frankreich seinerseits hegte Interesse aufgrund seiner ehemaligen Kolonien in der Karibik. Die Ausgangsposition für den spanischen Vorsitz hätten also nicht günstiger sein können.

Die allgemeine Uploading-Bilanz während der sozialistischen Regierung Felipe González betreffend, gehen die Ergebnisse der konsultierten Sekundärliteratur ähnlich auseinander wie

⁶² Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

zuvor analysiert. Auf der einen Seite attestiert Arenal (2011c) die Rolle Spaniens sei seit dem EU-Beitritt entscheidend zum Verständnis der EU-Lateinamerika-Beziehungen notwendig (del Arenal 2011c: 301) und auch Jörgens hält fest, Spanien sei nach „anfänglichen Schwierigkeiten [...] seiner Brückenfunktion größtenteils gerecht“ geworden (Jörgens 2008: 156). Demgegenüber stehen auf der anderen Seite Closa/Heywood (2004) und Grugel (2001). Nach ihrer Auffassung gebühre Spanien nicht „all the credit“ für die intensivere Kooperation; vielmehr sei Spanien einer bereits existierenden Koalition von Mitgliedsstaaten beigetreten, die ebenjenes Ziel bereits im Vorfeld verfolgt hatten (vgl. Closa/Heywood 2004: 226-227; Grugel 1996). Als aktives Agenda-setting könnte Spaniens Uploading demnach nicht bezeichnet werden.

Die im Rahmen der Arbeit geführten Experteninterviews geben ein ähnlich gemischtes Bild. Zwar werden stets der außerordentliche Gestaltungswille sowie auch eine Vielzahl gelungener Initiativen hervorgehoben (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Es seien jedoch auch andere MS wie Deutschland und Frankreich an der Ausgestaltung beteiligt gewesen, bestätigt ein langjähriger EU-Beamter und erklärt: „Als Spanien 1986 beitrug, hat es das alles intensiv befördert, hat aber nicht, wie es heute behauptet, als erster den entscheidenden Durchbruch gemacht. Denn vorher war auch schon Lateinamerika in Form von Mexiko, Venezuela und Kolumbien an die EU herangetreten (...)“ um die EG um Hilfestellung bei der Lösung des zentralamerikanischen Konfliktes zu bitten (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

4.3. Agenda-setting während den konservativen Regierungen Aznar (1996-2004)

4.3.1. Die Rahmenbedingungen

Bereits kurze Zeit nach dem Wahlerfolg der konservativen PP im Jahr 1996, begann sich eine außenpolitische Zäsur abzuzeichnen, die ab 2001 unter der absoluten Mehrheit manifest wurde. Zwar hatte die PP in der Opposition Kritik an einigen Aspekten der EU-Politik der PSOE geübt, die großen Linien wurden jedoch entsprechend der traditionellen Konsensorientierung spanischer Außenpolitik parteiübergreifend getragen. Die Wahl José María Aznars zum Ministerpräsidenten stellte das Ende dieses Konsenses dar und polarisierte die verschiedenen Visionen. So schwand der Fokus auf die traditionelle Achse Kerneuropas mit Deutschland und Frankreich zugunsten einer Hinwendung zu den USA (vgl. Gratius 2007b: 99). Dabei soll

nicht zuletzt das exzellente persönliche Verhältnis Aznars zu Bush verantwortlich gewesen sein (vgl. Bernecker/Maihold 2007: 65).

So wurde bereits 1997 kurz nach dem Wahlsieg Aznars Spaniens Eingliederung in die NATO beschlossen. Im Zuge dessen hob Spanien die Restriktionen über die Benutzung des Flughafens in Gibraltar auf. Die Restriktionen hatten seinerzeit für jahrelange Unstimmigkeiten zwischen dem Spanien und Großbritannien gesorgt. Der Disput galt damit als beigelegt und der Flughafen sollte von nun an für NATO-Aktivitäten bereitstehen. Eine erste Annäherung in den traditionell eher kühlen Beziehungen zwischen Großbritannien und Spanien zeichnete sich ab (vgl. Barbé 1999: 150). Gleichzeitig vollführte Aznar seinen ersten Schulterschluss mit einem traditionellen Alliierten Großbritanniens: Aznar sagte den USA im Irak-Krieg von 1998 „absolute Solidarität“ zu. Die Hinwendung zu Großbritannien und den USA bedeutete damit auch gleichzeitig eine Abwendung von der traditionellen, innereuropäischen französisch-deutschen Allianz (vgl. Barbé 1999: 150). In der zweiten Legislaturperiode Aznars sagte Spanien der amerikanischen Regierung Bush abermals unilateral, also ohne Rückendeckung Kerneuropas, die bedingungslose Unterstützung im weltweiten *Krieg gegen den Terror* zu, der den Anschlägen des 11. September 2001 folgte. Die Konsequenz daraus schlug sich in Spaniens militärischer Unterstützung der Großeinsätze in Afghanistan und dem Irak nieder (vgl. Bernecker 2007: 56) und bedeutete abermals einen Bruch mit der französisch-deutschen Allianz.

Insgesamt war die außenpolitische Orientierung der Regierung Aznars von der Bestrebung geprägt, Spanien aus der Position einer Mittelmacht zu einem der *global player* herauszuheben. Die Ambition verdeutlichte sich an der Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sowie nach voller Akzeptanz durch die Gruppe der G7 (vgl. Bernecker 2007: 57). Öffentlich proklamierte der Regierungschef, dass er Spanien nicht in der Ecke mit den Ländern sitzen sehen wolle, die nichts zählten und zu nichts nützlich seien (El Pais 2003). Aznars versprach eine zweite Transition Spaniens,

„en la que España debía llegar a ser un país económicamente potente, que negociara en igualdad de condiciones a nivel internacional con los grandes players políticos [y que] la política exterior de España debía tener lugar en la ‚primera división‘ de la política internacional‘ a la cual Aznar quería llegar con ayuda de Estados Unidos“⁶³ (Bernecker 2007: 56).

⁶³ ÜdV: „(...) in der Spanien zu einer mächtigen Wirtschaftsmacht werden soll, die auf internationaler Ebene auf Augenhöhe mit den großen politischen Playern verhandelt [und dass] die Außenpolitik Spaniens in der ‚ersten Division‘ der internationalen Politikarena stattfinden soll, deren Erreichung Aznar mit Unterstützung der Vereinigten Staaten erreichen wollte.“

Die Literatur verständigte sich begrifflich daraufhin, die einst traditionell europäische Orientierung der spanischen Außenpolitik, den *européismo*, durch den neuen transatlantischen Fokus auf die USA, den *atlanticismo*, zu ersetzen (vgl. Bernecker 2007: 56). Aznar verlegte damit nicht nur den geographischen Schwerpunkt seiner Außenpolitik, sondern verschob auch damit kongruent die ideelle Ausrichtung PP: Die neue außenpolitisch dominierende Präferenz war die Stärkung der wirtschaftlichen Macht (vgl. Torreblanca 2001a: 23-24).

Der *atlanticismo* veränderte nicht nur traditionelle innereuropäische Bündnisstrukturen, sondern wirkte sich auch auf die Beziehungen Spaniens zu den Staaten Lateinamerika. Auf der einen Seite gingen die Beziehungen zu lateinamerikanischen Ländern mit traditionell gute Kontakte zu den USA, wie Kolumbien, El Salvador, Honduras und die Dominikanische Republik, gestärkt aus der außenpolitischen Zäsur hervor. Auf der anderen Seite wurden die Kontakte zu den USA-kritischen Ländern wie Argentinien, Chile, Kuba und Mexiko in erheblichem Maße belastet (vgl. del Arenal 2011c: 373). Beispielhaft für die Störung der Beziehungen ist die unter Aznar im Gleichklang mit den USA eingeleitete Verschärfung der Beziehungen zu Kuba.⁶⁴ Infolgedessen distanzieren sich eine Reihe lateinamerikanischer Länder von Spanien (vgl. Diamint 2009: 89, 104-105).

Die politisch gespannten Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika schlugen sich in den bloßen Wirtschaftszahlen jedoch vorerst nicht nieder. Aznar vermochte sie mit einer engagierten Außenwirtschaftspolitik auszugleichen (vgl. Torreblanca 2001a: 25). Somit stiegen Spaniens Direktinvestitionen in Lateinamerika mit anteilig 55 Prozent der gesamteuropäischen FDIs von 1994 auf 70 Prozent in 1999 und damit von 20000 auf 25000 Millionen Dollar. Mit diesem Investitionsvolumen bewegte sich Spanien auf gleicher Ebene mit den USA (vgl. Casas Gragea 2001: 135). Auch der spanische Export nach Lateinamerika verdoppelte sich zwischen 1995 und 2001 (vgl. Arahetes García 2009: 249).

Ein wachsender wirtschaftlicher Einfluss Spaniens in Lateinamerika unter der Regierung der PP ist nicht von der Hand zu weisen. Eine wachsende Distanz zu den ehemaligen Allianzpartnern in Europa und Lateinamerika ist es aber auch nicht. Ob die klare Prioritätenverschiebung in der Außenpolitik José María Aznars gegenüber der sozialistischen Vorgängerregierung Felipe González sich auch auf Spaniens Position innerhalb der europäischen Lateinamerikapolitik auswirkte soll das nächste Kapitel analysieren (vgl. Gratius 2007b: 115).

⁶⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.

4.3.2. Setting the Agenda

Während unter der sozialistischen Regierung Felipe González im vorangegangenen Kapitel besonders die spanische EU-Personalpolitik als Instrument des *capacity building* zur Bildung von Glaubwürdigkeit hervorgehoben wurde, ist dies nur noch für die erste Legislaturperiode Aznars relevant. In dieser diente der erfahrene EU-Politiker Manuel Marín weiterhin unter der Santer-Kommission als Kommissar für Beziehungen zu den Ländern im südlichen Mittelmeerraum, im Nahen und Mittleren Osten, in Lateinamerika und Asien (außer Japan, China, Korea, Hongkong, Macao, Taiwan), einschließlich Fragen der Entwicklungshilfe. Mit Ausscheiden der Santer-Kommission 1999 wegen Korruptionsvorwürfen beendete Marín seinen Dienst und eine Strukturveränderung der neuen EU-Kommission sah keinen eigenen Zuständigkeitsbereich für Lateinamerika mehr vor. Spanien besetzte nun in der Prodi-Kommission von 1999 bis 2004 die Kommissare für Energie, Verkehr und die Beziehungen zum Parlament (Loyola de Palacio), sowie für Wirtschaft und Währungsangelegenheiten (Pedro Solbes). Beide waren weder für eine besondere Affinität zum lateinamerikanischen Kontinent bekannt, noch hielten sie besondere Schlüsselpositionen für die Beziehungen der EU zu Lateinamerika, wie es bei Matutes und Marín der Fall gewesen war.

Stattdessen wird das Kapitel neben der Ratspräsidentschaft von 2002, die abermals als besondere Möglichkeit zum Uploading spanischer Interessen nach den Kriterien Tallbergs untersucht wird, ein neues *venue* in die Analyse miteinbeziehen: Im Jahr 1999 fand der erste EU-Lateinamerika-Gipfel statt, der von diesem Zeitpunkt an in einem zweijährlich Turnus die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Länder zu Spitzengesprächen zusammenführen sollte. Die Gipfel stellen eine außerordentliche Möglichkeit für die Vertretung nationaler Interessen dar. Zwar benennt Princen in seiner Typologisierung derartige Gipfel nicht explizit als mögliches *venue*. Die Zusammenkunft von Staats- und Regierungschefs kann jedoch durch seine internationale Zusammensetzung als eine günstige Gelegenheit für erfolgreiches vertikales *venue-shopping* angesehen werden: „(...) [S]hopping to a *venue* beyond the EU has proven to be a viable and effective strategy in a wide range of policy areas“ (Princen 2011: 933) Die EU-LAK Gipfel werden deswegen als mögliches *venue* zum Agenda-setting in die Analyse miteinbezogen.

Zunächst blieb Marín auch während der Amtszeit Aznars drei weitere Jahre im Amt des Kommissar für die Beziehungen zu den Ländern im südlichen Mittelmeerraum, Nahen und Mittleren Osten, Lateinamerika und Asien (außer Japan, China, Korea, Hongkong, Macao, Taiwan), einschließlich Fragen der Entwicklungshilfe. Von einem institutionellen Gesichts-

punkt aus hatte Manuel Marín also eine grundsätzlich vielversprechende Position für die Vertretung spanischer Interessen. Die breite angelegte geographische Zuständigkeit hemmte jedoch die spezielle Aufmerksamkeit auf Lateinamerika und ließ die von Marín initiierten Proposals hinsichtlich der Region auf fast null sinken.

Zwar fanden sich so keine neuen Issues auf der Agenda, es konnten jedoch Fortschritte in den bilateralen Verhandlungen mit Chile und Mexiko erzielt werden. So bekräftigten die Minister im Rahmen der Noordwijk Konferenz, dass die Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Mexiko im folgenden Semester zu einem Abschluss kommen sollten (vgl. European Council 1997a). Das Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit wurde daraufhin am 8. Dezember 1997 unterzeichnet (vgl. European Council 1997b). Bereits im darauffolgenden Jahr tagte zum ersten Mal der neu eingesetzte EU-Mexiko Rat (vgl. European Council 1998). Auch die Verhandlungen hinsichtlich eines Abkommens mit Chile machte institutionelle Fortschritte (vgl. European Council 1996). Zur Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens, welches das eigentliche Ziel der Bemühungen darstellte, kam es jedoch vorerst nicht. Weitere von Marín geförderte, wenn auch nicht ausdrücklich initiierte Proposals, waren die Einsetzung finanzieller Hilfeleistungen im Friedensprozess Guatemalas (vgl. European Commission 1997) und ein auf peruanische Anfrage verabschiedetes Projekt zur Unterstützung im Kampf gegen Drogen (vgl. European Commission 1998). Die zahlreichen Initiativhandlungen, die Marín während seiner Amtszeit zu Beginn der neunziger Jahre ergriffen hatte, blieben jedoch aus. Von der erfolgreichen Neugestaltung der EU-Agenda gegenüber Lateinamerika kann nicht die Rede sein.

Pedro Solbes, der Marín als spanischen Kommissar für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten, ersetzte, bleibt etwaiges Engagement bezüglich Lateinamerika betreffend unauffällig.⁶⁵ Seine einzige Reise in die Region folgte der Einladung der damaligen vier Mercosur-Staaten Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay, sowie Chile und Bolivien mit Beobachterstatus, im Jahre 2000 nach Rio de Janeiro „to discuss closer co-operation and ways to support Mercosur’s macroeconomic co-ordination efforts“ (vgl. European Commission 2000b). Die Sitzung fand im Vorfeld zu Verhandlungen der dritten Runde der EU mit dem Mercosur und Chile statt und führte damit lediglich die bereits 1995 durch die jeweiligen unterzeichneten Rahmenabkommen initiierten Dialoge fort.

Das von der Regierung González so effektiv verwendeten Instruments des *capacity building* zur Gewinnung von Glaubwürdigkeit hat also während der Amtszeit Aznars zumindest au-

⁶⁵ Die Besetzung des genannten DG macht einmal mehr die wirtschaftspolitischen Präferenzen Aznars deutlich.

genseheinlich an Effektivität eingebüßt. Nach Angaben eines Interviewpartners, sind jedoch ohnehin nicht die Kommissare selbst die wahren „Zentren der Macht“. Vielmehr sei es der dazugehörige Unterbau, der Proposals erarbeitete und konzeptualisierte (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

Eine weitere Möglichkeit zum Uploading nationaler Präferenzen bot abermals das *venue* des Vorsitzes der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002. Im Dezember 2001 stellte Aznar das dazugehörige Arbeitsprogramm vor Amtsantritt dem spanischen Parlament vor. Gleich zu Anfang betont Aznar darin den intergouvernementalen Charakter des Rates der Europäischen Union und die Wichtigkeit der Vertretung nationaler Interessen im europäischen Integrationsprozess. So könnte Ungleichgewicht zwischen den Interessen der Mitgliedsstaaten vermieden werden (vgl. Comisión de Asuntos Exteriores 2001: 4). Bereits an den ersten Abschnitten lässt sich damit die von Aznar verfolgte Renationalisierungstendenz der europäischen Politik erkennen, die bisher nicht Bestandteil spanischer Außenpolitik gewesen war (vgl. del Arenal 2011c: 313).

Aznar benennt mit sechs Prioritäten ein ambitioniertes Programm für die halbjährige Präsidentschaft. Er beginnt mit der Unterstützung des weltweiten Kampfes gegen den Terror, benennt den problemlosen Übergang zur Einheitswährung Euro, Reformen zur Vollbeschäftigung und die kontrollierten Vorbereitungen auf die EU-Osterweiterung (vgl. Comisión de Asuntos Exteriores 2001: 5-7). Als fünften Punkt erörtert der konservative Regierungschef die spanischen Prioritäten bezüglich der Gestaltung der Außenbeziehungen der EU. Im Rahmen der GASP nennt Aznar erst an vierter Stelle nach dem Krieg gegen den Terror und anderen regionalen Schwerpunkten wie Nordamerika und Russland „y como no podía ser de otra forma“⁶⁶ (Comisión de Asuntos Exteriores 2001: 8) die iberamerikanische Gemeinschaft. Hier fordert Madrid eine Vertiefung der in Rio de Janeiro beschlossenen strategischen Partnerschaft und verweist dahingehend auf die Notwendigkeit, die Verhandlungen mit dem Mercosur voranzutreiben. Ganz im Sinne des von Princen genannten Instruments zur Mobilisierung von Unterstützern, knüpft Aznar an bereits bestehende Bezugssysteme wie die Erklärung von Rio de Janeiro an und beruft sich außerdem auf entscheidende von Spanien gesetzte Impulse, die zum Abschluss des Freihandelsabkommens mit Mexiko und der strategischen Partnerschaft selbst geführt haben. Die damit demonstrierte Expertise sollte nach Aznar bei den Verhandlungen mit Chile und dem Mercosur während der Ratspräsidentschaft gewinnbringend eingesetzt werden können (Comisión de Asuntos Exteriores 2001: 8). Initiativen oder zumin-

⁶⁶ ÜdV: „(...) und wie hätte es anders sein können (...)“.

dest das Aufgreifen externer Ereignisse wie die zu der Zeit andauernde argentinische Finanzkrise, lässt das Programm nicht erhoffen.

Bezüglich der Verhandlungen mit dem Mercosur und Chile konnten während der Ratspräsidentschaft erhebliche Fortschritte erzielt werden. So wiederholte der Ministerrat für Allgemeine Angelegenheiten bei seinem ersten Zusammentreffen unter Führung des spanischen Außenministers Piqué am 28. Januar 2002 die Wichtigkeit eines substanziellen Ergebnisses des Verhandlungsprozesses mit Chile bis zum zweiten EU-Lateinamerika-Gipfel im Mai und begrüßte die Fortschritte in den Verhandlungen mit den Staaten des Mercosur (vgl. European Council 2002a: 24). Der nach Tallberg zur erfolgreichen Agenda-Gestaltung notwendige zweite Schritt, der Entwurf von konkreten Aktionsplänen oder Lösungen für die stockenden Verhandlungen, wurde jedoch nicht durchgeführt.

Vielmehr, als dass das von Aznar vorgestellte Programm als Agenda-setting bezeichnet werden kann, müsste es im Sinne Tallbergs als Nicht-Agenda-setting bezeichnet werden. Zwar ist Lateinamerika als fester Aktionspunkt im Programm der Ratspräsidentschaft aufgeführt, die EU-Lateinamerika-Beziehungen nehmen jedoch programmatisch zu wenig Raum ein, als dass man den Vorgang als ambitioniertes Agenda-setting bezeichnen könnte. Im Gegensatz zu González, der seinerzeit den zentralamerikanischen Konflikt aufgriff und auf die Agenda der EU schrieb, vermied Aznar Hilfsprogramme für die starke wirtschaftliche Krise Argentiniens auf die Agenda mitaufzunehmen. Auch der Putsch in Venezuela im April 2002 wird weder adäquat thematisiert noch verurteilt. In einer Erklärung einen Tag nach dem Putsch verurteilte die spanische Präsidentschaft lediglich die geforderten Menschenleben und drückte Solidarität mit der Bevölkerung Venezuelas aus. Der Putsch als solcher wurde jedoch nicht weiter verurteilt (Sanchez García 2002)(Sanchez García 2002)(Sanchez García 2002)(Sanchez García 2002)(vgl. Sanchez García 2002).⁶⁷ Man verwies bei einem Treffen der Außenminister wenige Tage später nach einer Diskussion ebenfalls auf die Wichtigkeit der Einhaltung demokratischer Prinzipien, „notably under the Charter of the Organisation of American States“ (European Council 2002b: 21). Nach jahrelanger Betonung gemeinsamer Grundprinzipien und Wertegemeinschaft wirkt dies, als wolle man sich der Verantwortung an dieser Stelle entledigen und auf die OAS verschieben.

Insgesamt wird der Regierung Aznar stets eine pragmatischere Ausrichtung an ökonomischen Präferenzen attestiert, als sie unter González der Fall gewesen war (vgl. del Arenal 2011c:

⁶⁷ Nach Angaben eines EU-Beamten, geschah diese Erklärung Aznars zunächst ohne Konsultation der übrigen MS und löste damit harsche Kritik aus.

358) Denn während González sich in seiner Argumentation für eine tiefere multilaterale Partnerschaft auf Basis gemeinsamer Werte zwischen den beiden Regionen ausgesprochen hatte, trat Aznar besonders für eine ausgebaute bilaterale wirtschaftliche Kooperation ein (vgl. Jörgens 2008: 320). Das *framing* des *issue* war damit ein anderes. Aznar verzichtete auf die Verknüpfung mit „established overall values that are held to be central to the EU’s purpose and ‘identity’” (Princen 2011: 933) und lies stattdessen erfolgreich wirtschaftlichen Pragmatismus walten.

Die wichtigsten Errungenschaften der Regierung Aznars war der mit dem französischen Präsident Jaques Chirac gemeinsam initiierte erste EU-Lateinamerika-Gipfel in Rio de Janeiro 1999 auf dem mit der Erklärung von Rio de Janeiro das Fundament für die heutige bi-regionale strategische Partnerschaft gelegt wurde. Spanien erntet heute die Lorbeeren für die Initiative gerne alleine, fachspezifische Sekundärliteratur (Jörgens 2008: 313) wie befragte langjährige EU-Beamte betonen die Initiierung jedoch als Gemeinschaftsinitiative mit Frankreich (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln). Im Vordergrund standen dabei vornehmlich handels- und wirtschaftspolitischen Interessen, wie die Finalisierung der endgültigen Unterzeichnungen der Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile. Die Abkommen wurden kurze Zeit nach dem Gipfel am 23. März 2000 und 18. November 2002 endgültig unterzeichnet.⁶⁸

Auf Wunsch Madrids, fand das zweite Gipfeltreffen nicht wie nach der Erklärung von Rio de Janeiro vorgesehenen 2001, sondern erst unter spanischer Ratspräsidentschaft 2002 statt (vgl. Dykmann 2006: 96). Zwar änderte Spanien damit nicht vollständig im Sinne Princens *venue modification* den Modus Operandi des Gremiums. Es ist jedoch evident, dass Spanien durch die terminliche Verschiebung nicht nur als Gastgeber des Gipfels herausstach, sondern sich durch die besondere Stellung als EU-Ratspräsidentschaft auch als Brückenbauer zu profilieren verstand.

4.3.3. Bilanz

Die zunächst von Kontinuität geprägte Außenpolitik Aznars - die ersten drei Staatsbesuche als Indikator außenpolitischen Interesses erfolgten nach Marokko, Deutschland und Frankreich - begann bereits während der ersten Amtsperiode des konservativen Regierungschefs zu brechen. Die zweite Legislaturperiode zeichnet dann eine radikale Zäsur, die sich in einer Priori-

⁶⁸ Für eine genauere Darstellung des Gipfels vgl. auch Kapitel 3.1. Innerhalb des eigentlichen Gipfeltreffens kam Spanien keine besondere Rolle zu.

tätenverschiebung der spanischen Regierung von Kerneuropa mit Deutschland und Frankreich hin zu Großbritannien und dem transatlantischen Verbündeten USA manifestierte. Die bedingungslose Unterstützung Aznars der USA im Kampf gegen den Terror sowie die angespannten Beziehungen zu Kuba, führten weiterhin zu Dissonanzen mit den traditionellen Partnern der Region Lateinamerikas. Durch FDI's und eine Liberalisierung der Außenhandelspolitik hatte Spanien zwar wirtschaftlich an Einfluss in Lateinamerika gewonnen. Politisch waren die Verhältnisse jedoch auf lateinamerikanischer wie auf europäischer Seite durch Aznars *atlantismo* angespannt. All dies führte zu einem Gewichtsverlust Spaniens innerhalb der EU-Lateinamerika-Politik:

"(...) los problemas que encontró el gobierno de Aznar para lograr avances en las relaciones birregionales, evidenciaron las crecientes dificultades que España, sin el apoyo del núcleo duro de la UE y con la sola colaboración de Estados Unidos, tenía para desarrollar una política protagonista y activa en América Latina y en el seno de la UE"⁶⁹ (del Arenal 2011c: 399).

Außerdem ist an dieser Stelle notwendig zwischen erfolgreicher Agenda-Gestaltung und erfolgreicher Intensivierung im Sinne einer Annäherung der EU-Lateinamerika-Beziehungen zu unterscheiden. Denn obgleich es Aznar gelungen einen Großteil seiner Agenda erfolgreich auf die EU-Ebene hochzuladen, trug dies nicht maßgeblich zu einer Annäherung der Beziehungen der bi-regionalen Partnerschaft bei. So ist zum Beispiel das Nicht-Agenda-setting der argentinischen Finanzkrise oder die magere Reaktion auf den venezolanischen Putsch sowie die verhärteten Beziehungen zu Kuba zwar als erfolgreiches Uploading nationaler Präferenzen zu bewerten. Zu einer Vertiefung der EU-Lateinamerika-Beziehungen auf Basis der Wertegemeinschaft, wie es sich Spanien stets auf die Fahnen schreibt, trug ein dieses Uploading jedoch nicht bei. "In fact, according to some analysts Spain has been using the EU more as a scapegoat than as a driver in the relations with some Latin American countries, with regard to such sensitive issues as agriculture, trade and immigration" (Barbé 2011: 146).

So begann Spanien 2001 seine Immigrationspolitik gegenüber Lateinamerika im Rahmen der EU zu verschärfen. Bisher galt für eine Einreise nach Spanien lediglich für Bürger der Dominikanischen Republik und Kuba Visapflicht, im März 2001 enthielt sich Spanien jedoch bei einer Entscheidung der Minister für Justiz und Inneres bei der Abstimmung über eine Neuregelung der Visapflicht für Kolumbien. "Legally, Spain's abstention did not make a difference. However if Spain were to vote against limiting access (...) the global proposal that has taken one year to reach would have been rejected" (EUobserver.com 2001). Kolumbianische Politi-

⁶⁹ ÜdV: „Die Probleme, mit denen sich die Regierung Aznar bei der Förderung der bi-regionalen Partnerschaft konfrontiert sah, bescheinigten die wachsenden Schwierigkeiten, die Spanien ohne Kerneuropa und mit der alleinigen Unterstützung der Vereinigten Staaten hatte, eine aktive Protagonisten Rolle für Lateinamerika innerhalb der EU einzunehmen.“

ker und Intellektuelle zeigten sich darüber empört (vgl. BBC News) und es kam erneut zu politischen Spannungen zwischen Spanien und Lateinamerika.⁷⁰ Dieser Sachverhalt verdeutlicht einmal mehr, dass erfolgreiches Uploading nationaler spanischer Präferenzen der konservativen Regierung, nicht auch in letzter Konsequenz zu einer Annäherung der beiden Regionen oder einer Intensivierten Partnerschaft führten.

Zusammenfassend kann bilanziert werden, dass die PP eine pragmatische und utilitaristische europäische Außenpolitik verfolgte, die eher spanische Präferenzen wirtschaftlicher Natur verfolgte, als eine Annäherung der Staaten im Rahmen der strategischen Partnerschaft zu fördern (vgl. Torreblanca 2001b: 404-405). Durch den Renationalisierungsfokus und die geringere Kompromissbereitschaft Aznars konnten spanische Interessen hinsichtlich Lateinamerikas erfolgreich auf europäischer Ebene vertreten werden. Das Verhältnis zwischen Spanien und Lateinamerika wurde jedoch durch Aznars *atlanticismo* auf Ebene der Staaten, die traditionell weniger intensive Verbindungen zu den USA pflegten, belastet (vgl. Freres/Bayo 2009: 9-10).

4.4. Agenda-setting während der sozialistischen Regierung Rodríguez Zapatero (2004-2012)

4.4.1. Die Rahmenbedingungen

Mit dem Wahlsieg der PSOE am 14. März 2004 kehrte Spanien unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten José Luis Rodríguez Zapatero wieder zu den Grundprinzipien spanischer Außenpolitik zurück: Polarisierung sollte dem traditionellen Konsens weichen, spanische Alleingänge dem traditionellen Multilateralismus und der transatlantische Fokus durch die Rückkehr zum traditionellen *européismo* ersetzt werden. Erster Indikator für die neue Ausrichtung der spanischen Außenpolitik war der von Zapatero unverzüglich eingeleitete Abzug spanischer Truppen aus dem Irak sowie die postwendende Durchführung eines Referendums über die zur Debatte stehende Europäische Verfassung, das mit 76,7 Prozent eine klare Befürwortung der Verträge symbolisierte (vgl. Bernecker 2007: 66). Die Rückkehr nach Europa war Ausdruck großer Unzufriedenheit der spanischen Bevölkerung mit dem *atlanticismo* Aznars: Im Wahljahr 2004 sprachen sich 76 Prozent der spanischen Bevölkerung gegen die

⁷⁰ Interessant und hochaktuell ist, dass die Kommission während des Verfassens der vorliegenden Arbeit einen Vorschlag des derzeit amtierende spanische Ministerpräsident Mariano Rajoy aufnimmt, der darauf zielt die Restriktionen zu lockern (El País 2013). Rajoy selbst hatte im Jahr 2001 Spanien im Rat der Minister für Justiz und Inneres vertreten, sich bei der genannten Abstimmung enthalten und damit die politische Krise ausgelöst (vgl. European Council 2001a).

Vereinigten Staaten als Hegemonialmacht und 86 Prozent im Besonderen gegen die Außenpolitik der Regierung Bush aus (vgl. Bernecker 2007: 6).

Während der erste Außenminister der Regierung Zapatero, Miguel Ángel Moratinos, durch seine Funktion als EU-Beauftragter im Nahost-Friedensprozess von 1996 bis 2003 außenpolitisch eine größere Affinität gegenüber dem Nahen Osten aufwies (Barbé 2011: 141f), ließ die Nominierung von Trinidad Jiménez als Ministerin für auswärtige Angelegenheiten und Entwicklungszusammenarbeit ab 2010 eine klare Ausrichtung auf die traditionelle außenpolitische Priorisierung Lateinamerikas vermuten. Die Ministerin war bereits von 1996 bis 2000 im Sekretariat für Internationale Beziehungen der PSOE für die Beziehungen zu Lateinamerika zuständig gewesen war und galt öffentlich als Befürworterin intensiverer EU-Lateinamerika-Beziehungen (vgl. El País 2008).

Innerhalb der EU bekleidete Spanien während der ersten Barroso-Kommission mit Joaquín Almunia das Ressort für Wirtschaft und Währung und später das Ressort für Wettbewerb. Die Strategie des *capacity building*, die es Spanien bisher ermöglicht hatte bis zur Gründung des Europäischen Außendienstes (European Union External Action Service, EEAS) nationale Beamte in Schlüsselstellen für die EU-Lateinamerika-Kooperation zu positionieren, schien also während der Regierung Zapatero wenig erfolgreich. Denn während in den vorangegangenen Jahren deutlich über die Hälfte der Ämter der Europäischen Kommission, die sich in irgendeiner Form mit der Region Lateinamerikas beschäftigten durch Spanier besetzt waren, wurden unter dem Kommissionsvorsitz Barrosos bewusst Maßnahmen durchgesetzt, die die traditionellen Erbhöfe verschiedener Mitgliedsstaaten aufbrachen und eine allzu hohe Konzentration von EU-Beamten aus einem Lande in einem bestimmten Politikbereich zu verhindern suchte (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).⁷¹ Außerdem hatte sich die anglophone Sprachkompetenz auf Seiten der Lateinamerikaner sowie die Beherrschung der spanischen Sprache auf Seiten der Europäer erheblich verbessert. Eine ständige Präsenz der Spanier zur Erleichterten Kommunikation war damit obsolet. All dies ließ die Anzahl von Spaniern in einflussreichen Positionen hinsichtlich der Gestaltung der EU-Lateinamerika-Beziehungen sinken. Trüb (2012a) zeigt jedoch auf, dass mit der Ernennung eines Spaniers zum neuen Präsidenten der Ratsarbeitsgruppe für Lateinamerika (Work-

⁷¹ So hatte sich eine allgemein anerkannte, wenn auch formell nicht institutionalisierte Praxis entwickelt, nach der bestimmte Zuständigkeitsbereiche innerhalb der Kommission stets erfolgreich von den immer gleichen Nationalstaaten für sich reklamiert wurden. So besetzte Frankreich stets wichtige Positionen der Agrarpolitik, Deutschland beanspruchte Ämter innerhalb der Wirtschaftspolitik und Spanien konnte in erheblichem Maße das Feld der Außenpolitik für sich beanspruchen (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

ing Party on Latin America, COLAT) eine gewisse Kontinuität in der Personalpolitik Spaniens unverkennbar ist (vgl. Trüb 2012a: 281).

Zusätzlich zu den Ämtern innerhalb der Europäischen Kommission, war es stets die Ratspräsidentschaft, die Spanien als *venue* nutzte um nationale Interessen auf die europäische Agenda zu setzen (vgl. Mestres/Barbé 2011: 437). Auch unter der Amtszeit Zapateros sollte Spanien die Position ein weiteres Mal ausüben – diesmal jedoch unter anderen Voraussetzungen. Denn mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Januar 2010 verlor auch das Amt der rotierenden Ratspräsidentschaft durch die neuen Posten des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und des ständigen Ratspräsidenten empfindlich an Kompetenz und öffentlicher Aufmerksamkeit. „Spain has been the first country to swallow the bitter medicine of accepting a secondary role the treaty gives national capitals“ (Torreblanca 2010). Die Analyse der Agenda-Gestaltung im folgenden Kapitel wird konkret untersuchen, inwieweit sich die „bittere Medizin“ auf die Uploading-Performanz der spanischen Präsidentschaft auswirkte. Es lässt sich jedoch bereits an dieser Stelle festhalten, dass die Wichtigkeit des Amtes in den Außenbeziehungen aufgrund der Umstrukturierung erheblich eingeschränkt war (vgl. Trüb 2012a: 279). Zudem hatten sich seit der EU-Osterweiterung 2004 die zeitlichen Abstände zwischen den rotierenden Präsidentschaften je Mitgliedsland um ein Vielfaches vergrößert. Die Ausgangssituation zur Einflussnahme ist damit wesentlich ungünstiger, als es noch bei den vorangegangenen EU-Ratspräsidentschaften der Fall gewesen war.

Auf nationaler Ebene ergab sich ebenfalls eine institutionelle Neuerung aufgrund der spanischen Wirtschaftskrise. Sparmaßnahmen veranlassten die Zusammenlegung der Sekretariate des spanischen Außenministeriums für Iberoamerika und Auswärtige Angelegenheiten (vgl. Trüb 2012a: 272). Konkrete Effekte können bisher nicht prognostiziert werden, es ist jedoch offensichtlich, dass das Fehlen eines exklusiven Zuständigkeitsbereichs für Lateinamerika im Außenministerium geringere Aufmerksamkeit sowie finanzielle Zuwendung vermuten lässt. Der internationale Kontext war dabei wenig vorteilhaft für erfolgreiches außenpolitisches Engagement. Der andauernde Kampf gegen den Terror polarisierte die internationale Gemeinschaft in zwei Lager. In Lateinamerika formierten sich mit Hugo Chavez an der Staatsspitze Venezuelas und Evo Morales als Präsident Boliviens populistische Regime und ein Staatsstreich in Honduras spaltete die gesamte Region. Die MS der EU kämpften mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, Spanien stand zumindest in der zweiten Legislaturperiode Zapateros am Rande eines Staatsbankrotts und die Terrororganisation ETA wuchs sich mit dem verheerenden Anschlag in Madrid als nationales Sorgenkind aus. All diese Ereignisse waren dem-

nach bereits extern auf dem Arbeitsprogramm der spanischen und europäischen Agenda und ließen damit wenig Platz für zeit- und ressourcenraubende neue Initiativen.

Die wirtschaftlichen Beziehungen Spaniens zu seinen iberamerikanischen Partnern waren maßgeblich von der Weltwirtschaftskrise und der spanischen Rezession gezeichnet. Während zu Beginn der Regierungszeit Zapateros im Jahr 2005 bei einem Wirtschaftswachstum von drei Prozent eine optimistische Grundstimmung herrschte und die Arbeitslosenquote im Jahr 2007 auf einen historischen Niedrigwert von acht Prozent sank (vgl. Barbé/Mestres 2008: 397), stieg sie bis zum April 2009 auf 18 Prozent und in den Folgejahren auf über 20 Prozent an.⁷² Spanien konnte während der Eurokrise unter Zapatero nur knapp vor einem Staatsbankrott gerettet werden. Als Konsequenz veränderten sich auch die wirtschaftlichen Beziehungen zu Lateinamerika:

„Spanish businesses and the Spanish government have responded to the European crisis by strengthening economic relations with Latin America to compensate for the downturn at home (...) Also, Latin American firms [are] willing to invest in Spain [and] see the crisis as an opportunity to buy cheap, focusing on future growth“ (vgl. Iglesias et al. 2012).

Madrid profitierte von der durch die Weltwirtschaftskrise wenig betroffenen lateinamerikanischen Partner. Große Multinationale Unternehmen und Banken wie die Santander und BBVA erwirtschafteten zum heutigen Zeitpunkt bereits 50 Prozent ihres Gewinns in Lateinamerika (vgl. Efe 2013a). Sie waren dementsprechend für die Auswirkungen der Eurokrise weniger anfällig „but it also reinforced the bet on the region“ (Iglesias et al. 2012). Die Statistik spiegelt wider, dass trotz der Eurokrise und der spanischen Wirtschaftskrise zwar der Warenverkehr zunahm. Die Handelsbilanz kehrte sich dabei aufgrund vermehrter Importe aus den lateinamerikanischen Ländern zu Ungunsten spanischer Exporte ins Negative (vgl. Eurostat Commission 2010).

Spanische FDI's sanken im Vergleich zu den wirtschaftlich starken neunziger Jahren in absoluten wie in relativen Zahlen. Einzig in den relativ kleinen Volkswirtschaften der Dominikanischen Republik und Uruguay sowie dem langjährigen Partner Mexiko stiegen die Direktinvestitionen (vgl. Sánchez Martín et al. 2013). Aus Sicht der lateinamerikanischen Länder verliert Spanien durch die geschwächten FDI's deutlich an Gewicht: „Una menor presencia española en la región no sólo tiene implicaciones de tipo comercial, sino también geoestratégicas y afecta incluso a las relaciones internacionales“⁷³ (Sánchez Martín et al. 2013).

⁷² Vgl. hierzu auch Abbildung 7.

⁷³ ÜdV: „Eine verringerte spanische Präsenz in der Region impliziert nicht nur wirtschaftliche, sondern auch geostrategische Auswirkungen und hat sogar Konsequenzen für die internationalen Beziehungen.“

Die Amtszeit der sozialistischen Regierung Zapateros war also zunächst mit einer Vielzahl an Themen beschäftigt, die durch externes Agenda-setting auf die Tagesordnung gelang waren. Mit der Rückkehr zum traditionellen *européismo* versuchte Zapatero González Linie spanischer Außenpolitik fortzuführen. Torreblanca gibt jedoch zu bedenken, dass das „alte Europa“ der traditionell starken französisch-deutschen Achse nicht mehr vorhanden war und demnach neue außenpolitische Prioritäten gesetzt werden mussten (vgl. Torreblanca 2010: 5). Die Hinwendung zu Europa bedeutete gleichzeitig die Abwendung von den USA. Dies war in letzter Konsequenz zweifellos mit Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Staaten Lateinamerikas verknüpft. Die Regierung Zapatero versprach demnach eine „reorientación de las relaciones de la UE con América Latina, en el sentido de superar el carácter prioritariamente comercial que han tenido hasta este momento“⁷⁴ (del Arenal 2006: 305). So schlug Zapatero den Kurs einer normbasierten „soft-power, based on values of dialogue and the idea of Spain as a cultural and norm-based power“ ein (Torreblanca 2010: 5-6). Keine Zahlen illustrieren dies besser als Spaniens relative Position als internationaler Geldgeber für Entwicklungskooperation, Platz sieben, gegenüber den Ausgaben für militärische Aufrüstung, Platz fünfzehn (vgl. Torreblanca 2010: 6). Das folgende Kapitel analysiert die Uploading-Prozesse während der sozialistischen Regierung.

4.4.2. Setting the Agenda

Ein immerwährendes Thema auf der Agenda der EU ist das Assoziationsabkommen mit dem Mercosur. Wie auch González und Aznar in seiner ersten Legislaturperiode versuchte Zapatero den Verhandlungen umgehend nach seinem Amtsantritt neuen Antrieb zu verschaffen. Die Verhandlungen waren zuvor wegen politischer Differenzen mit der Regierung Aznar der zweiten Legislaturperiode der konservativen Regierung ins Stocken geraten. Ein Annäherungsversuch des Mercosur, wurde bereits beim Treffen der EU-Minister für Agrar- und Fischereipolitik im Oktober 2004 mit folgenden Worten des zuständigen Kommissars Franz Fischler zerschlagen: “Unfortunately, the offer turned out to be degraded in global terms compared to the offer from May this year“ (European Commission 2004). Fischler bezog sich dabei auf den fortwährenden Standpunkt des Mercosur, der die EU-Agrarpolitik als protektionistisch und übersubventioniert bezeichnet. Zudem nannte er Rückschritte seitens des Mercosur bei der Gewährung des Marktzugang für europäische Produkte (vgl. European Commission 2004).

⁷⁴ ÜdV: „(...) eine Re-orientierung der Beziehungen der EU zu Lateinamerika im Sinne der Überwindung des primär ökonomischen Charakters, den das Verhältnis bisher ausmachte (...)“.

Im Mai 2004 hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel in Guadalajara offiziell einmal mehr ihr gemeinsames Interesse an einem Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur bekräftigt und dabei sogar einen zeitlichen Rahmen für konkrete Ergebnisse bis Ende des laufenden Jahres festgelegt (vgl. Declaration of Guadalajara 2004: Abs. 54). In der Praxis verhinderten jedoch, wie auch schon die Jahre zuvor, divergierende Interessen eine Einigung und die Frist verstrich ohne nennenswerte Fortschritte (vgl. Osimani/Pérez Antón 2006: 221–222, 225).⁷⁵ Die Verhandlungen litten zu diesem Zeitpunkt unter den negativen Auswirkungen, die von dem erneuten Scheitern der Doha-Runde in Cancún ausgingen. Man hatte sich hier auf Seiten der EU erhofft die Verhandlungen mit dem Mercosur an etwaige Entscheidungen der World Trade Organization (WTO) knüpfen zu können (vgl. Dykmann 2006: 53). Konkrete Zugeständnisse wären auf diesem Wege umgangen worden.

Im Februar 2005 ergriff Spanien im Rahmen des EU-Ratstreffens für Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten die Initiative und setzte das Thema Assoziationsabkommen mit dem Mercosur erneut auf die Tagesordnung (vgl. European Council 2005). Ende des Jahres folgte im Angesicht des für 2006 geplanten EU-Lateinamerika-Gipfels in Wien ein Vorschlag der Kommission über eine neue Lateinamerikastrategie.⁷⁶ Der Mercosur wird hier nur am Rande erwähnt, gilt jedoch als wichtigster Handelspartner der Region (vgl. European Commission 2006).⁷⁷ Die Strategie verweist auf den anstehenden EU-Lateinamerika-Gipfel, der festlegen soll, ob die Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen vorangetrieben werden können.

Festzuhalten ist, dass bis heute keine Einigung zwischen der EU und dem Mercosur über die Ausgestaltung eines Freihandelskommens erzielt werden konnte. Die Gründe sind vielfältig, primär sind jedoch die Heterogenität der Interessen Mitgliedsstaaten des Mercosur verant-

⁷⁵ So kritisierten die Mercosur-Verhandlungspartner insbesondere den europäischen Agrarprotektionismus und die Europäischen Agrarsubventionen, während die EU mit der Position des Mercosur zu Direktinvestitionen und den Dienstleistungssektor betreffend zu keinem Einverständnis kommen konnte.

⁷⁶ Neben der Betonung der ökonomischen Dimension in Form von Handelsabkommen, hatte Zapatero angekündigt, die EU-Lateinamerika-Beziehungen auch auf politischer Ebene vertiefen zu wollen. Die Kommunikation der Kommission an Rat und Parlament von 2006, spiegelte dies wider: So wird neben der bisher ohnehin stark ausgeprägten ökonomischen Dimension in Form vom Abbau von Handelshemmnissen und Verhandlungen über etwaige Freihandelsabkommen und Anreize für europäische FDIs nun auch auf politischen Dialog gesetzt, „so as to increase the influence of the two regions on the international scene“, die Entwicklung von Nachhaltigkeitskonzepten betont und die Unterstützung der lateinamerikanischen Länder im Kampf gegen Drogen und Korruption zugesichert (vgl. European Commission 2006).

⁷⁷ Es ist jedoch an dieser Stelle nicht ersichtlich, inwieweit die neue Strategie auf der Initiative Spaniens beruht, bzw. dessen Handschrift trägt, sondern vielmehr auch Produkt des Engagements der neuen österreichischen Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner war. Ferrero-Waldner, galt bereits zu diesem Zeitpunkt als äußerst hispanophil (vgl. Holley 2006: 14). Diese Annahme wird auch heute durch ihre Rolle als Präsidentin der 2010 gegründeten EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung bestätigt

wortlich sowie fehlende Kompromissbereitschaft der EU hinsichtlich ihrer Agrarpolitik (vgl. Osimani/Pérez Antón 2006: 225). Südamerikanische Agrarprodukte würden aufgrund ihrer hohen Qualität und ihres geringen Preises eine Bedrohung für besonders sensible Agrarprodukte des stark subventionierten europäischen Agrarmarktes darstellen (vgl. Holley 2006: 137). Auch hier zeigt sich, dass erfolgreiches Agenda-setting nicht zwangsläufig zu einem Uploading nationaler Interessen führen muss, sondern auf die Unterstützung der übrigens MS sowie gegenseitiges Interesse der in diesem Falle lateinamerikanischen Partner angewiesen ist.

Fortschritte konnten in den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Staaten Zentralamerikas erzielt werden. Hier nahm Spanien eine herausgehobene Rolle ein. Bis dahin hatten die Beziehungen der beiden Regionen auf einem Rahmenkooperationsabkommen von 1993 basiert, welches die Schwerpunkte auf nachhaltige Entwicklung und regionale Integration gelegt hatte. Im Dezember 2003 erweiterte man die existierenden Verträge um eine Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Dykmann 2006: 47-48). Bei einem Treffen der Minister der EU und der Länder Zentralamerikas am 26. Mai 2005 in Luxemburg wurde schließlich eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die unter anderem den Wunsch der zentralamerikanischen Ländern nach Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen ausdrückte (vgl. Council of the European Union 2005c: Abs. 2) In Punkt elf des gemeinsamen Kommuniqués wird die Einbeziehung Spaniens in die Central American Bank of Economic Integration (Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE) betont. Die Inkorporierung sollte der Stärkung zwischen Spanien und der zentralamerikanischen Region dienen und anderen Mitgliedsstaaten der EU demnach als Vorbild dienen können (vgl. Council of the European Union 2005c: Abs. 11). In einem Interview bezeichnete der damalige Präsident der BCIE Harry Brautigam die Beteiligung Spaniens als Türöffner für Zentralamerika zur EU (vgl. El País 2005). Spanien war damals zwar größter Entwicklungshilfegelder in der Region, die Handelsbeziehungen beschränkten sich jedoch auf ein Minimum (vgl. El País 2005).

Trotz einiger diplomatischer Differenzen hinsichtlich des Putsches in Honduras im Jahr 2009, konnten die Verhandlungen am Vorabend des EU-Lateinamerika-Gipfels in Madrid 2010 unter spanischer Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. Der Vertrag war damit das weitreichendste Abkommen, dass die EU bisher mit einem regionalen Block geschlossen hatte und demonstrierte, dass der regionale Ansatz der EU trotz der bilateralen Abkommen mit Chile und Mexiko und der gescheiterten Verhandlungen mit dem Mercosur noch immer eine Rolle spielte.

Am honduranischen Putsch 2009 jedoch wird deutlich, dass Spanien sich immer mehr von der gemeinsamen Außenpolitik der EU entfernt und häufiger eigene Positionen vertritt. Dass der Putsch als externes Event auf die Agenda der EU gelangte, ermöglicht eine genauere Betrachtung des reaktiven Verhaltens Spaniens und verdeutlicht gleichzeitig auch einen einschneidenden Einflussverlust innerhalb der EU (vgl. Barbé/Mestres 2010: 424). Am 28. Juni 2009 wurde der noch amtierende Präsident Manuel Zelaya nach dessen Angaben gegen seinen Willen von einer honduranischen Militäreinheit außer Landes nach Costa Rica gebracht. Er hatte zuvor versucht durch ein umstrittenes Referendum seine Kandidatur für eine Wiederwahl zu ermöglichen (vgl. Zeit Online 2009). Die Reaktion der EU war eine sofortige Verurteilung des Staatsstreiches (vgl. European Council 2009b). Spanien forderte einen Rückzug der ansässigen Botschafter, konnte dies jedoch nicht durchsetzen (vgl. El País 2009). Lediglich Frankreich und Italien räumten gemeinsam mit Spanien die Botschaften in Tegucigalpa (vgl. Ayuso 2009). In Anbetracht der Tatsache, dass sich die EU zum Zeitpunkt des Staatstreiches in laufenden Verhandlungen über ein überarbeitetes Abkommen mit den Staaten Zentralamerikas befand und insbesondere, da das bestehende Abkommen auf der Grundlage demokratischer Konditionalität fußte, ist der Wortlaut der gemeinsamen Erklärung als schwach zu bewerten: Man rief lediglich dazu auf, eine rasche und friedliche Lösung für die gegenwärtige Lage im Einklang mit der bestehenden Verfassungsordnung sowie unter den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu finden (vgl. European Council 2009b).

Die EU spielte demnach nur eine unbedeutende Rolle bei der Suche nach einer Lösung der Honduraskrise. Spanien beteiligte sich währenddessen unilateral an einer Kommission aus Vertretern von elf lateinamerikanischen Staaten, die diplomatische Wege aus der Krise suchten (vgl. Barbé/Mestres 2010: 425). Der Vorfall ist demnach nicht nur ein Indikator für den Einflussverlust der EU innerhalb der zentralamerikanischen Region, vergleicht man die herausragende Rolle der EG im Friedensprozess der achtziger Jahre. Er verdeutlicht auch die den gesunkenen Einfluss Spaniens innerhalb der EU nationale Interessen hochzuladen. Die Beziehung der EU zu Honduras normalisierte sich mit den als frei und fair anerkannten Wahlen im September des gleichen Jahres, aus denen Porfirio Lobo als Sieger hervorging.

Im Jahr 2010 fiel Spanien abermals das Amt der EU-Ratspräsidentschaft zu. Bei der Ausübung der ersten post-Lissabon-Präsidentschaft des Rates sah sich Madrid dabei mit der Aufgabe konfrontiert, richtungsweisende Praktiken für nachfolgende Amtsinhaber festzulegen. Der Vertrag selbst formuliert keine konkreten Regeln und Kompetenzbeschreibungen des Amtes. Der befürchtete Machtkampf zwischen den neuen Figuren der EU-Außenpolitik Cath-

rin Ashton und Herman van Rompuy fand jedoch nicht statt. Vielmehr komplementierte Zapatero das Amt der neuen Hohen Vertreterin wenn vonnöten und auch Herman van Rompuy bewertete das Engagement Zapateros als „an excellent precedent for the collaboration between a rotating Presidency and the permanent Presidency“ (European Council 2010a).

Das Arbeitsprogramm der spanischen Präsidentschaft enthielt drei prioritäre Handlungsfelder. Neben Maßnahmen zur Bekämpfung der noch immer andauernden Wirtschaftskrise, stand die Stärkung eines sozialen Europas auf Platz zwei. Ein wenig konkretes außenpolitisches Arbeitsprogramm folgte auf Platz drei (vgl. Rodríguez Zapatero 2010). Hier werden sowohl die Amerikas wie auch Afrika, Asien und europäische Länder, die nicht Mitglied der EU sind als Priorität aufgeführt. „Clearly, if everything is a priority, then nothing is, especially when a number of global issues can be added to geographic priorities, such as the eradication of poverty, terrorism, non-proliferation and climate change“ (Torreblanca 2010: 12). Spaniens traditionelle außenpolitische Prioritäten, die Mittelmeerregion und Lateinamerika, wichen einem global orientierten Ansatz. Die bisher multilateral verfolgten Beziehungen Spaniens zu Lateinamerika schienen immer mehr an Brüssel vorbeizugehen. Insgesamt war die Agenda der spanischen Ratspräsidentschaft so ambitioniert aufgestellt und zahlreichen externen Ereignissen ausgesetzt, dass während des normalen Arbeitszyklus kaum Raum für gesonderte Initiativen zum Uploading nationaler Präferenzen gegenüber der EU-Lateinamerika-Politik bestand.

Das spanische Engagement für seine iberoamerikanischen Partner konzentrierte sich daher auf den fünften EU-Lateinamerika-Gipfel, der während der spanischen Ratspräsidentschaft am 18. Mai 2010 in Madrid stattfand. Außer der deutschen Kanzlerin Angela Merkel, dem frisch gewählten Premierminister Großbritanniens David Cameron und Italiens Ministerpräsident Silvio Berlusconi auf europäischer Seite und den abwesenden Regierungschefs Venezuelas, Uruguays und Nicaraguas – Hugo Chavez, José Mujica und Daniel Ortega – nahmen sämtliche Staats- und Regierungschefs der Länder der EU, Lateinamerikas und der Karibik teil. Der Gipfel wurde begleitet von zahlreichen Treffen auf Ministerial- und Parlamentsebene sowie bilateralen Zusammenkünften.⁷⁸

Zapatero hatte in seiner Rede zum Programm der Ratspräsidentschaft erklärt, es sei wichtig den bi-regionalen Beziehungen anlässlich des Gipfels eine größere politische Bedeutung zu-

⁷⁸ An dieser Stelle sind besonders hervorzuheben: Die parlamentarischen Zusammenkünfte des Eurolat vom 13. bis 15. Mai in Sevilla, die Versammlung der Minister für Wissenschaft und Innovation am 14. Mai in La Granja, das Treffen der Entwicklungsminister vom 16. Mai in Madrid sowie die Sitzung der Außenminister am 17. Mai, ebenfalls in Madrid; des Weiteren bilateralen Zusammenkünfte der EU mit den strategischen Partnern Mexico und Chile, am 16. Mai in Santander, bzw. am 19. Mai in Madrid. Für eine vollständige Liste der formellen Zusammenkünfte vgl. auch Council of the European Union (2010a).

kommen zu lassen und sie mit Inhalten zu füllen: „Corresponde a España liderar este salto cualitativo en la relación de la Unión con América Latina“⁷⁹ (Zapatero, in: Cortes Generales 2009: 8). Spanien intendierte im Rahmen des Gipfels erneut zur Brückenfunktion zwischen den beiden Regionen zurückkehren und dem Image entgegenzuwirken, es nutze die EU-Lateinamerika-Beziehungen lediglich für seine eigenen, hauptsächlich ökonomischen Interessen. Dieser Eindruck war während der Regierung Aznars bei einigen MS der EU entstanden. „Otra cumbre más sin avances y compromisos tangibles sería vista como un fracaso no sólo de las relaciones UE-AL, sino de la política exterior española“⁸⁰ (Soriano 2011: 159).

Die konkreten Ziele der spanischen Präsidentschaft im Rahmen des Gipfels waren die endgültige Unterzeichnung eines Assoziationsabkommens mit Zentralamerika und Handelsabkommen mit „einigen Staaten wie Kolumbien und Peru“ ohne dabei eine Reaktivierung der Verhandlungen mit dem Mercosur zu vernachlässigen (vgl. Zapatero, in: Cortes Generales 2009: 8). Pünktlich zum Gipfel erfolgte demnach am 19. Mai 2010 die Unterzeichnung eines Abkommens über eine bi-regionale Partnerschaft zwischen der EU und den Ländern Zentralamerikas (Sistema de Integración de Centroamérica, SICA). Die Verhandlungsprozesse dazu hatten bereits drei Jahre zuvor begonnen.

Das Abkommen stellte, wie oben erwähnt, das erste Abkommen dieser Art dar, das die EU mit einem anderen regionalen Block schloss (vgl. Soriano 2011: 161). Es umfasst verschiedene Felder politischen Dialogs, feste Linien für eine Entwicklungszusammenarbeit und nicht zuletzt ein Freihandelsabkommen, welches als besonderer Gewinn für Spanien hervorgehoben wird: „[E]l acuerdo permitirá potenciar el comercio bilateral como un importante motor de la recuperación económica“⁸¹ und auf europäischer Ebene zweifellos geostrategische Interessen dient (Gobierno de España 2010). Obwohl Spanien den erfolgreichen Abschluss des Abkommens für sich reklamiert, schreibt die Literatur eine gewisse Initiativhaltung auch den zentralamerikanischen Staaten zu (Colmina et al. 2010; Mestres/Barbé 2011). Der honduranische Präsident Lobo hatte zwar das Abkommen unterzeichnet, blieb dem Gipfel jedoch fern um diplomatische Spannungen zu vermeiden. Einige Länder Südamerikas hatten den nach dem Putsch gewählten Lobo nicht anerkannt und ihrerseits mit Fernbleiben gedroht, sollte der Präsident an den Gipfelveranstaltungen teilnehmen (vgl. Diedrichs 2011: 268)

⁷⁹ ÜdV: „Es ist an Spanien, diesen qualitativen Sprung der Beziehungen der EU mit Lateinamerika zu leiten.“

⁸⁰ ÜdV: „Ein weiterer Gipfel ohne greifbare Ergebnisse wäre nicht nur einem Scheitern der EU-Lateinamerika-Beziehungen gleichgekommen, sondern auch der gesamten spanischen Außenpolitik.“

⁸¹ ÜdV: „[D]as Abkommen wird die Stärkung des bilateralen Handels ermöglichen und gleichzeitig einen wichtigen Antriebsfaktor bei der wirtschaftlichen Erholung darstellen.“

Auch die Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru wurden während des Gipfels beschlossen. Die Verträge sind zum einen als Erfolg zu werten, da "frischer Wind" in die bi-regionalen Beziehungen gebracht wurde, zum anderen trugen sie zur inneren Spaltung des Regionalbündnisses CAN bei (vgl. Diedrichs 2011: 268). So kritisierten Ecuador und besonders der 2009 neu gewählte linke Präsident Boliviens die getroffenen Handelsvereinbarungen als neoliberal. Morales konstatierte, dass ein solcher Schritt für Bolivien außer Frage stünde (vgl. El Comercio.com 2009).

Auch den vierten und letzten Punkt auf dem Programm seiner Ratspräsidentschaft wusste Spanien erfolgreich auf der Agenda des Gipfels zu positionieren, denn die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den Staaten des Mercosur waren geglückt. Zapatero versprach, von einem solchen Abkommen profitierten alle Beteiligten. Von dem plötzlichen Vorstoß überrumpelt zeigten sich Frankreich und Polen, sowie eine breite Masse der mitgliedstaatlichen Landwirtschaftsminister, die im Vorfeld nicht über die erneute Aufnahme der Verhandlungen informiert worden waren (Wirtschaftsblatt 2010).

4.4.1. Bilanz

Bei der Bilanzierung der Analyse der Uploading-Prozesse der Regierung Zapatero ist wie in den vorangegangenen Kapiteln abermals zwischen der regulären Amtszeit und der punktuellen Sonderstellung durch die Präsidentschaft des Ministerrates zu unterscheiden. Resümierend gab die Regierung Zapatero kurz nach Ende des EU-Lateinamerika-Gipfels in Madrid bekannt alle vier Ziele seiner Präsidentschaft im Hinblick auf Lateinamerika erreicht zu haben (vgl. Gobierno de España 2010). Man führte hier die Unterzeichnung zweier Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru, den Abschluss einer strategischen Partnerschaft mit Zentralamerika und die Reaktivierung der Verhandlungen mit dem Mercosur an. Ob der Output des Gipfels tatsächlich als *salto qualitativo* bezeichnet werden kann, ist offen, denn von die Errungenschaften finalisierten lediglich zuvor gestartete Verhandlungsprozesse. Neue *issues* auf der Agenda und Aktionspläne zu deren Bearbeitung präsentierte Madrid nicht. Fest steht jedoch, dass die seit Jahren stagnierenden bi-regionalen Beziehungen durch den Gipfel neuen Antrieb fanden (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

Dieser Antrieb geht jedoch nicht ausschließlich auf Spanien als treibenden Agenda-setter zurück. Spanien fungierte dabei als Ratspräsidentschaft während des Gipfels im eigenen Land zwar möglicherweise als „Zünglein an der Waage“ in den finalen Verhandlungen mit Kolumbien und Peru. Aktives Agenda-setting wurde jedoch in diesem Falle nicht betrieben. Anders

fällt die Bewertung bei den Verhandlungen mit dem Mercosur aus, die Spanien initiativ während des Gipfels wieder auf die Agenda setzte. Dies ist jedoch nicht das erste Mal, dass Spanien die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Union hinsichtlich des Mercosur zu gestalten versucht. Dass bis heute jedoch noch keine Einigung erzielt werden konnte, ist nicht zuletzt an der fehlenden Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten festzumachen. Schließlich reklamierte Spanien die endgültige Unterzeichnung des EU-Zentralamerika-Abkommens für sich, die Literatur schreibt den Abschluss jedoch im Besonderen einer Initiative der zentralamerikanischen Länder zu (vgl. Colmina et al. 2010: 4).

Da informelle Gipfeldiplomatie anhand offizieller Abschlussdokumente nur schwer nachzuvollziehen ist, kann an dieser Stelle lediglich festgehalten werden, dass Spanien all seine proklamierten Ziele während der Ratspräsidentschaft erreichte. Diese Aussage wird unter dem Vorbehalt getroffen, dass spanisches Engagement nicht zwingend die ausschlaggebende Variable gewesen sein muss, die zu den erläuterten Ergebnissen beitrug (vgl. Malamud 2013). Einige Staaten Lateinamerikas favorisieren in diesem Zusammenhang sogar eine Beendigung der Bevormundung Spaniens bei Verhandlungen mit der EU. Durch die ständige Zwischenschaltung Madrids, könnten Interessen stetes nur gefiltert weitergegeben werden und eine authentische *latinoamericanización* der Gipfel werde verhindert (vgl. Malamud 2013).

Der spanische Einfluss während der Amtszeit Zapateros erscheint insbesondere dann getrübt, wenn die der Ratspräsidentschaft vorangegangenen sechs Jahre bilanziert werden, in denen Spanien verstärkt auf eine bilateral ausgerichtete Politik setzte und seine Interessen auf europäischer Ebene kaum positionieren konnte. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur und manifestieren sich erstens hauptsächlich in mangelndem Interesse der übrigen MS: Zum einen sind mit der EU-Osterweiterung nicht nur eine große Anzahl neuer Interessen und potentieller Vetospieler in EU-internen Agenda-setting und Entscheidungsprozess hinzugekommen. Auch der regionale außenpolitische Fokus hat sich nach Osten verschoben und wird durch den stetigen wirtschaftlichen Aufstieg der Tigerstaaten potenziert. Zweitens waren sowohl Europa wie auch Spanien selbst vorwiegend mit der Lösung der Wirtschafts- und Finanzkrise beschäftigt, deren Ausmaß wenig Kapazität für anderweitige Initiativen ließ. Schließlich hatten die bescheidenen Resultate der EU-Lateinamerika-Gipfel der vergangenen Jahre eine gewisse Ermüdung mit sich gebracht (vgl. Ruano 2013a: 2).

Anhand der vorangegangenen Analyse wird deutlich, wie sich die auf nationaler Ebene geformten Präferenzen Spaniens im Laufe der Jahre verändern (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009: 70) und auf welchen Wegen Mitgliedsstaaten ihre Interesse auf die EU-Agenda hochkla-

den (Pollack 1997; Princen 2007; Tallberg 2003). Die folgenden Fallbeispiele ermöglichen es, den ersten globalen Erkenntnisstand trennschärfer anzuwenden.

5. Fallbeispiele

5.1. Die Auswahl der Fallbeispiele

Die Beziehungen der EU zu Kuba basieren heute lediglich auf einer Gemeinsamen Position der EU aus dem Jahr 1996, die auf die Demokratisierung und Öffnung Kubas sowie die Stärkung von Menschen- und Freiheitsrechten zielt. Eine Beamtin des spanischen Außenministeriums bezeichnete die Beziehungen zu dem Inselstaat jedoch als „extremely, but extremely extremely close“, was kontrastierende Interessen zwischen Spanien und Brüssel vermuten lässt. Das Uploading nationaler Präferenzen scheint somit potentiell erschwert. „In fact, Cuba provided a test-case for the strength of Europeanization“ (Closa/Heywood 2004: 227).

Im Fallbeispiel Chiles zeichnet sich ein homogeneres Bild ab. Nach dem raschen Demokratisierungsprozess des südamerikanischen Landes Ende der achtziger Jahre, galt der politische und besonders wirtschaftliche Reformierungsprozess als Paradebeispiel für die Liberalisierungsmaßnahmen des *Washington Consensus*⁸² und das Land gliederte sich schnell in die Weltgemeinschaft ein. Relative politische Stabilitäten schufen ein attraktives Umfeld für FDIs und die wirtschaftliche Liberalisierung machte das Land zu einem attraktiven Handelspartner. Umgekehrt ist Spaniens Interesse in Chile nach den Angaben der im Rahmen der Forschungsarbeit befragten spanischen Beamten „not as big as in the case of Cuba“ (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz).

Die zwei Fallbeispiele sollen spanisches Agenda-setting und Uploading somit unter stark divergierenden Voraussetzungen untersuchen und analysieren, inwieweit Spaniens Einfluss dennoch Konstanz aufweist: Im Falle Chiles zeichnet sich ein spanisch-europäischer Interessenkonsens ab, wirtschaftliche und politische Stabilität des Landes lassen keine größeren Veto-Spieler bei einer von Spanien angestrebten Intensivierung der Beziehungen erwarten. Die Interessenslage zu Kuba ist nicht nur innerhalb Spaniens je nach sozialistisch oder konservativ geführter Regierung wesentlich polarisierter, sondern ruft europaweit immer wieder heftige Debatten hervor. Es wird von Interesse sein herauszufinden, inwieweit Spanien es gelang den Sonderfall auf die Agenda zu setzen und sich gegen eine etwaige innereuropäische Veto-Spieler durchzusetzen. Können Gemeinsamkeiten zwischen beiden Fällen aufgezeigt werden, lassen sich Rückschlüsse auf eine etwaige Generalisierbarkeit der Untersuchung ziehen.

⁸² „This market reform paradigm consisted of a package of austerity policy with fiscal discipline, cuts in the public expenditure and tax reforms as well as the reduction of direct state intervention in the economy (...) this has gone hand in hand with privatization and deregulation has attracted foreign business interests“ (Westphal 2007: 106).

5.2. Das Fallbeispiel Kuba

5.2.1. Die EU-Kuba-Beziehung: Die konstante Unkonstante

Der erste relevante Annäherungsversuch Kubas an die damalige EG fand bereits 1988 mit einem Brief des damaligen kubanischen Außenministers José Luis Robaina statt, indem er die Institutionalisierung eines politischen Dialoges vorschlug. Daraufhin entwarfen die Kommission und die kubanische Regierung einen Vorschlag über mögliche gemeinsame Interessen (vgl. León 2005: 324). Im Jahr 1994 einigten sich die MS mittels des Kommunikationsnetzes *Correspondance Européenne (Coreu)* auf die Aufnahme eines politischen Dialoges „with all sectors of society and with Cuban authorities“ (Coreu 1994). Eine folgende Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das EU-Parlament bringt das Thema auf die Agenda (vgl. European Commission 1995d: 9) und führte schließlich zu einem Beschluss des Rates unter Vorsitz des spanischen Außenministers Javier Solana vom 2. Oktober 1995, in dem die Aufnahme eines Dialoges zur Erstellung eines angemessenen Rahmens für weitere Verhandlungen erklärt wird (vgl. European Council 1995c).

Das Abschlussdokument des im Dezember desselben Jahres tagenden Europäischen Rates bekräftigte diesen Beschluss und beauftragte die Kommission einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat für ein Abkommen über wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit zu präsentieren (vgl. Europäische Kommission: I.42). Ein wenig fruchtbarer persönlicher Besuch des spanischen Kommissars Marín zu Beginn des Jahres 1996 in La Habana veranlasste den Kommissar jedoch dazu, den Rat zu informieren, dass ein solches Verhandlungsmandat zur gegebenen Zeit nicht im Bereich des Möglichen, eine Fortführung und Intensivierung des politischen Dialoges jedoch in jedem Falle zu befürworten sei (vgl. Buck 2010: 4).

Noch im gleichen Jahr verabschiedete die EU ihre Gemeinsame Position (GP), die bis heute in Kraft ist und die Grundlage für die bilaterale Beziehung bildet. Die GP legte die Politik eines konstruktiven Dialoges mit Kuba fest, der die Achtung der Menschenrechte und eine Transition zur Demokratie fördern soll um so die Lebensbedingungen der kubanischen Bevölkerung zu verbessern (vgl. Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Dezember 1996 zu Kuba 1996). Eine „umfassende Zusammenarbeit“ mit Kuba wird dabei von „Fortschritten im Bereich der Menschenrechte und der politischen Freiheit“ (vgl. Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Dezember 1996 zu Kuba 1996: Art. 2) konditioniert. Kuba verurteilte die Konditionalität des Abkommens als Einmischung in innere Angelegenheiten (vgl. Xalma 2010: 69).

Drei Jahre nach der Verabschiedung der GP schlug COLAT im Jahr 1999 neue Verhandlungen durch eine EU-Troika vor. Die für März 2000 geplante Mission wurde jedoch von Kuba im letzten Moment gestrichen. Im darauffolgenden Juni bekräftigte der Rat seine Bereitschaft zur Wiederaufnahme eines politischen Dialoges (vgl. European Council 2001b: Abs. 14). Das geplante Treffen fand daraufhin im November 2001 in statt (vgl. Council of the European Union 2001) und eine EU-Troika beschloss mit dem kubanischen Außenminister am 12. November 2001 den politischen Dialog auf jährlicher Basis zu reaktivieren (vgl. Council of the European Union 2005a: 42). Der Fortschritt der diplomatischen Verbindungen manifestierte sich in der Eröffnung eines Büros der Europäischen Kommission in La Habana.

Zwischenzeitlich war Kuba im Dezember 2000 offiziell Mitglied der AKP-Staaten geworden. Auch diesem Beitritt war ein langer Verhandlungsprozess vorausgegangen, der sich zunächst durch beidseitige „Schaukelpolitik“ in die Länge gezogen hatte. Zunächst hatte die EU dem Inselstaat 1998 Beobachter-Status im Bündnis der AKP-Staaten verliehen. Eine von Fidel Castro formulierte Bewerbung um eine Vollmitgliedschaft, zog Kuba jedoch kurze Zeit später als eine Art Retourkutsche zurück: Einige MS hatten zuvor eine Resolution des Komitees für Menschenrechte der Vereinten Nationen gegen Kuba unterstützt (vgl. Gratius 2007a: 126). Obgleich Kuba heute offiziell den AKP-Staaten angehört, wurde das Abkommen von Cotonou nie unterzeichnet. Kuba kommen damit nicht die gleichen Kooperationsvorteile zugute wie den übrigen assoziierten AKP-Ländern: „Cuba’s membership in the ACP is like belonging to an exclusive golf club without being able to play golf, only watching others play and walking around the facilities” (Roy 2003: 5).

Im Jahr 2003 fand ein weiterer Rückschlag für die EU-Kuba-Beziehungen statt: Die Verhaftung 75 kubanischer Regimekritiker durch kubanische Autoritäten führte zu einer diplomatischen Krise und die EU verabschiedete, nicht zuletzt auf das Drängen Aznars hin, eine Reihe von Sanktionen: Man beschloss die Einschränkung kultureller Kontakte, die Anzahl offizieller Staatsbesuche hoher politischer Beamter sollte reduziert werden und man sprach sich offiziell für die Einladung kubanischer Regimekritiker zu nationalen Feiertagen aus (vgl. Gratius 2007a: 126-127). Als Reaktion auf die Sanktionen brach Castro sämtliche offiziellen Verbindungen mit den europäischen Botschaften ab und verwehrte jegliche weitere Kooperationshilfen der EU (vgl. del Arenal 2011c: 389).

Die Freilassung vierzehn kubanischer politischer Gefangener zu Beginn des Jahres 2005 sowie sechs weiterer Inhaftierter bis 2008, die Ablöse Fidel Castros durch seinen jüngeren Bruder Raul Castro und die neue sozialistische Regierung Spaniens, die im Gegensatz zu Aznar

auf Dialog statt harte Opposition setzte, leiteten eine Phase der Entspannung in den EU-Kuba-Beziehungen ein. Der damalige belgische Kommissar für Entwicklung Louis Michel empfahl als Kopf einer EU-Delegation nach einem Besuch in Kuba die Wiederaufnahme politischen Dialogs und auch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee⁸³ (PSK) sprach sich für die Wiederaufnahme eines offenen politischen Dialoges „zu allen Themen beidseitigen Interesses“ aus (vgl. European Council 2007a: Abs. 5). Der Vorschlag wurde vom Rat am 18. Juni 2007 angenommen (vgl. European Council 2007b). Der Dialog soll nach der Empfehlung auf reziprokem Interesse und Nicht-Diskriminierung basieren und zu Beginn die Einladung einer kubanischen Delegation nach Brüssel einschließen (vgl. European Council 2007a: Abs. 5). Die GP blieb weiterhin in Kraft.

Währenddessen begann sich auch die Position Kubas im internationalen System zu verändern. Während das Land nach dem Ende des Kalten Krieges international weitgehend isoliert stand, fand in den vergangenen Jahren eine Reintegration des autoritär geführten Staates im lateinamerikanischen und internationalen Kontext statt. Besonders auf regionaler Basis konnte Kuba dank sich neu etablierender linker Regime wie das Venezuela unter Hugo Chavez oder das von Evo Morales geführte Bolivien politisch sowie wirtschaftlich wichtige Verbündete finden. Fidel Castro reaktivierte zu beinahe allen karibischen Staaten die diplomatischen Verbindungen und erstarkende, politisch ähnlich gesinnte Regime wie China boten internationale Kooperationsmöglichkeiten. Diese Verbindungen ersetzten zunehmend die Wichtigkeit der EU als politischer und wirtschaftlicher Anschlusspartner (vgl. Xalma 2010: 68-70).

Seither wurde die GP bei ihrer jährlichen Überprüfung bestätigt und die Schlussfolgerung der Revision erklärte stets den Willen der EU zur Initiierung, bzw. Aufrechterhaltung eines politischen Dialoges und bestätigte die Nützlichkeit desselbigen.⁸⁴ Am 7. Juli 2010 gab Kuba die Freilassung 52 weiterer politischer Gefangener bekannt und die EU beschloss daraufhin im Oktober einen erneuten Annäherungsversuch. Kuba zeigte sich gegenüber dieser Ankündigung wenig interessiert. Aus Regierungsreihen hieß es, es gäbe keine „normalen“ Beziehungen

⁸³ Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) ist ein ständiges Gremium des Rates der Europäischen Union. Es leistet einen Beitrag zur Ausarbeitung und Durchführung der GASP und GSVP. So trägt es beispielsweise durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen richtungsweisend zur Festlegung der Politiken bei.

⁸⁴ Obwohl die GP nun seit über 20 Jahren in Kraft ist, pflegen die meisten MS doch bilaterale Beziehungen unterschiedlicher Intensität mit Kuba. Die Realität zeigt also, dass trotz der Gemeinsamen Position kein stringentes und kohärentes Verhalten der MS erfolgt. Die Konsequenz ist die permanente Untergrabung der Glaubwürdigkeit der EU als supranationaler Akteur und eine dementsprechende Wirkungsminderung der GP.

zwischen der EU und Kuba solange die Gemeinsame Position nicht außer Kraft gesetzt werde (vgl. El Pais 2010b).⁸⁵

5.2.2. Setting the Agenda

Spanien gilt als einer der wichtigsten Akteure innerhalb der EU-Außenpolitikgestaltung gegenüber Kuba. Dabei beeinflusste insbesondere das politische Kräfteverhältnis der spanischen Regierung die Ausrichtung der spanischen und damit auch der europäischen Politikformulierung gegenüber dem Inselstaat (vgl. Gratius 2007a: 124). Während die Sozialisten unter González und Zapatero eher um Dialog bemüht waren, zeigte sich die Politik des konservativen Aznars eher kongruent mit den harten diplomatischen Methoden der US-amerikanischen Regierung.

Kuba ist die letzte lateinamerikanische Kolonie, die sich 1898 von Spanien lossagte. Es bestehen im Besonderen aufgrund des dichten Migrationsnetzwerkes „extrem“ enge, nach Angaben einer Beamtin des spanischen Außenministeriums sogar „familiäre“ Verbindungen (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Viele kubanische Staatsangehörige übernahmen so mit dem Erlass des *Ley de la Memoria Histórica*⁸⁶ die spanische Staatsbürgerschaft. Noch heute besitzen 70 Prozent der Kubaner einen spanisches Großelternanteil. Die Beamtin des spanischen Außenministeriums verdeutlichte bildlich, es gäbe keinen einzigen Kubaner, der nicht einen näheren spanischen Verwandten habe. Dementsprechend sei das Verhältnis Spaniens zu Kuba eines, das weit über die politischen Beziehungen diesseits und jenseits des Atlantik hinausgehe (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Das Gefühl der Verbundenheit wird durch die gemeinsame Vergangenheit der internationalen Isolation und des *antiamericanismo*⁸⁷ gestärkt. Außerdem bewahrten beide Länder über lange Jahrzehnte die Norm

⁸⁵ Obwohl nicht im offiziellen Untersuchungszeitraum der Forschungsarbeit liegend, soll dennoch aus Gründen der Vollständigkeit darauf hingewiesen werden, dass der Rat im November 2012 entschied, mit der Ausarbeitung neuer Verhandlungsrichtlinien zu beginnen. Ziel der Verhandlungen sei dabei ein bilaterales Abkommen mit Kuba. Zur Zeit finalisiert die Europäische Kommission einen neuen Vorschlag an Rat und EP zu einem Mandat für Verhandlungen mit Kuba. Im Jahr 2014 könnten nach über zwanzig Jahren der „Schaukelpolitik“ entscheidende Neuerungen in den Beziehungen der EU zu Kuba zu erwarten sein.

⁸⁶ Das *Ley de la Memoria Histórica* wurde 2007 unter dem spanischen Ministerpräsidenten Zapatero verabschiedet und gewährt unter anderem den Mitgliedern der Internationalen Brigaden das Recht auf die spanische Staatsbürgerschaft, ohne dass sie die eigene verlieren. Auch Nachkommen von Exilanten der Franco-Diktatur wurde die spanische Staatsbürgerschaft sowie uneingeschränktes Rückkehrrecht gewährt.

⁸⁷ Während die kubanische antiamerikanische Haltung offensichtlich ist, überrascht es doch, dass Spanien seit langem eines der Länder Europas ist, die sich am wenigsten US-amerikafreundlich darstellen. So gaben bei einer Umfrage 2005 nur 41 Prozent der Spanier an, dass sie eine besonders oder etwas günstige Haltung gegenüber den USA haben. Die Gründe für die antiamerikanische Haltung liegen in der US-amerikanischen Einmischung in den kubanischen Unabhängigkeitskrieg, der offene Unterstützung Amerikas des Diktators Franco und die geringe Unterstützung der spanischen Transition (vgl. Chislett 2005a: 3). Häufig wird die USA mit der Unterstützung verschiedener Diktatoren in Lateinamerika in Verbindung gebracht.

der gegenseitigen Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und Interessen des Anderen (vgl. Bayo 2006: 11).

Auch wirtschaftlich sind Spanien und Kuba eng miteinander verbunden. Kuba ist der drittgrößte Exportmarkt Spaniens in Lateinamerika. Die spanische Handelskammer gibt an, dass mindestens 150 spanische Großunternehmen auf der Insel angesiedelt seien und im Tourismussektor die spanischen Anteile an vier und fünf Sterne Hotels zwischen 60 und 100 Prozent lägen (vgl. Xalma 2010: 71) - begünstigt durch einen von Kuba privilegierten Marktzugang (vgl. Feinberg 2011: 53). Für Kuba ist Spanien ebenfalls der drittgrößte Handelspartner nach China und Venezuela und der größte Handelspartner innerhalb der EU (vgl. El Pais 2012b). Die wirtschaftlichen Beziehungen blicken auf eine lange Tradition zurück, die bereits 1985 mit einem *Abkommen über Wirtschaftliche und Industrielle Kooperation* institutionalisiert wurde. In dem Abkommen einigte man sich auf breit angelegte und langfristige Kooperation zu beidseitigem Nutzen (vgl. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 1986: 3). Außerdem war Spanien, zumindest unter sozialistischer Regierung, lange der größte Zahler bilateraler Entwicklungshilfe (vgl. Feinberg 2011: 45).

Die sozialen und wirtschaftlich engen Verbindungen formen nach der Theorie des LI staatsinterne Interessenschwerpunkte, die sich auf nationaler Ebene je nach Kräfteverhältnis der gesellschaftlichen Gruppen zu staatlichen Präferenzen aggregieren. Die Regierung vertritt dann diese Interessen auf EU-Ebene. Da die Verbindungen keines anderen EU-Landes mit Kuba sozial und wirtschaftlich so eng sind, sind die nationalen Präferenzen der übrigen MS gegenüber dem Inselstaat weit weniger stark ausgeprägt. Insofern kann es aufgrund der dargelegten Daten und Fakten kaum verwundern, dass Spanien als einer der wichtigsten Akteure der europäischen Kubapolitik gilt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der darauffolgenden Isolation Kubas von der Weltgemeinschaft suchte Spanien die Demokratisierung und schrittweise Öffnung des Landes zu fördern. Voraussetzung für jegliche Handlung war jedoch das Prinzip der Nichteinmischung zwischen den beiden Ländern. So bot die Regierung González Kooperation unter breitem Handlungsspielraum der kubanischen Autoritäten an und verurteilte das bestehende US-amerikanische Embargo konsequent als obsolet und kontraproduktiv (vgl. Bayo 2006: 23). Die Bemühungen, die in einem persönlichen Besuch des spanischen Regierungschefs in La Habana gipfelten, trugen jedoch keine Früchte. Die „Botschafts-Krise“⁸⁸ im Jahr 1990 bewies

⁸⁸ Im Juli 1990 hatten sich einige kubanische Regimekritiker in die spanische Botschaft in La Habana geflüchtet um von dort auf sicherem Wege das Land verlassen zu können.

der spanischen Regierung die Schwierigkeit zwischen der Erfüllung einer Erwartungshaltung der kubanischen Regimekritiker und der Verteidigung der spanischen und europäischen Prinzipien der Menschenrechte. Man entschied kurzfristig die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit einzustellen und zusätzlich zu konstruktiver bilateraler Zusammenarbeit für weiteres Vorgehen Unterstützung unter dem Schirm der EU zu suchen. Diese Strategie hatte gleich einen dreifachen Nutzwert für Spanien. Erstens manifestierte sich in den Augen der Lateinamerikaner das Bild eines innereuropäisch einflussreichen Akteurs. Zweitens konnten auf nationaler Ebene delikate Politiken im Deckmantel der EU durchgesetzt werden (vgl. Bayo 2006: 24-26) und drittens verringerte sich so das Risiko eines bilateralen Konfliktes.

So wurden spanische Interessen während der Amtszeit González hauptsächlich über die Ratspräsidentschaft des Jahres 1995 auf die Agenda der EU gesetzt. Im Programm der Ratspräsidentschaft wird darauf hingewiesen, dass der mögliche Abschluss eines wirtschaftlichen und handelspolitischen Abkommens mit Kuba sich günstig auf politische und ökonomisch notwendige Reformen auf der Insel auswirken würde (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 1995: 30). Dass zu diesem Zeitpunkt ohnehin mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten Abkommen jedweder Art mit Kuba hatten, lies Spanien darauf hinweisen, dass diese bilateralen Beziehungen sich lediglich in ein EU-weites Kooperationsabkommen mit Kuba umwandeln würde und diverse Vorteile mit sich bringe. Exemplarisch führte man hier die Hilfe für die kubanische Staatsbevölkerung und ein weiteres Instrument zur Ausübung sanften Drucks an (vgl. Úbeda-Portugués 2005: 241).

Nur wenige Tage vor Amtsantritt der spanischen Ratspräsidentschaft 1995 erschien eine Kommunikation der Kommission an den Rat und das EP, die eine Revision der EU-Kuba-Beziehung vorschlug und auf ebenjene erwähnten Argumente hinwies, die der spanische Außenminister Solana, wie auch Ministerpräsident González, im Vorfeld anlässlich verschiedenen Gelegenheiten geäußert hatten. In diesem Zusammenhang schlug die Europäische Kommission eine „Verstärkung der Beziehungen“ vor, die durch gemeinsamen Dialog schrittweise zu einer „entscheidenden Beschleunigung der politischen Wende im Lande beitragen könnten“ (Europäische Kommission 1995a: 11). Die von dem spanischen Kommissar Marín initiierte Kommunikation war Thema der ersten Sitzung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten unter spanische Präsidentschaft am 17. Juli 1995 (vgl. European Council 1995b) und man beschloss, ebenfalls unter spanischer Präsidentschaft am 2. Oktober 1995 die Bereitschaft der EU für einen Dialog mit Kuba (vgl. European Council 1995e). Daraus ging der Besuch einer EU-Troika in November desselben Jahres hervor, die sich positiv zum möglichen Fortschritt

eines Prozesses zur Entwicklung eines bilateralen Kooperationsabkommens äußerte (vgl. Úbeda-Portugués 2005: 244).

Auch der Europäische Rat äußerte sich in Madrid am 15. und 16. Dezember 1995 positiv zu weiteren Verhandlungsfortschritten mit Kuba und betonte, dass es für zweckmäßig gehalten werde, die Zusammenarbeit und den Dialog mit Kuba fortzusetzen. Zu diesem Zweck wurde, wie bereits in Kapitel 5.2.1. erwähnt, die Kommission ersucht, im ersten Halbjahr 1996 einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat für ein Abkommen mit Kuba vorzulegen (vgl. Europäische Kommission: I.42.). Die spanische Ratspräsidentschaft kann also in Bezug auf die Initiierung einer neuen Kuba Politik der EU als erfolgreich angesehen werden.

Anstatt des geplanten Abkommens, verabschiedete man dann 1996 jedoch die noch heute geltende GP gegenüber Kuba. Denn trotz eines persönlichen Besuchs des Kommissar Marín in La Habana zu Sondierungsgesprächen über ein Abkommen, konnte keine gemeinsame Basis in Bezug auf das Thema Menschenrechte gefunden werden. Kurzfristig sei der Abschluss eines Abkommen nicht möglich, hieß es vonseiten des spanischen Kommissars (vgl. El País 1996a). Die kubanische Regierung auf der anderen Seite warf der EU eine Politik zweierlei Maßes vor, da beispielsweise China und Vietnam nur geringere Auflagen zum Abschluss von Verträgen zu erfüllen hätten (vgl. Buck 2010: 11).

Als Auslöser für die GP gelten verschiedene Faktoren. Offiziell stellte sie die Antwort auf die *Cuban aircraft crisis*⁸⁹ dar, die die USA zum Anlass für den Erlass des Helms-Burton-Gesetzes⁹⁰ genommen hatte. Die Europäische Kommission distanzierte sich klar von dem Embargogesetz, da „einige der Bestimmungen (...) flagrante Verstöße gegen Grundsätze des internationalen Rechts und gegen die Regeln der WTO dar[stellen] (...) und [...] auf eine Einseitige Internationalisierung des Embargos [abzielen]“ (Europäische Kommission 1995a: Abs. 16). Daraufhin besuchte der US-amerikanische Sondergesandte Stuart Eizenstat Brüssel um für Unterstützung der US-Embargo Politik gegenüber Kuba zu werben (vgl. El País 1996b).

Der zweite Faktor für die Verabschiedung der GP ist in Spanien selbst zu suchen. Denn die 1996 neu gewählte konservative Regierung unter Aznar als Ministerpräsident hatte bereits in den vorangegangenen Jahren als Opposition heftige Kritik an der Ausrichtung der sozialisti-

⁸⁹ Die Krise entstand aus dem Abschuss zweier US-amerikanischer Flugzeuge, die von Piloten der Anti-Castro Bewegung *Brothers to the Rescue* geflogen worden waren.

⁹⁰ Das Helms-Burton Gesetz verschärfte das bestehende amerikanische Handelsembargo gegen Kuba, das seit 1960 Bestand hatte. Eine Politik der Isolation und des minimierten Zugangs zu Ressourcen sollte so Druck auf die kubanische Regierung ausüben und einen Regimewechsel herbeiführen.

schen Kubapolitik geübt und führte mit ihrer Wahl erstmals eine Politik des offenen Drucks sowie der Konditionalität gegenüber Kuba. So wurden gleich nach dem Regierungswechsel bei einem offiziellen Besuch des amerikanischen Präsidenten die Aussetzung sämtliche Programme der Entwicklungszusammenarbeit, mit Ausnahme der humanitären Hilfe, gegenüber Kuba angekündigt (vgl. Hoffmann 1998: 14) – „(...) hasta que no se apreciaran signos de cambio político significativo en Cuba (...)“⁹¹ (vgl. Bayo 2006: 29). Die Auswirkungen der Zäsur der spanischen Kubapolitik manifestierten sich aufgrund des großen Einflusses Spaniens hinsichtlich der Thematik auch auf EU-Ebene: Am 14. November 1996 legte Aznar einen Entwurf für eine GP vor, die zunächst ausschließlich die Zustimmung Großbritanniens fand, während Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien und die Niederlande den Vorschlag als zu stark bewerteten und entscheidende Änderungen an dem Dokument vornahmen. Im Besonderen Frankreich und Italien setzten sich für eine Aufrechterhaltung des Dialoges mit kubanischen Autoritäten und die Unterstützung weiterer Reformen ein (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Aachen).⁹²

Der Einfluss des Helms-Burton Gesetzes auf die GP der EU ist dabei nicht zu negieren: Die großen Linien stimmen, wenn auch in abgeschwächter Form, überein.⁹³ Das erklärte Ziel der GP ist dabei die Stärkung der Menschenrechte, die Förderung eines friedlichen Übergangs zur Demokratie und die Verbesserung der Lebensbedingungen der kubanischen Bürgerinnen und Bürger. Dabei wird politischer Dialog mit offiziellen Autoritäten sowie entwicklungspolitische und wirtschaftliche Kooperation, kurz, eine „umfassende Zusammenarbeit mit Kuba von Fortschritten im Bereich der Menschenrechte und der politischen Freiheit“, abhängig gemacht (vgl. Rat der Europäischen Union 1996: Abs. 2).

Die Jahre zwischen 1998 und 2003 gelten als relative Entspannungsphase der EU-Kuba-Beziehungen. Die einhundertjährige Unabhängigkeitsfeier Kubas, der Iberoamerikagipfel in La Habana und die insgesamt harmonischen EU-Lateinamerika-Beziehungen trugen dazu bei. Zwar hatte sich der kubanische Präsident Fidel Castro beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU und Lateinamerika in Madrid 2002 unter spanischer Präsidentschaft kurzfristig entschuldigen lassen und damit eine erneute Stichelei zwischen Kuba und der den Gip-

⁹¹ ÜdV: „(...) solange bis bedeutende Zeichen des politischen Wandels in Kuba ersichtlich werden (...)“.

⁹² Umso erstaunlicher erscheint, dass Spanien nach Verabschiedung der GP der erste MS war, der die GP mit seiner bilateralen Politik gegenüber Kuba weitgehend ignorierte – „(...) by consolidating its position as principal supplier of goods and the second largest investor on the island, and by accepting Fidel Castro’s participation in the Iberoamerican summits each year“ Gratius (2005: 6).

⁹³ Eine detaillierte Darstellung der Positionen Spaniens im Vergleich zum amerikanischen Helms-Burton Gesetz zeigt El País (1996b).

fel ausrichtenden spanischen Präsidentschaft provoziert.⁹⁴ Aznar kommentierte die Abwesenheit jedoch lediglich mit der knappen Botschaft, Castro habe sicherlich anderweitige Verpflichtungen nachzukommen (vgl. El Pais 2002). Insgesamt hatten die EU-Kuba Beziehungen nicht auf der Agenda der spanischen Ratspräsidentschaft gestanden. Dabei ist es naheliegend, dass spanische Autoritäten die Thematik bewusst ausgeschlossen hatten, denn Aznars Lateinamerikapolitik orientierte sich eher an wirtschaftlichem Pragmatismus, denn an *issues* der Demokratieförderung und Menschenrechtsfragen (vgl. Bayo 2006: 35).

Der dänische Kommissar für Entwicklung Poul Nielson eröffnete im März 2003 die erste Delegation der EU in La Habana und man sprach vom „Höhepunkt“ der EU-Kuba-Beziehungen (Hare 2008). Nur fünf Tage später führte die Verhaftung 75 Oppositioneller und die Hinrichtung drei angeblicher Schiffsentführer zur politischen Krise. Die Kommission gab den sofortigen Stopp der Beitrittsverhandlungen Kubas zum Cotonou-Abkommen bekannt. Der Rat äußerte sich besorgt über die Menschenrechtssituation in Kuba und forderte die unverzügliche Freilassung aller politischer Häftlinge (vgl. European Council 2003a: 26). Wenige Wochen später fand eine vorgezogene Re-evaluierung der Gemeinsamen Position statt (vgl. European Council 2003b: 23-25) und es wurden neue diplomatische Mittel verankert, die die Missbilligung der Menschenrechtssituation in Kuba ausdrückten. Außerdem verabschiedete man erstmals eine Liste verschiedener sanktionierender Maßnahmen gegen Kuba.⁹⁵

Obwohl die Initiative zur Änderung der GP sowie die Implementierung von Sanktionen von verschiedenen Quellen der Regierung Aznars zugeschrieben wird, finden sich in den offiziellen Quellen oder Statements der spanischen Regierung keine Indizien dafür. Die Reaktion der kubanischen Regierung lies nicht lange auf sich warten: In einem Brief an die Europäische Kommission und die europäischen Botschaften in La Habana gab Castro bekannt, dass Kuba fortan keine finanzielle Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit annehmen werde (vgl. Efe 2003).

Die Jahre unter der Regierung Aznar stellten insofern eine starke Zäsur in der spanischen Kubapolitik dar. Dass Aznar dabei maßgeblich die Kubapolitik der EU erfolgreich nach seinen Präferenzen europäisierte, ist indessen gesichertes Erkenntnis. Eines der wichtigsten Dokumente, die bis heute gültige Gemeinsame Position der EU zu Kuba, ist nicht nur auf Initiative Aznars entstanden, sondern entspricht auch weitestgehend den vorherrschenden Präferenzen spanischer Außenpolitik. Bis auf vier Forderungen, war es Madrid gelungen, alle spanischen

⁹⁴ Für das Fehlen des kubanischen Staatschefs machte man das offenkundig schlechte persönliche Verhältnis Castros zu Aznar verantwortlich (vgl. El Pais 2002).

⁹⁵ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.1.

Interessen bezüglich der europäischen Kubapolitik durchzusetzen. Die besondere Uploading-Fähigkeit Aznars beruht einerseits auf der allgemeinen Expertise Spaniens in Kuba-Fragen, andererseits auch auf dem Willen eine führende Rolle zu übernehmen, während die übrigen europäischen Staaten wenig Interesse an dem kleinen Inselstaat zeigten (Barbé 2009: 138).

Zapatero sah sich bei seiner Wahl zum Regierungschef einer Minderheitenkoalition am 14. März 2004 mit einem anderen Bild konfrontiert. Zwar schlug der neue Regierungschef gemäß sozialistischer Tradition ein gemäßigteres Verhalten gegenüber Kuba an und setzte auf die Wiedereinsetzung eines politischen Dialoges zur Annäherung der beiden Regionen. Innerhalb der EU hatte sich jedoch mit der EU-Osterweiterung von 2004 eine breitere Koalition an Vetspielern dieses Ansatzes gebildet, die die Umsetzung der Pläne Zapateros erschwerten. So vertraten die Staaten des ehemaligen Ostblocks, insbesondere Tschechien, aufgrund ihrer kommunistischen Vergangenheit eine strenge Positione in den Verhandlungen mit Kuba und beharrten auf einer Fortführung der Konditionalität gegenüber dem autoritären Regime. Auch Großbritannien, Österreich und Deutschland verfolgten diese Linie (vgl. Criado Alonso 2008: 25). Die konsensorientierte Entscheidungsfindung des Rates verkomplizierte so eine erneute Überarbeitung der Position der EU. "Paradoxically, while the EU's policy on Cuba is wholly of Spanish origin, the very fact that it is now a *European* policy has constrained the Spanish government's freedom of maneuver" (Closa/Heywood 2004: 227).

International sah Spanien sich einem durch neu gewonnene Bündnispartner erstarktem Kuba gegenüber, das immer weniger auf die EU als Alliiertes angewiesen war. Mit der Erkrankung Fidel Castros übertrug sich die Macht im Staate jedoch sukzessive auf seinen als dialogbereit geltenden Bruder Raúl.

Durch kontinuierlichen Druck gelang es dem neuen Ministerpräsidenten Zapatero sich erfolgreich für eine Aussetzung der 2003 verhängten Sanktionen einzusetzen (vgl. Council on Hemispheric Affairs 2008).⁹⁶ Spanien hatte dabei die aus gesundheitlichen Gründen veranlasste Freilassung einiger politischer Häftlinge als Zeichen guten Willens interpretiert und nahm dies zum Anlass die Debatte über Liberalisierungsmaßnahmen der GP erneut zu entfachen. Die Resonanz der übrigen MS fiel jedoch eher negativ aus und so preschte Spanien unilateral voran: Am Tag der Hispanidad des 12. Oktober 2004 kommunizierte es öffentlich seine Bereitschaft zur Revision der Beziehungen EU-Kuba (vgl. El Mundo 2004a). Wenige Tage spä-

⁹⁶ Hier ist speziell Spaniens Engagement in COLAT, als vorbereitendem Element zu den Ratssitzungen zu nennen. Nach kontinuierlichem Druck spanischer Repräsentanten in der Arbeitsgruppe, stimmte COLAT im Januar 2005 zu, dem Rat eine flexiblere Position gegenüber Kuba zu empfehlen, die wenige Monate später angenommen wurde (vgl. Chislett 2005b: 1).

ter gab Kuba die Normalisierung der Beziehungen zur EU bekannt (vgl. El Mundo 2004b).⁹⁷ Es war Spanien damit gelungen, mit seiner Öffnung die Rückkehr zu einem konstruktiven Dialog zu ermöglichen und durch das „Vorgehen mit gutem Beispiel“ Agenda-setting par excellence zu betreiben. Die ursprünglich eingebrachte Forderung nach einer vollständigen Aufhebung der sanktionierenden Maßnahmen scheiterte jedoch am Veto der Tschechischen Republik und die GP von 1996 blieb weiterhin in Kraft (vgl. Council of the European Union 2005d: 3).

Im Jahr 2007 übergang Spanien abermals die eigentliche EU-Policy und erzielte mit der Regierung Castro ein bilaterales Abkommen außerhalb der GP. Das Abkommen, das nach einem offiziellen Besuch des Außenministers Moratinos in La Habana am 1. April 2007 entstand, stellte die volle Kooperation zwischen Kuba und Spanien wieder her und institutionalisierte einen Mechanismus zum offenen politischen Dialog – einschließlich des Themas Menschenrechte „although Felipe Pérez Roque, the Cuban Foreign Minister, reiterated Havana’s well-known position that those in prison were ‚mercenaries by paid by the US government‘ and not political prisoners“ (Chislett 2007: 1). Der Besuch Moratinos war der erste Besuch eines spanischen Außenministers seit 1998 und der erste eines europäischen Außenministers seit den verhängten Sanktionen 2003. Er wurde als offensichtlichsste Annäherung der sozialistischen Regierung Spaniens seit der Wahl Zapateros im Jahr 2004 bewertet (vgl. El Pais 2007). Die dafür von der PP geübte scharfe Kritik wies Moratinos mit der Begründung ab, der Besuch Spaniens sei notwendig für die Beziehungen Spaniens zu Kuba gewesen: „España no puede estar ausente en Cuba, tiene que tener capacidad de interlocución“⁹⁸ (vgl. El Pais 2007).

Die Fähigkeit zur Europäisierung der Kubapolitik der EU war zu diesem Zeitpunkt durch die EU-Osterweiterung so geschwächt, dass Spanien erneut die Annäherung auf bilaterale Ebene gesucht hatte und damit mit dem „wait and see“ Verhalten der EU brach (vgl. Barbé 2008: 402). Der geringe Einfluss auf die europäische Kubapolitik verdeutlichte sich auch daran, dass eine Neuorientierung der EU-Politik, die für 2007 vorgesehen war, sich nicht an der proaktiven bilateralen Politik Spaniens orientierte, sondern lediglich die GP von 1996 erneut bestätigte.

Dennoch setzte Spanien unter scharfer Kritik Washingtons auf der Basis der Entscheidung von 2007 nach Anzeichen einer schrittweisen wirtschaftlichen Öffnung Kubas zunächst die

⁹⁷ Die „Normalisierung“ schloss dabei nicht ein, dass fortan finanzielle Zahlungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit akzeptiert wurden. Castro entschied weiterhin auf die Gelder zu verzichten, da er das Prinzip der Konditionalität ablehnte.

⁹⁸ UdV: „Spanien kann in Kuba nicht abwesend sein, es muss die Fähigkeit zum Gespräch beweisen.“

vollständige Aufhebung der Sanktionen sowie die Neueröffnung eines Dialogs der EU mit dem Regime in La Habana durch. Dem vorangegangen waren lange Verhandlungsrunden, in denen Spanien große Konzessionen gegenüber der harten Haltung Tschechiens, Schwedens, Großbritanniens und den Niederlanden eingestehen musste. Diese hatten die Ankündigungen der Veränderung und schrittweisen Öffnung der kubanischen Regierung skeptisch bewertet. Auch Deutschland bat überraschend um einen Aufschub in der Entscheidung. Spanien drohte daraufhin damit „that it might from now on block any mention of the Common Position on Cuba in an EU document“ (Internal Note on the Foreign Minister's dinner at the occasion of the European Council 2008).

Schließlich brachten die abgeschlossenen Verhandlungen eine vertragliche Beziehung zwischen der EU und Kuba jedoch in greifbare Nähe (vgl. Diedrichs 2010: 262). Abermals reagierte Kuba ohne größere Verzögerungen. Bei einem offiziellen Besuch in Madrid lud der kubanische Außenminister Pérez Roque Zapatero zu einem offiziellen Staatsbesuch im folgenden Jahr ein. Spanien versprach daraufhin finanzielle Hilfe für die Behebung der Tornadoschäden, unter denen das Land seit dem Sommer litt, und machte Zugeständnisse in der Schuldenpolitik (vgl. Chislett 2008b: 2).

Mit der absoluten Mehrheit gingen die Sozialisten 2008 gestärkt aus den Wahlen hervor. Zapatero gab bekannt, er wollte sich in der kommenden Amtsperiode nach vier Jahren der Priorisierung der Innenpolitik nun der Stärkung der Außenpolitik widmen (vgl. Barbé/Mestres 2008: 428). Im Sinne der Konsensorientierung legte Zapatero in diesem Rahmen der PP einen 10-Punkte Plan für eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber Kuba vor. Die PP zeigte generelles Einverständnis, forderte jedoch in einigen Punkten härteres Vorgehen (vgl. Chislett 2008a: 2). Schlussendlich zwang die starke Rezession Spanien jedoch ab 2008 erneut zur Aufmerksamkeit nach Innen, sodass nennenswerte Initiativen erst im Rahmen der Ratspräsidentschaft im ersten Semester 2010 ergriffen werden konnten.

Moratinos hatte bereits bei einem erneuten Besuch in Kuba Ende 2009 angekündigt, Spanien wolle die Ratspräsidentschaft dazu nutzen, die GP von 1996 zu verändern (vgl. Efe 2009). Im offiziellen Programm der Ratspräsidentschaft findet sich dazu keine konkrete Stellungnahme oder Handlungsplanung (vgl. Zapatero, in: Cortes Generales 2009) und Zapatero gab bekannt, dass das Thema Kuba bei einem Treffen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, van Rompuy, und dem Kommissionspräsident Barroso nicht auf der Tagesordnung gestanden habe (vgl. Chislett 2009: 4). Inoffiziell fand sich das Thema Kuba jedoch sehr wohl auf der Agenda, was sich anhand der Kommentare der Abgeordneten des spanischen Parlaments zur

offiziellen Agenda Zapateros erkennen lässt. Hier findet sich deutliche Kritik an dem Vorhaben des Regierungschefs, sowie auch an den Staatsbesuchen Moratinos, welche offizielle Treffen oder Dialoge mit der kubanischen Opposition oder NGOs vor Ort vermieden hatten (vgl. Armendáriz und San Román, in: Cortes Generales 2009: 23, 44). In der Praxis kam die Existenz der inoffiziellen Agenda der Ratspräsidentschaft zum Tragen und man bemühte sich um eine flexiblere Position der EU zu Kuba.

Gleich zu Beginn des Jahres manifestierte sich jedoch, dass die zwei vergangenen Jahre des EU-Kuba-Dialoges, die günstige Ausgangsbeziehungen hätten schaffen sollen, weniger fruchtbar waren, als erwartet. So sorgte die Einreiseverweigerung des ehemaligen spanischen Abgeordneten Luis Yañez im Januar 2010 für erneute Spannungen zwischen Spanien und Kuba und der Tod des den Folgen des Hungerstreiks erlegenen politischen Gefangenen Zapata⁹⁹ im darauffolgenden März, führte zur Verabschiedung einer Resolution der EU-Parlaments, die mit 509 zu 30 Stimmen und 14 Enthaltungen parteiübergreifend die sofortige und bedingungslose Freilassung aller politischer Gefangener forderte und diesbezüglich zu stärkerem Engagement des Rates und der Kommission aufrief (vgl. European Parliament 2013: Abs. 4). Auch die erneute Abwesenheit des Regierungschefs Raúl Castro beim EU-Lateinamerika-Gipfel 2010 in Madrid trug zur Verhärtung der Fronten bei.

Der einzige Erfolg, den die spanische Ratspräsidentschaft in den sechs Monaten erzielen konnte, war die Vertagung der Re-Evaluierung der GP auf September. Man erhoffte sich, dass die zu diesem Zeitpunkt angehenden Gespräche der katholischen Kirche mit dem kubanischen Regime zur Freilassung weiterer politischer Gefangener führten und damit den Grundstein für eine Überarbeitung der GP legen würde. Nach einem Besuch des spanischen Außenministers in Kuba im Juli 2010 wurde nach Gesprächen zwischen Moratinos, Castro und dem kubanischen Kardinal Ortega die bisher größte Freilassung weiterer politischer Gefangener bekannt gegeben (vgl. Chislett 2010: 1).¹⁰⁰

In einem Brief an die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik Ashton betonte Moratinos Castros „strong willingness to carry it [reform projects regarding the economy and land ownership] out“ (Internal Letter of Spain's Foreign Minister Moratinos to the High Representative Catherine Ashton about his travels to Cuba 2010). Der Wille sei da, teilte Moratinos aus den Gesprächen mit Castro aus erster Hand in dem Schreiben mit, eine Hürde sei le-

⁹⁹ Zapata war im Jahr 2003 zu drei Jahren Haft wegen respektlosen Verhaltens gegenüber Autoritäten verurteilt worden. Die Strafe erhöhte sich wegen Teilnahme an gefängnisinternen Protesten auf 25 Jahre.

¹⁰⁰ Die Gefangenen kamen knapp ein Jahr später fast vollzählig im spanischen Exil an und wurden von ihren Familien begleitet. Insgesamt geht man von über 650 Personen aus, die im Zuge der Freilassung der Häftlinge nach Spanien emigrierten (vgl. BBC News 2011).

diglich der Kongress der Kommunistischen Partei Kubas, der die Öffnung verurteilen würde. Moratinos betont weiterhin, dass die EU sich in diesen wichtigen Momenten nicht aus den Veränderungsprozessen heraushalten dürfe, sondern die angestoßenen Reformen vielmehr mit Erfahrung und Fähigkeiten unterstützen müsse: „Los avances se han producido y ahora la pelota está en nuestro tejado“¹⁰¹ (Internal Letter of Spain's Foreign Minister Moratinos to the High Representative Catherin Ashton about his travels to Cuba 2010).

Offiziell begrüßte die Hohe Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik die Freilassung der 52 Inhaftierten und sprach dahingehend offizielle Dankesworte an den spanischen Außenminister für seine Bemühungen aus (vgl. European Commission 2010). Wenige Monate später diskutierten die Außenminister bei der Sitzung des Rates am 25. Oktober 2010 in Luxemburg die neusten Entwicklungen in Kuba und baten die Hohe Repräsentantin um eine Überprüfung der Weiterentwicklung der Beziehungen – allerdings im Rahmen der GP (vgl. European Council 2010b). Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes konnten keine weiteren maßgeblichen Entwicklungen festgestellt werden.

5.2.3. Bilanz

Die Bilanz der EU-Kubapolitik lässt sich mithilfe sämtlicher vager Begriffe definieren. Gratius (2005) beschreibt die EU Politik als „seesawing“ (Gratius 2005: 4), Roy (2007) benennt die EU-Politik als „wait and see“, die vorliegende Forschungsarbeit übertitelt das Kapitel 5.2.1. mit „Die konstante Unkonstante“. Zwar stellt die GP von 1996 eine bisher unveränderte Grundlage dar. Diese wird jedoch durch die bilaterale Politik einiger Mitgliedsstaaten verletzt und durch ständige Annäherung in Form von verschiedenen Öffnungen zum Dialog und wiederkehrenden Resolutionen zur Verurteilung kubanischer Menschenrechtsverletzungen in ihrer Stringenz geschwächt.¹⁰²

Geht man davon aus, wie von Moravcsik theorisiert, dass die Präferenzen der Staaten sich im Laufe der Zeit und je nach interner Interessenkonstellation verändern, die Beziehungen der EU zu Kuba „seit jeher den Stempel Spaniens tragen“ (Mestres/Barbé 2011: 445) und die entscheidenden Maßnahmen der EU-Institutionen der letzten Jahre „one way or another“ stets Initiativen der spanischen Regierung waren (Roy 2007: 8), ist, überspitzt ausgedrückt, letztlich das innere politische Kräfteverhältnis Spaniens für die Ausrichtung der EU-Politik gegenüber Kuba verantwortlich. Die Empirie bestätigt diese These: Nach einer Annäherung an

¹⁰¹ ÜdV: „Die Fortschritte sind gemacht, nun sind wir am Zug.“

¹⁰² So haben neben Spanien auch Belgien, Österreich, Zypern, Italien und Portugal in den vergangenen Jahren bilaterale Kooperationsabkommen mit Kuba geschlossen (vgl. European Union External Action Service 2010: 28-29.)

Kuba zu Beginn der neunziger Jahre unter González, verabschiedete die EU bereits kurze Zeit nach dem Amtsantritt des konservativen Aznars auf dessen Initiative die Gemeinsame Position von 1996. Die 2003 verhängten Sanktionen wurden ebenfalls auf Betreiben der konservativen Regierung verhängt – um, zwei Jahre später, auf Initiative der neu gewählten sozialistischen Regierung Zapatero zeitweise suspendiert und letztlich aufgehoben zu werden.

Obwohl die EU-Politik nun letztlich spanischen Ursprungs ist, hat Spanien in den vergangenen Jahren die Kontrolle über die Ausrichtung darüber verloren. Kuba wurde zwar immer wieder auf die Agenda gesetzt, sei es intern durch medienbegleitete Staatsbesuche Moratinos in La Habana oder extern durch Zwischenfälle oder Äußerungen der kubanischen Regierung bezüglich den politischen Gefangenen. Das eigentliche Ziel der Regierung Zapatero, die grundsätzliche Modifikation der GP, konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Verantwortlich dafür ist der fehlende innerspanische Konsens, der die außenpolitische Position Spaniens bezüglich der Kuba-Frage innerhalb der EU schwächt, sowie die EU-Osterweiterung 2004, die, zusätzlich zu den gewohnten Veto-Spielern wie Schweden und Großbritannien, aufgrund ihrer kommunistischen Vergangenheit starke Gegner weiterer Liberalisierungsmaßnahmen in der Kubapolitik darstellten und, nicht zuletzt, die geringe Kooperationsbereitschaft des autoritären Castro-Regimes hinsichtlich seiner Menschenrechtspolitik.

Die durch eine gemeinsame Vergangenheit und starke Migrationsströme ausgelösten sozialen Verbindungen sowie wirtschaftliche Interessen und die Möglichkeit seine Position in Lateinamerika zu stärken, veranlassten Spanien zu außergewöhnlichem Engagement für den Inselstaat. Auf bilateraler Basis konnten jedoch wenig Fortschritte erzielt werden, sodass Spanien zunächst den Schirm der EU nutzte um im Verbund mehr Druck auf das Castro-Regime ausüben zu können (vgl. Montalbán 2011: 325-326). Dabei bewahrte sich Madrid nicht zuletzt aufgrund seiner wirtschaftlichen Vormachstellung innerhalb des Inselstaates eine gewisse Autonomie in seiner Außenpolitik gegenüber Kuba. In den letzten Jahren sind deutliche Anzeichen bilateraler Bemühungen zu erkennen, die sich auf die sinkende innereuropäische Fähigkeit zur Europäisierung der EU-Kuba-Politik Spaniens zurückführen lassen.

5.3. Das Fallbeispiel Chile

5.3.1. Die EU-Chile-Beziehung: Die Unveränderliche

Mit Blick auf die regionalen Wirtschaftsmächte Brasilien und Mexiko ist Chile ein vergleichsweise kleiner Vertragspartner der EU in der lateinamerikanischen Region. Desto bemerkenswerter ist es, dass das Abkommen mit dem Andenland einen Vertrag außerordentlicher Reichweite darstellt. Das Assoziationsabkommen etabliert nicht nur ein weitreichendes

Freihandelsabkommen, sondern institutionalisiert ebenso politischen Dialog auf unterschiedlichen Ebenen und identifiziert ein breites Spektrum an Kooperationsfeldern (vgl. European Council 2002c). Chile gilt damit stets als Paradebeispiel für die Beziehungen der EU zu Lateinamerika.

Chiles Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik ist nach dem Ende der Diktatur unter Augusto Pinochet im Jahr 1990 liberal. Barrieren für ausländische Investoren sind kaum vorhanden. Die degressive Zollpolitik verminderte die Integrationsbemühungen Chiles gegenüber dem Mercosur, dessen Außenzölle wesentlich höher angesetzt sind (vgl. Wittelsbürger/Geier 2004: 59). Stattdessen verfolgte das Land eine stetige bilaterale Annäherung an die starken Wirtschaftsnationen der EU, die USA und jüngst auch China. Im Jahr 2002 schlossen die EU und Chile das oben genannte Abkommen. Es war das bis dato Umfassendste seiner Art, das die EU je mit einem Nichtbeitrittskandidaten geschlossen hatte.

Der EEAS beschreibt die Beziehungen zu Chile als „sehr gut“ (EEAS 2013). Die Wertschätzung der EU gegenüber Chile und die enge bilaterale Verbindung manifestiert sich in einem kürzlich auf spanisches Insistieren verabschiedeten Gemeinsamen Kommuniqué, welches die Partizipation Chiles in europäischem Krisenmanagement ermöglicht (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Die Verbindungen zum „Musterschüler“ Lateinamerikas sind offenbar ohne große Differenzen.

Auch Beamte des spanischen Außenministeriums beschreiben das Verhältnis Spaniens zu Chile als exzellent und qualifizieren es als Beziehung zwischen Gleichgesinnten (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Spanien war einer der großen Unterstützer der demokratischen Wende in Chile und schloss bereits ein halbes Jahr nach Ende der Diktatur Augusto Pinochets ein Freundschaftsabkommen mit dem Andenland.

Das Thema der Vergangenheitsbewältigung führte Ende der neunziger Jahre zu politischen Spannungen zwischen Spanien und Chile. So war 1996 in Spanien Klage wegen Völkermords und Terrorismus gegen den ehemaligen Diktator eingereicht worden, der in seinem Heimatland als Senator auf Lebenszeit politische Immunität genoss. Auf den Erlass eines internationalen Haftbefehls durch den spanischen Richter Baltasar Garzón, folgte im Jahr 1998 die Verhaftung Pinochets bei einer Reise in London. Chile bezeichnete die Verhaftung als Einmischung in innere Angelegenheiten (vgl. Die Welt 1998). Aufgrund seines vermeintlich schlechten gesundheitlichen Zustandes wurde der General eineinhalb Jahre später aus der Haft

entlassen und man sprach zunehmend von einer Normalisierung der politischen Beziehungen (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

Auch wirtschaftlich sind beide Länder eng miteinander verknüpft und verfolgen, bis auf einige Differenzen in der Fischereipolitik¹⁰³, kongruente Interessen. Chile war seit 1997 das primäre Ziel für spanische Auslandsinvestitionen und das chilenische Militär eines der Hauptabnehmer spanischer Rüstungsindustrie (vgl. Barbé 1999: 156). Auch heute ist Spanien der größte ausländische Direktinvestor und die wirtschaftlichen Beziehungen sind geprägt von einer hohen Präsenz großer, wie auch klein- und mittelständischer spanischer Unternehmen in Chile.

Insgesamt nimmt die Partnerschaft mit Chile weder auf der europäischen noch auf der spanischen Agenda viel Raum ein wie es im Fallbeispiel zu Kuba aufgezeigt wird. Dies liegt zum einen an der Normalisierung der Beziehungen, die keinem der Partner besondere Aufmerksamkeit abverlangt. Zwei hohe Beamte des spanischen Außenministeriums geben außerdem an, dass die Verbindungen zu Chile weniger eng seien als im Falle Kubas. Einer der Gründe dafür seien die geringeren Migrationsströme (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz). Seit dem Einbruch der spanischen Wirtschaftskrise emigrieren jedoch stetig mehr, häufig gut ausgebildete Spanier nach Chile (vgl. Reuters 2012). Dies könnte zu einer verschärften Aufmerksamkeit auf die Beziehungen in den kommenden Jahren führen.

Die Beziehungen der EU mit Chile wurden 1995 während der spanischen Ratspräsidentschaft in einer Gemeinsamen Erklärung offiziell eingerichtet und entwickelten sich nur wenige Monate später am 21. Juni 1996 zu einem Abkommen der vierten Generation weiter. Das Framework Cooperation Agreement (FCA) nennt als langfristiges Ziel die politische und ökonomische Assoziierung zwischen der EU und Chile (vgl. European Council 1996: Abs. 1) und betont die Einrichtung eines regelmäßigen politischen Dialoges auf verschiedenen Ebenen (vgl. European Council 1996: Abs. 2). So wurden regelmäßige Treffen des jeweiligen chilenischen Präsidenten mit den höchsten Repräsentanten der EU sowie Treffen der Außenminister, Fachminister und hoher politischer Beamter festgelegt (vgl. European Council 1996: Abs. 29). Chile war damit das erste Land Lateinamerikas mit dem, abseits des regionalen Dialoges, ein institutionalisierter politischer Dialog dieser Reichweite geführt wurde. Das FCA trat am 1. Februar 1999 in Kraft.

¹⁰³ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.2.

Noch im gleichen Jahr fand das erste Treffen des institutionalisierten Gemeinsamen Rates statt. Man beschloss die Verhandlungen zu einem politischen und wirtschaftlichen Assoziationsabkommen mittels Einrichtung eines Verhandlungskomitees zu etablieren (vgl. EU-Chile Joint Council 1999: Annex II). Bei der zweiten Tagung des Gemeinsamen EU-Chile Rates, am 26. Juni 2001 äußerte Chile den Wunsch die Verhandlungen über ein Abkommen zügig voranzubringen und noch vor dem EU-Lateinamerika-Gipfeltreffen in Madrid 2002 zum Abschluss zu bringen (vgl. EU-Chile Joint Council 2001).

Nach zwei persönlichen Besuchen des EU-Kommissars für Außenhandel Pascal Lamy in Chile und zehn Treffen des eingerichteten Verhandlungskomitees konnte erfolgreich „ein sehr ehrgeiziges Assoziationsabkommen“ geschlossen werden, dem man den Titel der Vierten Generation Plus verlieh (European Commission 2002). Lamy lobt bei der Bekanntgabe des Abschlusses im Besonderen das spanische Engagement bei der zügigen Abwicklung der Verhandlungen (vgl. European Commission 2002).

Das Assoziationsabkommen, welches 2003 auf Übergangsbasis und ab 2005 vollständig in Kraft trat, etablierte verschiedene Mechanismen zur Implementierung und Weiterentwicklung des Vertrages sowie zum ständigen Austausch zwischen den beiden Assoziationspartnern.¹⁰⁴ Es basiert auf drei Säulen. Die erste Säule institutionalisiert politischen Dialog auf diversen Ebenen. Regelmäßige Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs werden komplementiert durch Außen- und Fachministertreffen sowie jährliche Tagungen hoher politischer Beamter (Artikel 12-13). Die Ministerebene ist dabei mit der allgemeinen Überprüfung der Implementierung des Abkommens betraut. Sie ist mandatiert gegebenenfalls notwendige Entscheidungen zur Erreichung der gesteckten Ziele zu treffen (Artikel 3-5). Ein Assoziationskomitee auf Ebene hoher politischer Beamter, das ebenso ein Mandat für die Weiterentwicklung der Partnerschaft erhielt, wirkt dabei unterstützend mit (Artikel 6). Außerdem verankert Artikel 9 des Abkommens die Einsetzung eines Parlamentarischen Assoziationskomitees, welches, aus Repräsentanten des europäischen und chilenischen Parlamentes bestehend, ein Forum zum politischen Austausch bieten soll (vgl. European Council 2002c). Die zweite Säule des Abkommens etabliert ein weitreichendes Freihandelsabkommen (Artikel 17-35), das den bilateralen Handelsstrom erheblich erleichtern sollte (vgl. European Council 2002c).

¹⁰⁴Der handelspolitische Teil, wie Maßnahmen im Warenverkehr und Wettbewerb, wurde 2003 durch das europäische und chilenische Parlament ratifiziert, während die Artikel, die sich mit entwicklungspolitischen oder außenpolitischen Angelegenheiten, wie auch Maßnahmen zu Dienstleistungen und Kapitalverkehr beschäftigen innerhalb der EU der expliziten Ratifizierung durch die MS bedürfen. Dieser Vorgang wurde erst zu Beginn 2005 abgeschlossen.

Die Wirtschaftszahlen bekräftigten den Erfolg des Abkommens. So lässt sich besonders an den Importkurven der EU eine gelungene Implementierung des Assoziationsabkommens erkennen: In den Jahren 2003 und 2005 ist nach Inkrafttreten des Assoziationsabkommens ein steiler Anstieg der importierten Güter zu erkennen.¹⁰⁵ Zwar stieg die Exportrate hingegen nur unmerklich an, insgesamt hat sich der bilaterale Handel seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens jedoch mehr als verdoppelt. Er wuchs zwischen 2003 und 2001 jährlich durchschnittlich um dreizehn Prozent. Zu den wichtigsten Importgütern zählen Metalle, Obst und Gemüse, Fischerei- und Fleischprodukte und Genussmittel wie Wein. Chile importiert im Gegenzug hauptsächlich Maschinen aus dem Transport- und Industriesektor. Die EU wurde damit führender Handelspartner in Chile und hielt zudem den größten Anteil an FDIs (vgl. European Council 2009a: Art. 12).¹⁰⁶

Die dritte Säule des Abkommens institutionalisiert Kooperation auf verschiedenen Ebenen. Sie sieht Mechanismen zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit vor und plant Austauschmöglichkeiten auf den Gebieten Bildung, Technologie, Umwelt und Energie (vgl. European Council 2002c: Art. 16-54). Ein chilenischer Diplomat bezeichnete das Abkommen als die „columna vertebral“¹⁰⁷ der EU-Chile-Beziehungen. Er widersprach der These, dass hauptsächlich das Freihandelsabkommen als Kerninteresse im Zentrum der Bemühungen gestanden habe (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel).

Nur kurze Zeit nach Abschluss des Abkommens verpflichtete sich Chile an der Friedensmission Althea¹⁰⁸ in Bosnien und Herzegowina teilzunehmen. Dies wurde nicht nur als Zeichen für Chiles Engagement hinsichtlich Frieden und Stabilität interpretiert, sondern galt auch als Bestärkung der Beziehungen zur EU selbst. Der Assoziierungsrat begrüßte Chiles Engagement bei seiner zweiten offiziellen Tagung am 26. Mai 2005 (vgl. Council of the European Union 2005b: Abs. 6) und bekräftigte bei weiteren Zusammenkünften stets die Fortschritte der bilateralen Partnerschaft. Nach und nach beschlossen die Minister die Überarbeitung und Verbesserung der politischen Beziehungen, im Besonderen den politischen Dialog und die politische Kooperation betreffend (vgl. Council of the European Union 2007a: Abs. 3,4,7). Auch die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zur Partizipation Chiles im europäischen Krisenmanagement werden zur Zeit fortgeführt (vgl. Council of the European Union 2011). Das Abkommen von 2002 blieb jedoch in seiner Grundform unverändert.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu auch Abbildung 8 und Abbildung 9.

¹⁰⁶ Im Jahr 2012 wurde die EU von China als wichtigstem Handelspartner abgelöst.

¹⁰⁷ UdV: „Rückgrat“.

¹⁰⁸ Die unter einem Mandat des UN-Sicherheitsrats laufende Friedensmission Althea ersetzte die SFOR Mission der NATO, die 2004 offiziell als beendet erklärt wurde.

5.3.2. Setting the Agenda

Bereits kurz nach der chilenischen Transition gelang es Spanien durch intensives Lobbying das Andenland in die Reihe der Staaten aufzunehmen, die durch ein Abkommen der dritten Generation mit der EU verbunden waren. Durch das Engagement sollte verdeutlicht werden, dass das Freundschafts- und Kooperationsabkommen Spaniens mit Chile von 1990 einen besonderen Stellenwert in den spanischen Außenbeziehungen einnahm (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz).

Spanien hatte leichtes Spiel beim Hochladen seiner Präferenzen hinsichtlich Chiles. Dies war zum einen günstigen äußeren Umständen zu verdanken, zum anderen einer Interessenkongruenz mit den übrigen MS. Erstens stand Chile durch den unerwarteten und friedlichen Umbruch einer jahrzehntelangen Diktatur zu einer Demokratie ohnehin durch externes Agenda-setting auf der Tagesordnung der damaligen EG (European Commission 1989c, 1990a; European Council 1989). Ganz im Sinne der *big words*-Methode Princens konnte Spanien den Vertragsabschluss mit Chile als Bestätigung der Überzeugung der EG hinsichtlich Demokratieförderung und Menschenrechte qualifizieren. Zweitens erleichterte die Tatsache, dass Manuel Marín die Position des Kommissars für Lateinamerika innehatte spanisches *capacity building*. Der gleichzeitige Vorsitz des Ministerrates 1989 katalysierte den Upload spanischer Präferenzen. Fünf Tage nach der Wahl einer demokratischen Regierung in Chile schloss man das oben genannte Kooperationsabkommen.

Weitere große Fortschritte konnten während den zweiten spanischen Präsidentschaften 1995 erzielt werden. Hier gelang es dem damaligen Außenminister Spaniens, Javier Solana, mithilfe des Kommissions-Vizepräsidenten Marín bei der Tagung des Europäischen Rates eine Gemeinsame Erklärung über einen bilateralen politischen Dialog zwischen der EU und Chile zu verabschieden. Die Erklärung bedeutete explizit den Beginn einer „engeren und tieferen Partnerschaft“ und war als Meilenstein auf dem Weg der Weiterentwicklung des Abkommens der dritten Generation zu einem Abkommen der vierten Generation deklariert worden (European Council 1995g). Abermals lassen sich die schnellen Fortschritte auf die Konzentration spanischer Repräsentanten in Schlüsselpositionen des Institutionengefüges der EU zurückführen: „En definitiva, España impulsó la apertura de la nueva etapa de institucionalización del diálogo político bilateral entre la UE y Chile“¹⁰⁹ (Úbeda-Portugués 2005: 254).

¹⁰⁹ ÜdV: „Ohne Zweifel, Spanien trieb die Öffnung einer neuen Etappe der Institutionalisierung des bilateralen politischen Dialoges zwischen der Europäischen Union und Chile an.“

Die rapiden Entwicklungen zu Beginn der neunziger Jahre sind dabei nicht nur auf günstige personelle Umstände Spaniens und erfolgreiches *capacity building* innerhalb der entscheidenden EU-Institutionen zurückzuführen. Vielmehr hatten sich die Beziehungen der EU zu Chile während der Diktatur Augusto Pinochets auf ein Minimum beschränkt, sodass nach der Rückkehr zur Demokratie bereits geringer Aufwand weitreichende Ergebnisse erzielen konnte. Die Überarbeitung und Aktualisierung des 2002 geschlossenen Abkommens gestaltet sich dem entgegen schwieriger. Denn ein neues Abkommen würde ein Mandat des Rates sowie die Zustimmung des Parlamentes erfordern „(...) y eso se puede demorar años“¹¹⁰ (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel).

Die politische und wirtschaftliche Situation der beiden Vertragspartner hat sich in den Jahren seit Abschluss des FCA maßgeblich verändert und erfordert die Aktualisierung des Vertrages. Der politische Dialog müsse agiler werden und weniger formal um nicht ins Stocken zu geraten; nach fünfzehn Jahren sei es an der Zeit neue Produkte in das FTA aufzunehmen und auch die Kooperation brauche neue Anstöße auf dem Gebiet der Technologie und Innovation, bemängelt ein hoher lateinamerikanischer Diplomat im Interview (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel). Spanien spiele dabei jedoch keine so große Rolle mehr:

„España tiene un rol importante, pero ya no es el protagonista (...) ahora es la Unión Europea después del tratado de Lisboa, lo que hace también que al estar mucho más ordenada y más institucionalizada que los liderazgos o los protagonismos de países específicos pierden importancia frente a la institución Unión Europea“¹¹¹ (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel).

Der Impuls für eine Aktualisierung des Vertrages geht also nicht hauptsächlich wie zur Zeit seiner Implementierung von Spanien aus. Vielmehr sei es Chile selbst, das sich selbstbewusst auf die Agenda der EU setze. Es werde dabei unterstützt von einer Vielzahl anderer Mitgliedsstaaten wie Italien, Frankreich und Deutschland und nicht zuletzt von den Institutionen der EU selbst, gibt der Diplomat an (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel).

Seit der Implementierung des Assoziationsabkommens können keine nennenswerten Neuerungen oder tiefere Fortschritte in den Beziehungen der EU zu Chile festgestellt werden. Bei den im Vertrag institutionalisierten regelmäßigen Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs, Fachministern und hoher politischer Beamter begrüßte man stets die gute und fruchtbare sowie konstruktive Zusammenarbeit und bekräftigte die Kooperation auf unter-

¹¹⁰ ÜdV: „(...) und das kann Jahre dauern.“

¹¹¹ ÜdV: „Spanien spielt eine wichtige Rolle, aber es nicht mehr der Protagonist (...) heute nach dem Vertrag von Lissabon ist es die Europäische Union, die geordneter und institutionalisierter das Leadership oder den Protagonismus einzelner Mitgliedsstaaten gegenüber der Europäischen Union an Wichtigkeit verlieren lässt.“

schiedlichen Ebenen vertiefen zu wollen (vgl. Council of the European Union 2007b, 2008, 2010b; Rat der Europäischen Union 2006). Vorschläge für eine Aktualisierung des FCA finden jedoch keinen Raum.

Chile ist nicht zuletzt deswegen ein interessanter Fall, weil es auf wirtschaftlicher Ebene Potenzial für einen Interessenkonflikt mit seinem „Mutterland“ Spanien birgt. So sorgte in den vergangenen Jahren der „Schwertfisch-Streit“ immer wieder für Differenzen in den Beziehungen der EU zu Chile. Spanien zählt neben Großbritannien und Dänemark zu den drei größten europäischen Produzenten im Fischereisektor. Auch für Chile stellen Fischerei und Aquakulturen bei 4000km Küste einen tragenden Wirtschaftszweig dar. Seit 1990 fischte die spanische Flotte im südöstlichen Pazifik auf Hoher See auf angrenzendem Gebiet zu Chiles ausschließlicher Wirtschaftszone. Dies betraf unter anderem den Schwertfisch, der als weiterwandernde Art auch chilenische Gewässer durchschwimmt. Um einer Überfischung der Art entgegenzuwirken, erließ Chile 1991 einseitig ein Fischereigesetz, das es verbietet auf Hoher See gefangenen Schwertfisch in chilenischen Häfen anzulanden.

Auf Antrag des spanischen Fischereiverbandes Asociación Nacional de Armadores de Buques Palangreros de Altura (ANAPA) initiierte die Europäische Kommission 1998 Untersuchungen bezüglich des fairen Zugangs europäischer Flotten zu chilenischen Häfen (vgl. Europäische Gemeinschaft 2000). Verhandlungen zwischen der EG und Chile endeten am 21. und 22. September 1999 ohne eine gütliche Einigung. Chile nahm im November eine neue Rechtsvorschrift an, die den Geltungsbereich des bestehenden Gesetzes von 1991 auf das Gebiet der Hohen See ausdehnte.¹¹² Darauf leitete die Europäische Kommission am 18. April 2000 ein WTO-Streitbeilegungsverfahren ein (vgl. European Commission 2000a). Der Streit wurde nach mehreren Jahren in beidseitigem Einvernehmen beigelegt¹¹³ und gilt heute als gelöst. Aktuell existieren anstatt politischer und wirtschaftlicher Differenzen nur noch technische Probleme, die es multilateral zu lösen gelte, bezog die chilenische Botschaft auf Anfrage Stellung. 2009 übergab man die „technische Lösung“ zu diesem Zwecke an die im Jahr 2006 ins Leben gerufene Fishery Management Organisation, der auch die EU angehört (vgl. European Commission 2009).

Am „Schwertfisch-Streit“ zeigt sich das deutliche Verhalten eines rationalen Akteurs des LI. Die Auslagerung des *issue* auf die Ebene der EU bedeutete für Spanien eine Kostenminimie-

¹¹² Damit galt das Anlande-Verbot für Schwertfisch in chilenischen Häfen nicht mehr nur für Fänge aus der ausschließlichen Wirtschaftszone und den angrenzenden Gewässern, sondern auch für Schwertfischfang aus Hoher See.

¹¹³ Für eine detaillierte Darstellung des Prozesses vgl. auch World Trade Organization (2010).

rung. Die Lösung für einen ursprünglich bilateralen Konflikt wurde so an supranationale Gremien weitergegeben. Außerdem illustriert das Beispiel, dass spanisches Uploading seiner Präferenzen auf Ebene der europäischen Lateinamerikapolitik nicht immer zu einer Intensivierung der Beziehungen beiträgt, sondern auch Konfliktpotential bieten kann. Im Zweifel können so ökonomische Interessen über gemeinsamen Werte und Identität dominieren (vgl. Diamint 2009: 88)

Insgesamt beschränkt sich Spaniens Uploading-Aktivität im Besonderen auf die erste Hälfte der neunziger Jahre. Hier wurden erste politische Kontakte hergestellt und der Übergang zur Demokratie und deren Konsolidierung gefördert. Danach konzentrierte sich die Regierung González auf die Durchsetzung des Assoziationsabkommens. Es liegt kein offensichtlicher Interessenskonflikt zwischen spanischen Präferenzen und den Interessen der übrigen Mitgliedsstaaten der EU vor. Chile seinerseits bekundete ebenfalls großes Interesse an enger Kooperation mit der EU. Der breite Konsens ermöglichte Spanien das Uploading seiner Präferenzen ohne jegliche Hindernisse in Form von Veto-Spielen. Im Besonderen die Politik Felipe González sorgte so für weitreichende Erfolge zur Intensivierung der EU-Chile-Beziehungen. Spanien kann besonders während der ersten zwei Ratspräsidentschaften als einflussreichster und wichtigster Akteur in den Beziehungen angesehen werden (vgl. Fernández Fernández 1999: 72).

5.3.3. Bilanz

Insgesamt sticht Spanien bereits anhand quantitativer Beobachtungen in den Beziehungen der EU zu Chile weniger heraus, als es der Fall in den Beziehungen EU-Kuba der Fall ist. Die Erkenntnis ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass Spanien weniger erfolgreiches Agenda-setting betrieb oder weniger erfolgreich nationale Präferenzen auf die europäische Agenda hochladen konnte. Vielmehr führten innereuropäischer Interessenskonsens, reziprokes chilenisches Interesse und günstige äußere Umstände dazu, dass Spanien bereits während der neunziger Jahre die Agenda erfolgreich gestalten und somit die Grundlage für harmonische EU-Chile-Beziehungen legen konnte. Die einst geschaffene Basis bedurfte in den Folgejahren keiner grundlegenden Revision und verschwand somit als *issue* von der Agenda.

„Influencia sí, había y muy grande. Lo que pasa es que para Chile los resultados ya tienen prácticamente en la primera y en la segunda presidencias españolas de la Unión (...) y se produce un ‘business as usual’ y (...) una evolución normal de las cosas que hace que se produzca una normalidad en las relaciones”¹¹⁴
(Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

Chile sei ein Land „(...) que avanza por si mismo (...)“¹¹⁵ und ein Partner mit welchem sich die Beziehungen „normalisiert“ haben, gibt der spanische Beamte im Interview an (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel). Insofern sei Spaniens Engagement wenig gefragt.

Als das insgesamt am erfolgreichsten genutzte *venue* zum Upload nationaler Präferenzen ist dabei der Vorsitz des Rates der EU 1995 und zu vor- und nachbereitenden Zwecken die Ämter von 1989 und 2002 zu werten. Besonders die Ratspräsidentschaften von 1989 und 1995 wurden komplementiert durch das Engagement der spanischen Kommissare Marín und Matutes, die eine reibungslose Kooperation zwischen Ministerrat und Kommission ermöglichten. Eine der Kernmotivationen Spaniens die Beziehungen EU-Chile zu stärken, war dabei wirtschaftlicher Natur. Der Ressourcenreichtum des Landes, sowie eine liberale Außenwirtschaftspolitik und relative politische Stabilität boten vielversprechende Investitionsmöglichkeiten. Dass Spanien der größte Direktinvestor in Chile ist bestätigt diese These. Dabei versprachen die *big words* eine vertiefte Kooperation zur Sicherung der Stabilität der jungen Demokratie sowie politischer Dialog zum Thema Menschenrechte, ein öffentlichkeitswirksames *framing* des Themas und erleichterten das Agenda-setting.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Beziehungen weiterentwickeln. Ein hoher lateinamerikanischer Diplomat gab an, dass es nun nicht mehr nur Chile sei, das von der Kooperation mit Europa profitiere. Vielmehr könne Europa auch von Chiles profitieren. So führte er die Expertise Chiles im asiatischen Raum an, die Europa als „(...) puerta hacia Asia (...)“¹¹⁶ nutzen könne (Interview mit einem hohen lateinamerikanischen Diplomaten 13.01.2013, Brüssel). Auch die Gründung der neuen Pazifischen Allianz, bestehend aus den Staaten Chile, Peru, Kolumbien und Mexiko, die mit schnellen Wachstumsraten zusammen die weltweit neunt größte Wirtschaftszone bilden (vgl. BBC News 2013), regt zur dringlichen Aktualisierung der bestehenden Verträge an.

¹¹⁴ ÜdV: „Einfluss war vorhanden, ja, und zwar sehr stark. Bloß war es so, dass die für Chile gewünschten Resultate sich bereits während der ersten und der zweiten Präsidentschaft Spaniens der Union erzielen ließen und sich ein ‚business as usual‘ einstellte und sich die Beziehungen normalisierten, sodass man von einer Normalisierung der Beziehungen sprechen kann.“

¹¹⁵ ÜdV: „(...) welches seine eigenen Fortschritte macht (...)“.

¹¹⁶ ÜdV: „(...) Tor nach Asien (...)“.

6. Auswertung

6.1. Die Motivation Spaniens: Strategische Interessen und historische Verbundenheit

Aus der vorangegangenen Analyse geht hervor, dass Spaniens Motivation die europäische Lateinamerikapolitik zu gestalten erstens nicht eindeutig den Kennzeichen eines rationalen Akteurs des LI entspricht und zweitens je nach betroffener Dimension sowohl von Kontinuität als auch von Wandel geprägt ist. Die nachfolgende Matrix stellt dies in einem vereinfachten Überblick dar, die nachfolgend anhand der horizontalen Ebene aufgeschlüsselt wird.

Tabelle 1

	Kontinuität	Wandel
Spanien - Lateinamerika	Identität	Wirtschaftliche Dimension*
Spanien – EU - Lateinamerika	Kostenminimierung*	Strategische Dimension

Eigene Darstellung

*Elemente des LI grau unterlegt.

Die Ebene Spanien-Lateinamerika.

Identität. Der wohl konstanteste Faktor Spaniens, sich hinsichtlich Lateinamerikas zu engagieren, ist konstruktivistisch geprägt. Die Existenz einer gemeinsamen Identität, der *Hispanidad*, zwischen dem Königreich und seinen ehemaligen Kolonien ist das Fundament der spanischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika. Spanische Beamte sprachen in den im Rahmen der Forschungsarbeit durchgeführten Interviews wiederholt von familiären Verbindungen und ein hoher lateinamerikanischer Diplomat gab an, Spanien sei das „Mutterland“ Lateinamerikas (Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel). Ein langjähriger spanischer Beamter des Europäischen Parlamentes konstatierte „(...) que yo no tengo inconveniente en reconocer que llevo 23 años trabajando en los instituciones [europeas] y me considero más cerca de un mejicano o de un chileno – por poner los polo geográficos, que de major parte de mis socios europeos“¹¹⁷ (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

An den Aussagen werden zwei Erkenntnisse deutlich. Erstens sind die vom LI identifizierten rationalistischen Kernmotivationen zur Erklärung der Motivation Spaniens nicht ausreichend.

¹¹⁷ ÜdV: „(...) ,dass es mir kein Problem bereitet, zuzugestehen, dass ich seit 23 Jahren für [die europäischen] Institutionen arbeite und mich einem Mexikaner oder Chilenen – um die zwei geographischen Pole zu nennen – näher fühle als dem Großteil meiner europäischen Partner“ (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass eine konstruktivistische Dimension der Identität ergänzt werden muss. Denn nur unter Einbeziehung der tiefen geschichtlichen, kulturellen und linguistischen Verbundenheit entsteht ein umfassendes Bild der Motivation Spaniens (vgl. Brysk et al. 2002: 285). Zweitens scheint diese Aussage des spanischen Beamten Checkels These¹¹⁸ hinsichtlich der schwach ausgeprägten Sozialisierungseffekte durch die Institutionen der EU zu bestätigen.¹¹⁹ Die *Hispanidad* ist auch heute nach mehr als 25 Jahren seit des EU-Beitritts Spaniens fester Bestandteil der spanischen Identität.

Die wirtschaftliche Dimension. Während die gemeinsame Identität als konstruktivistisches Element die konstante Grundlage für jegliche Motivation spanischen Engagements hinsichtlich Lateinamerikas bildet, ist die Ausprägung der wirtschaftlichen Dimension dem Wandel unterworfen:

„Y a todo esto en los últimos decenios se ha unido también un clave interés económico por que es la zona natural de expansión por muchas razones incluso la facilidad lingüística (...) más que la dura competición que se libra en el conjunto de los otro socios comerciales europeos o en la propia Unión” (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).¹²⁰

In den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt Spaniens waren wirtschaftliche Anreize in den Verbindungen mit Lateinamerika während der Analyse kaum identifizierbar. Dies änderte sich jedoch mit Beginn des wirtschaftlichen Aufstiegs Spaniens. Nach der erfolgreichen Eingliederung in den europäischen Binnenmarkt, war nach Angabe des Beamten des EP die nächste naheliegende Zone wirtschaftlicher Expansion Lateinamerika.¹²¹ So war die spanisch-lateinamerikanische Ebene während der neunziger Jahre geprägt von steigenden Handelsbilanzen und wachsenden wirtschaftlichen Verbindungen durch Direktinvestitionen. Der Austausch beförderte die Entstehung einer breiten, wirtschaftlich ausgerichteten Lateinamerikolobby in Spanien.¹²²

Obwohl ein Großteil des spanischen Handels nach wie vor auf den Binnenmarkt der EU ausgerichtet ist, hat gerade die starke wirtschaftliche Rezession Spaniens seit 2007 mit dem parallelen Aufstieg der lateinamerikanischen Staaten die Wichtigkeit der unternehmerischen Verbindungen in dieser Region für das Königreich aufgezeigt. Aktuell erzielen die großen spanischen Unternehmen aus dem Banken- und Versicherungssektor sowie aus dem Touris-

¹¹⁸ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.

¹¹⁹ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.

¹²⁰ ÜdV: „Und zu all dem hat sich in dem vergangenen Jahrzehnt ein deutliches wirtschaftliches Interesse summiert, weil es als die natürliche Region der Expansion angesehen werden kann, aufgrund linguistischer Praktikabilität und des Weiteren wegen der Abwesenheit starken Wettbewerbs anderer europäischer Partner oder innerhalb der Europäischen Union selbst.“

¹²¹ Vgl. Angabe des Beamten des Europäischen Parlaments, s.o.

¹²² Vgl. hierzu auch Kapitel 3.2.

musgewerbe über 50 Prozent ihres Gewinns in Lateinamerika (vgl. Efe 2013a). Die ehemaligen Kolonien milderten also die Folgen der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise für spanische Großkonzerne, und damit auch für erhebliche Teile der spanischen Wirtschaft, ab. Die Motivation, ein zweites wirtschaftliches Standbein außerhalb der EU aufzubauen, ist also genauso offensichtlich wie nötig (vgl. Freres/Bayo 2009: 7).

Die Ebene Spanien – EU – Lateinamerika.

Aus welcher Motivation heraus hat Spanien einen Großteil seiner außenpolitischen Präferenzen hinsichtlich Lateinamerika nicht bilateral sondern im Rahmen der europäischen Außenpolitik verfolgt? Auch hier lassen sich sowohl konstante wie auch dem Wandel unterworfenen Erklärungsfaktoren erkennen.

Kostenminimierung. In Linie mit Moravcsiks Theorie des LI steht das klare Motiv der Kostenminimierung durch die Auslagerung verschiedener Politikbereiche an supranationale Institutionen. Spanien besaß besonders während der ersten Jahre der Mitgliedschaft in der EU weder ausreichend Expertise auf dem Gebiet der Außenpolitik, noch die monetären Ressourcen oder das notwendige internationale Prestige um seine ehrgeizigen Ziele durchsetzen zu können.¹²³ Das Uploading nationaler Interessen und die darauffolgende Europäisierung der EU-Lateinamerikapolitik versprach also gleich eine mehrfache Kostenreduktion: Erstens verfügte die EU über eine größere Verhandlungsmacht auf internationaler Ebene und stellte das umfangreiche personelle Instrumentarium wie finanzielle Ressourcen zur Verfügung, die für die Umsetzung der ehrgeizigen Außenpolitikagenda Spaniens unentbehrlich waren. Zweitens sparte Spanien durch die im Verbund geschlossenen Abkommen Verhandlungskosten, die durch spanische Alleingänge in Form zahlreicher bilateraler Verhandlungen entstanden wären. Drittens senkte oder verhinderte die aktive Gestaltung der europäischen Lateinamerikapolitik nach dem Europäisierungs-Ansatz von Börzel und Risse (2000) durch das Uploading nationaler Präferenzen später entstehende *adaptational costs*.¹²⁴

Malamud (2005) verweist außerdem darauf, dass durch die Umsetzung nationaler Interessen auf europäischer Ebene unpopuläre Entscheidungen im Deckmantel der EU durchgesetzt werden konnten – etwa bezüglich Entscheidungen der GAP oder Immigrationspolitik (vgl. Malamud 2005: 39). So zog Spanien Nutzen aus den *top-down* Auswirkungen der Europäisierung seiner eigenen Außenpolitik ohne dabei die Kosten dafür tragen zu müssen, die in diesen

¹²³ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.

¹²⁴ Vgl. hierzu auch den in Kapitel 2.2. erläuterten Ansatz der Europäisierung.

Fällen Dissonanzen in den Beziehungen zur iberoamerikanischen Gemeinschaft oder den Unmut der nationalen Wählerschaft bedeutet hätten.

Mit dem fallenden Einfluss Spaniens innerhalb der EU durch die Osterweiterung von 2004, sind jedoch auch die Kosten des Uploading nationaler Präferenzen angestiegen. Das Fallbeispiel Kuba oder auch die seit Jahren stockenden Verhandlungen mit dem Mercosur illustrieren lebhaft, wie intensive politische Bemühungen Spaniens hinsichtlich intensivierter Kooperation ohne Ergebnis verpuffen. Als Konsequenz werden Präferenzen seit der EU-Osterweiterung wieder zunehmend über bilaterale Kontakte und die Iberoamerikagipfel verfolgt (vgl. Barbé 2011: 146).

Die strategische Motivation. Die letzte Dimension spanischer Motivation ist abermals im Laufe des Untersuchungszeitraums veränderlich und strategischer Natur: „(...) se puede afirmar que la (...) pertenencia europea refuerza el papel de España en América Latina y que al mismo tiempo (...) la pertenencia iberoamericana refuerza el papel de España en Europa”¹²⁵ (Malamud 2005: 39). So nutzt Spanien die jeweils andere Region als Prestigemedium um sich einerseits innerhalb der EU als Experte für die Region Lateinamerikas zu präsentieren und andererseits für die lateinamerikanischen Staaten das Zugangstor zur EU darzustellen. Größeres Gewicht auf europäischer wie auf lateinamerikanischer Ebene bedeutet eine gestärkte Position Spaniens auf internationalem Parkett. Das Streben von der Mittelmacht zur Großmacht wird besonders während der Regierungszeit Aznars deutlich und von dem Fakt untermauert, dass Spanien seit Jahren seinem Wunsch nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat Ausdruck verleiht.

Die allgemeine Motivation Spaniens für eine Gestaltung der EU-Lateinamerika-Beziehungen findet ihre Übersetzung in konkreten politischen Präferenzen, welche die unterschiedlichen Regierungen im Untersuchungszeitraum je nach nationaler Interessenkonstellation verfolgten. Das folgende Unterkapitel widmet sich somit der Beantwortung der Frage nach den Präferenzen Spaniens hinsichtlich der Außenbeziehungen der EU zu Lateinamerika.

6.2. Spaniens Präferenzen in den EU-Lateinamerika-Beziehungen

Die vergleichende Analyse der außenpolitischen Arbeitsprogramme und Aktivitäten der sozialistischen (1984-1996, 2004-2012) und konservativen (1996-2004) Regierungen scheint Moravcsiks These der divergierenden nationalen Präferenzen im Längsschnitt zu bestätigen.

¹²⁵ ÜdV: „(...) kann es bestätigt werden, dass die Zugehörigkeit zu Europa die Rolle Spaniens in Lateinamerika stärkt und gleichzeitig die iberoamerikanische Zugehörigkeit die Rolle Spaniens in Europa stärkt.“

Es können zwei kontextrelevante Grundkonstanten in den außenpolitischen Präferenzen Spaniens verzeichnet werden: Zum einen, die Integration in die EU und zum anderen der starke regionale Fokus auf Lateinamerika. Die konkrete Ausprägung beider Kernpräferenzen variierte dabei je nach nationalen politischen Kräfteverhältnissen und wird nicht zuletzt auch immer wieder vom internationalen Umfeld beeinflusst.

In den ersten Jahren nach dem seinem Beitritt bemühte sich Spanien vordergründig um den Aufbau intensiverer politischer Kooperation zwischen der der EU und Lateinamerika. Das äußere Umfeld schaffte günstige Voraussetzung für den Upload nationaler Interessen.¹²⁶ Die bi-regionalen Verbindungen jeglicher Art waren bis dato auf ein Minimum begrenzt, sodass auch kleine Annäherungen bereits einen großen Erfolg für Madrids innereuropäische Handlungsmacht und in zweiter Konsequenz für die Intensivierung der EU-Lateinamerika-Beziehungen darstellten. Mit Beginn der wirtschaftlichen Konsolidierung Lateinamerikas ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowie der steigenden Handelsbilanz und wachsenden Direktinvestitionen der EU und im speziellen Spaniens, gewann die wirtschaftliche Dimension der bi-regionalen Beziehungen an Gewicht. Die Präferenzen der Regierung Aznars konzentrierten sich hauptsächlich auf die Förderung des bi-regionalen Handels, wie es sich in den bilateralen weitreichenden FTAs mit Mexiko und Chile widerspiegelt.

Heute bestehen mit allen lateinamerikanischen Staaten außer Kuba eigene Kooperationsverträge – wenngleich mit unterschiedlicher Intensität. Darüber hinaus findet ein reger politischer Dialog zwischen beiden Regionen statt und eine 2006 auf Vorschlag der sozialistischen Regierung Zapatero ins Leben gerufene EU-Lateinamerika/Karibik Stiftung ist mandatiert, insbesondere die zivilgesellschaftlichen Verbindungen sozialer, kultureller und akademischer Natur zu stärken.

Die Beziehungen Spaniens und der gesamten EU zu Chile gelten heute als normalisiert. Spanien hatte sich zwischen 1995 und 2002 stark für den Abschluss des Abkommens engagiert. Ein Interessenskonsens zwischen den übrigen MS der EU und Spanien erleichterte das Hochladen spanischer Präferenzen. Zwar arbeitet man hier an einer Aktualisierung der bestehenden Verträge, grundlegende Neuerungen oder eine Veränderung in den Präferenzen Spaniens sind jedoch nicht zu erwarten. Am „Schwertfisch-Streit“ wird deutlich, wie sich kurzfristige, veränderliche Präferenzen gegenläufig zu einer allgemein vorherrschenden Motivation positionieren können.¹²⁷

¹²⁶ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.2.1.

¹²⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.2.

Am deutlichsten werden die sich konstant modifizierenden Präferenzen am Fallbeispiel Kuba. Hier sind je nach sozialistischer oder konservativer Regierungsführung gegensätzliche Präferenzen und auch Strategien verfolgt worden. Während die sozialistischen Regierungen der Ministerpräsidenten González und Zapatero über Jahre hinweg den konstruktiven Dialog mit dem Reime Castro suchten, verfolgte der konservative Ministerpräsident Aznar eine „less carrot, more sticks“-Methode und kündigte diese Neuausrichtung bereits während der Wahlkampfperiode, die seinem Amtsantritt 1996 vorausging, an (vgl. Hoffmann 1998: 13-14).

Heute hat Spanien seine eigene Lateinamerikapolitik konsolidiert. Politische Interessen, wie zum Beispiel hinsichtlich der Kubapolitik, divergieren stark zwischen Spanien und der Mehrheit der übrigen Mitgliedsstaaten der EU. Die wirtschaftlichen Präferenzen Spaniens an der Region gehen abermals weit über den im allgemeinen geringen Interessensgrad der übrigen MS hinaus:

"In multilateral terms, the Ibero-American framework is today much more important to Spain for managing its interests than are the Euro-Latin American Summits (...) In other words, Spain has lost interest in systematically europeanizing its Latin American policies, given the resistance it is encountering on the part of other EU members over the nature of the EU Latin American agenda" (Barbé 2011: 146).

6.3. Mittel und Wege des Uploads: Instrumente des Agenda-setting

Doch wie gelang es Madrid seine nationalen Präferenzen auf die EU-Ebene hochzuladen? Im Verlauf der Arbeit wurden mithilfe der Typologien Princens und Tallbergs die Anwendung verschiedener Instrumente zum Agenda-setting herausgestellt. Dabei unterlag die Nutzung der diversen Uploading-Instrumente ebenso wie die Präferenzen selbst einem stetigen Wandel.

1.) Gaining attention.

Mobilizing supporters. Nach Princen wirbt ein potentieller Agenda-setter um Befürworter und Unterstützer seiner Präferenzen in den entsprechenden Kreisen und Kanälen. Die Auswahl des am empfänglichsten scheinenden Kanals für ein *issue* wird dabei als *venue shopping* bezeichnet, die Veränderung der Arbeitsweisen einer Struktur oder eines Kanals zur Erleichterung der Rezeption eigener Präferenzen nennt Princen *venue modification*. Die Gesamtheit der Außenbeziehungen formiert sich aufgrund ihrer Komplexität in sämtlichen Institutionen der EU. Die empfänglichsten Kanäle variieren damit nicht nur je nach konkretem Außenpolitikbereich, sondern nach Angaben der befragten Experten auch im Laufe des Untersuchungszeitraums.

„En los primeros años la influencia de los comisarios Marín y Matutes ha sido determinante como vemos en los grandes propuestas: [La actualización del] Sistema de Preferencias Generalizadas, el mecanismo drogas¹²⁸, los acuerdos de tercera y cuarta generación (...) Luego me atrevo decir que pasa la vanguardia y peso político al Parlamento Europeo“¹²⁹ (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

Als besonders rezeptiv erwiesen sich im Europaparlament die parlamentsinternen Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten sowie Handel und Entwicklung (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel). Sämtliche Interviewpartner qualifizierten des Weiteren die Ratspräsidentschaft als eine Position mit großem Einflusspotential und damit für adäquates *venue* zum Upload nationaler Präferenzen. Nach Tallberg liegt die wahre Macht des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union in der Strukturierung einer bereits vorhandenen Agenda.¹³⁰ Die während der Analyse der vier spanischen Ratspräsidentschaften gewonnenen Erkenntnisse bestätigen diese These. Anhand eines Abgleichs des jeweils vor Amtsantritt präsentierten Ratspräsidentschafts-Programms der unterschiedlichen Vorsitze mit den erzielten Ergebnissen, konnte stets bilanziert werden, dass die Vorhaben während des Halbjahres in ihrer Mehrzahl durchgesetzt werden konnten.¹³¹ Bezüglich des Agenda-setting im Rahmen der Ratspräsidentschaft, das Tallberg mit Policy-Entrepreneurship gleichsetzt, ist eine negativere Bilanz zu ziehen. Sämtliche *issues*, die sich auf der Agenda der Ratspräsidentschaft befanden, waren in verschiedenen Formen vor Antritt des Vorsitzes bereits einmal im EU-Lateinamerika-Politikprozess aufgetaucht. Hier bestätigt sich die These von Schalk et al., dass der Präsidentschaft insbesondere bei der Finalisierung von sich bereits auf der Agenda befindlichen Thematiken eine entscheidende Rolle zukommt (vgl. Schalk et al. 2007).¹³²

Das prominenteste Beispiel für eine *venue modification*, die Änderung bestehender Strukturen, wurde unter Kommissar Marín vorgenommen, der nach eigenen Angaben die Generaldirektorate für die Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika trennte und so eine klarere Fokussierung auf Lateinamerika ermöglichte. Ein weiteres deutliches Eingreifen Spaniens in bestehende Abläufe, spiegelt sich im zweiten EU-LAK Gipfel in Madrid 2002 wider. Der ursprüngliche Termin für das Treffen war für 2001 vorgesehen; auf spanisches Insistieren ver-

¹²⁸ Der genannte „mechanismo drogas“ ist als Sonderregelung seit 1990 ein Bestandteil des APS „um die Andenstaaten und die zentralamerikanischen Länder bei der Umstellung des Anbaus von Drogen auf alternative Erzeugnisse zu unterstützen“ (Europäische Kommission 2001).

¹²⁹ UdV: „In den ersten Jahren war der Einfluss der Kommissare Marín und Matutes entscheidend wie sich an den großen Proposals erkennen lässt: [Die Aktualisierung des Allgemeinen Präferenzschemas, die Abkommen der dritten und vierten Generation (...)] Außerdem wage ich zu behaupten, dass diese Avantgarde und das politische Gewicht sich danach zu Gunsten des Europäischen Parlaments verlagerten.“

¹³⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

¹³¹ Vgl. hierzu die Unterzeichnung die Vielzahl der während einer spanischen Ratspräsidentschaft finalisierten Partnerschaftsabkommen Chile, Mexiko (beide 2002), Kolumbien, Peru und Zentralamerika (alle 2010).

¹³² Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

legte man das Datum jedoch auf das erste Halbjahr 2002 – und damit unter den Einfluss der spanischen Ratspräsidentschaft.¹³³ Eine terminliche Modifizierung verändert zwar nicht konkret die Arbeitsweise einer bestehenden Struktur, die zeitliche Koordinierung von Zusammenkünften spielt nach Princen dennoch eine entscheidende Rolle für den Einfluss auf die Agenda. Die Zusammenkunft der wichtigsten politischen Repräsentanten eines Landes sowie die Treffen, die sich stets am Rande eines Gipfels abspielen, können als bedeutender Kanal zur Platzierung nationaler Präferenzen angesehen werden.

Arousing interest. Bereits während der Beitrittsverhandlungen zur EG zu Anfang der achtziger Jahre lenkte Spanien die Aufmerksamkeit auf das Thema Lateinamerika, das bis dato lediglich marginal auf der europäischen Agenda vorhanden gewesen war. Das *framing* geschah dabei hauptsächlich mithilfe von *big words*: Spanien berief sich bei der Formulierung seiner Präferenzen stets auf das Bestehen einer Wertegemeinschaft mit der lateinamerikanischen Region und betonte gemeinsamer Traditionen und demokratische Grundüberzeugungen (vgl. Gonzáles 1989: 28). Das *framing* stand dabei also im Einklang mit der in Kapiteln 6.1.1. aufgezeigten konstruktivistisch geprägten Motivation der gemeinsamen Identität.

Mit der Regierung Aznar begann sich das *framing* jedoch grundlegend zu verändern. Die „großen Worte“ wichen parallel zu Aznars Außenpolitikgestaltung einem wirtschaftsgeprägten Pragmatismus, der sich mehr auf das Potenzial bilateraler Handelsverbindungen konzentrierte als auf multilaterale Ansätze zur Stärkung der politischen Gemeinschaft. Aznar knüpfte damit geschickt an veränderte Umstände des internationalen Systems an, denn die jungen Demokratien Lateinamerikas hatten in den Neunzigern nicht zuletzt dank relativer politischer Stabilität wirtschaftlichen Aufschwung erfahren, der neue Investitions- und Handelsmöglichkeiten für die europäischen MS versprach. Die argentinische Finanzkrise, die ab 2001 auch Effekte auf die südamerikanischen Nachbarländer hatte, wirkte diesen Bemühungen jedoch entgegen.

In der ersten Hälfte des neuen Jahrtausends wurden die *big words* nach und nach durch unauffälligere *small steps* ersetzt, deren Effekt jedoch nicht als weniger effektiv zu bewerten ist. Die eingesetzten Instrumente hatten sich den veränderten Umständen der Partnerschaft angepasst. So war der erste Enthusiasmus um die neue bi-regionale strategische Partnerschaft bereits wenige Jahre nach dem ersten Gipfeltreffen in Rio de Janeiro 1999 verfliegen und man

¹³³ Zwar führt Princen diese Form der Termin-Modifizierung in seinem Beitrag nicht konkret an. Die Zusammenkunft von Staats- und Regierungschefs kann jedoch durch seine internationale Zusammensetzung als eine günstige Gelegenheit für erfolgreiches vertikales *venue-shopping* angesehen werden. Vgl. hierzu auch Kapitel 2.3.3.

reduzierte die als überambitioniert geltende Agenda der Erklärung von Rio de Janeiro auf realistischere Arbeitsschritte. Eine „Routinisierung“ begleitete von nun an die medienwirksame Initiierung der zweijährlich stattfindenden Gipfeltreffen: nun begann der Unterbau mit *small steps* zu arbeiten (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

Ein hoher spanischer Beamter des EU-Parlaments bestätigte diese Entwicklung und sprach von der besonderen Bedeutung spanischer Arbeits- und Strategiepapiere, die der Kommission für die Ausarbeitung ihrer neuen Lateinamerikastrategie als Vorlage dienten (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel). Auch eine Vielzahl informeller Meetings wurde von verschiedenen Experten als ein wichtiges Instrument des Agenda-setting benannt: „Entscheidend ist, man spricht“ (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln; Interview mit einem hohen Diplomaten 13.01.2014, Brüssel).

2.) *Building credibility.*

Capacity building. Den Aufbau von Fähigkeiten betrieb Spanien mit großem Erfolg. Wie in den einzelnen Kapiteln verdeutlicht und auch von einem EU-Beamten im Interview bestätigt, wusste Spanien nationale Beamte in Schlüsselpositionen der Außenbeziehungen der EU zu positionieren und somit den Upload eigener Interessen zu erleichtern. Prominentestes Beispiel dafür ist der Kommissar Manuel Marín, der in den neunziger Jahren maßgeblich für eine Annäherung zwischen den beiden Regionen verantwortlich war.¹³⁴ Außerdem bestätigte ein langjähriger EU-Beamter im Gespräch, dass Spanien bis zur Gründung des EEAS „alles dafür getan“ hätte, dass „möglichst alle Posten in der Kommission, die mit Lateinamerika zu tun haben von Spaniern besetzt sind (...) von unten bis ganz oben (...) [das war] natürlich auch bewusste Beförderungspolitik“ (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln). Nach Angaben des Beamten waren zu Höchstzeiten bis zu 70 Prozent der Positionen „bis hinunter zu den Desk Officern“ mit Spaniern besetzt (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Köln).

Eine zweites Tool des *capacity building* ist nach Princen die Formierung von Arbeitsgruppen „from different parties that share an interest in a given issue area (...) to create a network“ (Princen 2011: 935). Hier lassen sich die Arbeitsgruppen des Rates AMLAT und COLAT anführen. Während Erstere sich aus nationalen, in Brüssel ansässigen EU-Beamten zusammen-

¹³⁴ Vgl. auch Kapitel 4.2.1. und 4.2.2.

setzt, bestehen die monatlichen Versammlungen der COLAT aus Abgeordneten der jeweiligen Hauptstädte (vgl. Trüb 2012b: 230f). Auf wessen Initiative die Formierung der Arbeitsgruppen zurückgeht, lässt sich im Nachhinein nicht mit Sicherheit herausfinden. Dass aber auch den genannten Arbeitsgruppen in der Vergangenheit häufig Spanier vorgesessen haben und auch aktuell, wie in Kapitel 4.4.1. erläutert, wieder vorsitzen, lässt die geschickte Personalpolitik Spaniens zum *capacity building* evident werden.

Claiming authority. Warum das Thema Lateinamerika überhaupt auf der europäischen Agenda stehen sollte, ist wohl die für Spanien am schwierigsten zu begründende Frage. Die Region hat sich in vielerlei Hinsicht über die Jahre als „Mittelmaß“ qualifiziert. Weder leidet sie unter extremer Armut, wie viele Länder Afrikas, noch geht von ihr eine besondere Bedrohung aus, wie von einigen Gebieten des Nahen und Mittleren Ostens. Sie stellt, abgesehen von Brasilien und Mexiko im Vergleich zu den Tigerstaaten Asiens keine aufstrebenden Wirtschaftsmächte dar und liegt nicht in unmittelbarer Nachbarschaft, wie der Mittelmeerraum oder die durch die EU-Osterweiterung angrenzenden Staaten Osteuropas und Vorderasiens.

Madrid konnte sich weder politisch noch legal auf bereits bestehende Verträge als Anknüpfungspunkt stützen – sowohl das Abkommen der bi-regionalen strategischen Partnerschaft, als auch das Freihandelsabkommen, wie es mit Zentralamerika ausgehandelt wurde, waren die Ersten ihrer Art. Deshalb blieb nach Princen zum Beanspruchen von Kompetenz somit nur noch die Identifizierung gemeinsamer Herausforderungen.

Wenn auch in den neunziger Jahren noch wenig angewendet, gewann die Methode im letzten Jahrzehnt an Bedeutung. Am deutlichsten nutzte Ministerpräsident Aznar das Instrument, indem er den Krieg gegen den Terror zur gemeinsamen Aufgabe der bi-regionalen Partnerschaft ernennen wollte. Später summierten sich weitere Themen. So rief der spanische Ministerpräsident Zapatero in seiner letzten Amtszeit dazu auf globalen Herausforderungen auch als globale Partner zu begegnen (vgl. Euroxpress 2010). Die Erklärungen der Gipfeltreffen bestätigen den Trend: man benannte erstmals gemeinsame Herausforderungen wie Migration und den Kampf gegen den Klimawandel. Eine Koordinierung gemeinsamer Interessen und Positionen im Rahmen multilateraler Foren verspräche weiterhin ein international stärkeres Gewicht (vgl. European Commission 2008: 21) und böte ein Gegengewicht zu den bevölkerungsstarken Wirtschaftsmächten Asiens.

Das folgende Kapitel gibt neben einer Schlussbetrachtung zur Beantwortung der Forschungsfrage einen Ausblick über die Thematik.

7. Schlussbetrachtung

Das „Dreieck“ Spaniens – EU – Lateinamerika hat sich in den vergangenen Jahren stetig verändert und intensivere Beziehungen könnten in zukünftigen Jahren im Angesicht globaler Herausforderungen für alle Partner von großem Wert sein. In diesem Sinne ist in der vorliegenden Forschungsarbeit untersucht worden, inwieweit es Spanien gelang, die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika im Zeitraum zwischen 1986 und 2012 nach nationalen Präferenzen zu beeinflussen.

Hierzu sind im Rahmen der vorangegangenen Auswertung die drei Unterfragen nach der Motivation Spaniens für ein politisches Engagement auf europäischer Ebene hinsichtlich den lateinamerikanischen Staaten (1), den Präferenzen Spaniens hinsichtlich der Außenbeziehungen der EU zu Lateinamerika (2) und den Mitteln, die Spanien nutzte, um Meilensteine in den bi-regionale Beziehungen während des Untersuchungszeitraums (1986-2012) zu prägen (3), beantwortet worden.

Das Ergebnis fällt über den gesamten Zeithorizont dieser Arbeit jedoch nicht einheitlich aus: „Sí, España ha tenido un efecto, pero ha ido variando en el tiempo“¹³⁵ (Interview mit einem hohen Diplomaten der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung 03.12.2013, Hamburg). So ist zwar die Position Spaniens als Vermittler und Brücke zwischen der EU und Lateinamerika über den gesamten Untersuchungszeitraum evident. Es konnten jedoch erstens nicht immer alle nationalen Präferenzen hinsichtlich Lateinamerikas auf der Agenda der EU verankert werden und zweitens trug der erfolgreiche Upload nationaler Präferenzen insbesondere während der Regierung des konservativen Ministerpräsident Aznar nicht immer ausschließlich zu einer Annäherung und Verbesserung der bi-regionalen Partnerschaft bei.

Fehlgeschlagene Initiativen und nicht-erfolgreiches Uploading scheiterten häufig an fehlenden innereuropäischen Koalitionspartnern oder an geringem Interesse der Lateinamerikaner selbst.¹³⁶ Es konnte in dieser Arbeit jedoch dargestellt werden, dass Spanien insbesondere zum Zeitpunkt seines EU-Beitritts und in den Folgejahren eine bisher nicht dagewesene Dynamik in den EU-Lateinamerikabeziehungen auslöste.

Die Inkorporierung zehn neuer EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 sowie die 2007 beginnende wirtschaftliche Krise ließ den Einfluss Spaniens jedoch dramatisch abfallen. “La capacidad

¹³⁵ ÜdV: “Ja, Spanien übte Einfluss aus, aber er veränderte sich im Laufe der Zeit.”

¹³⁶ Ein Beispiel dafür sind die seit Jahren stagnierenden Verhandlungen der EU mit dem südamerikanischen Wirtschaftsbündnis Mercosur, die zwar aufgrund spanischer Initiativen nach ständigem Stocken mehrfach wiederbelebt wurden. Es fehlte jedoch an Kompromissbereitschaft auf europäischer Seite wie auf lateinamerikanischer Seite, sodass die Verhandlungen bis heute zu keinem Ergebnis kommen konnten.

española de moldear la posición europea con respecto a América Latina y, en especial, Cuba parece cada vez menor, ya que otros socios europeos e instituciones comunitarias (...) no están dispuestos a seguir los postulados españoles en esta materia”¹³⁷ (Fernández Sola/Sorroza Blanco 2010: 7). Aus diesem Grund verfolgt Madrid heute seit einigen Jahren neben der stark geschwächten europäischen Dimension seiner Lateinamerikapolitik auch eine klare eigene Strategie. So gelten die parallel zu den EU-Lateinamerika-Gipfeln stattfindenden Iberoamerikagipfel heute als bedeutenderes Instrument für Spaniens regionale Kooperation mit Lateinamerika. Beamte des spanischen Außenministeriums geben dies im Interview offen zu: „The forum of iberoamerican conference could work more on its complementarity and consistency with the EU and Latin American bi-regional relations. But that is something that we have just started a few months to work on with the SEGIB” (Interview mit zwei Beamten des spanischen Außenministeriums 19.12.2013, Telefonkonferenz).

Während Spaniens Einfluss auf europäischer und lateinamerikanischer Ebene gesunken ist, sind die Länder Lateinamerikas auf der anderen Seite für Spanien paradoxerweise gerade in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Laut Powell ist es insbesondere das wirtschaftliche Wachstum lateinamerikanischer Staaten wie Mexiko, Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru, das es großen spanischen Konzernen ermöglichte, die starke innerspanische Rezession sowie die Wirtschaftskrise der gesamten EU vergleichsweise unbeschadet zu überstehen (vgl. Powell 2012). Die lateinamerikanischen Staaten Lateinamerika auf der anderen Seite macht heute jedoch offen deutlich, dass es Spanien in seiner Rolle als Brückenbauer ausgedient hat und betonen stets die Souveränität der Region (vgl. Malamud 2013).

Bei der Einschätzung der bi-regionalen strategischen Partnerschaft wird eine Diskrepanz zwischen fachspezifischer Sekundärliteratur und der Auswertung der Experteninterviews deutlich. Verschiedene wissenschaftliche Quellen bilanzieren, dass die Intensität der Kooperation nicht den hohen Erwartungen gerecht werden würde (Gratius/Sanahuja 2010; Roy 2012; Soriano 2011) und das eigentliche Interesse der EU gegenüber Lateinamerika sogar zurückginge (Westphal 2007; del Arenal 2011b; Ruano 2013a). Die im Rahmen des Forschungsprojektes befragten Experten äußerten sich hingegen wesentlich positiver hinsichtlich des Vertragswerks sowie dessen Umsetzung. Sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf die regelmäßig stattfindenden EU-Lateinamerika-Gipfel, themenspezifische Kooperation durch Programme wie *Euroclima* und *Eurosocial*, die Errichtung einer EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung und

¹³⁷ ÜdV: „Die Fähigkeit Spaniens die europäische Position gegenüber Lateinamerika und besonders gegenüber Kuba zu formen, scheint stetig abzunehmen, insbesondere da andere europäische Verbündete und gemeinsamen Institutionen (wie beispielsweise das Parlament) nicht bereit sind, dem spanischen Postulat zu folgen.“

aktive parlamentarische Verbindungen durch *Eurolat*. Außerdem lobten die Interviewpartner die weitreichenden Abkommen mit Mexiko und Chile und das neue Freihandelsabkommen mit Zentralamerika. Die neuen Abkommen mit Peru und Kolumbien verdichteten darüber hinaus das Vertragswerk.¹³⁸ Nach Angaben der kubanischen Botschaft finalisiert die Kommission zurzeit einen Vorschlag zu neuen Verhandlungen mit Kuba über ein Abkommen. Einzig die Verhandlungen mit dem Mercosur stocken seit mehr als einer Dekade und versprechen keine kurzfristigen Erfolge. Ein Beamter des Rates kommentierte hierzu: „Never ending negotiations? I call them ‚never starting‘“ (Interview mit einem Beamten des Rates der Europäischen Union 25.10.2013, Aachen). Insgesamt spricht man jedoch auch hier von einem lebhaften politischen Dialog und lobt die gute Kooperation.

In der Praxis, so gestanden die befragten Beamten und Diplomaten, fehle es noch an wirklicher Konsistenz der strategischen Partnerschaft. Gründe hierfür lägen sowohl in der EU selbst wie auch in der Struktur des lateinamerikanischen Kontinents. So dominierten innerhalb der EU oft kurzfristig angelegte nationale Interessen über die supranationale Strategie der EU und untergrüben damit die Stringenz umfassenderer Ansätze. Zusätzlich hindere die Heterogenität des lateinamerikanischen Kontinents bei der Implementierung einer wahren *bi-regionalen* Strategie. Zu unterschiedlich seien die Interessen der einzelnen Nationalstaaten, zu verschieden die politischen Systeme.

Die EU sei zwar politisch geeint, würde jedoch keine gemeinsame Identität besitzen. Lateinamerika hingegen verbinde zwar eine gemeinsame Identität, es sei jedoch nicht politisch geeint, fasst Porfirio Muñoz als ehemaliger mexikanischer Botschafter vor der EU die Problematik zusammen (zit. n. Stevens 2002). Der Regionalismus, den die EU in Lateinamerika insbesondere während der ersten Jahre der strategischen Partnerschaft proklamierte, trat seit Beginn des neuen Jahrtausends nach und nach in den Hintergrund. Zurecht, findet ein Diplomat der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung: „There is no ‚one size fits all‘. Hay que avanzar en lo que se pueda“¹³⁹ (Interview mit einem hohen Diplomaten der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung 03.12.2013, Hamburg).

Was lässt somit ein Blick in die Zukunft erwarten?

“América del Norte, América Central, América del Sur y Europa son que lo que realmente consideramos el occidente. Compartimos los grandes escalas de valores y de creencias, principios democráticos,

¹³⁸ Auch mit Ecuador wird in naher Zukunft ein Vertrag dieser Art abgeschlossen werden.

¹³⁹ ÜdV: „(...) Man muss dort Fortschritte erzielen, wo es tatsächlich möglich ist.“

derechos humano etc. Algo que no se produce con muchos otros socios – ni en Africa, ni en Asia”¹⁴⁰ (Interview mit einem hohen Beamten des Europäischen Parlaments 13.01.2014, Brüssel).

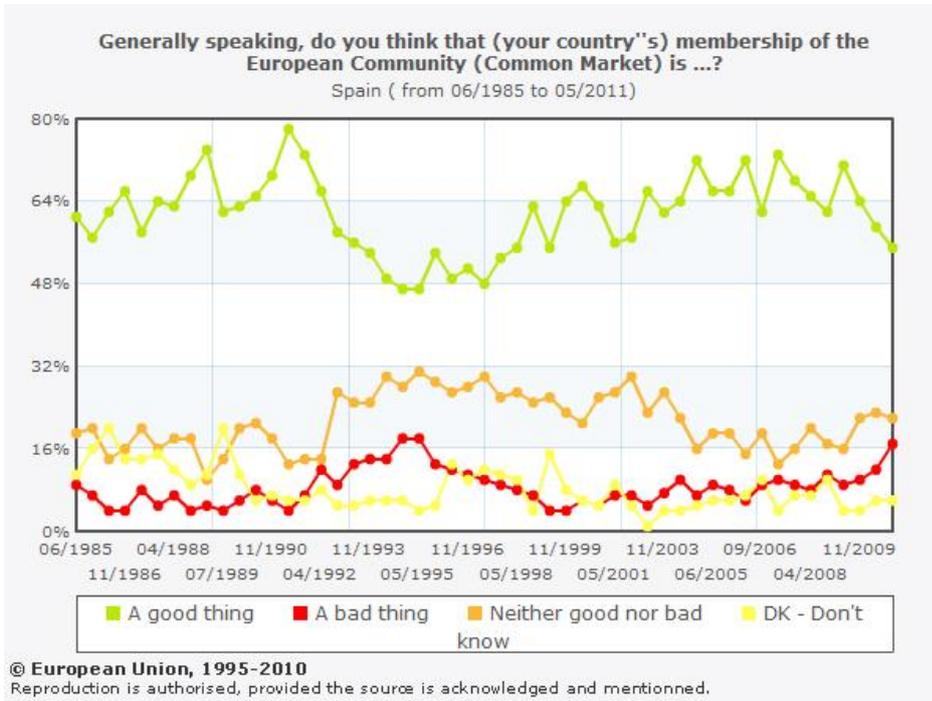
Globalen Herausforderungen muss in der heutigen Zeit im Verbund begegnet werden. Sei es im Kampf gegen den Klimawandel oder den illegalen Drogenhandel oder sei es um Lösungen für drängende Probleme wie Migration oder das Fehlen sozialer Kohäsion zu finden: unilaterale Alleingänge sind wenig erfolgversprechend. Die EU und Lateinamerika bieten ein großes Kooperationspotenzial auf multilateraler Ebene, das es in dieser Hinsicht zu nutzen gilt.

Spanien kommt dabei eine besondere Rolle zu. Es gilt die europäische und die iberoamerikanische Identität zu gleichen Teilen in der Außenpolitik zu verankern und wertvolle Expertise in die Gestaltung der europäischen Außenpolitik einzubringen. Zwar hat Spanien zwanzig Jahre nach der Transition eine Größe erreicht, die es erlaubt eine Außenpolitik zu gestalten, die nicht ausschließlich durch die Kanäle Brüssels fließt (Torreblanca 2010: 11). Die Rückkehr zur Übernahme einer wahren Brückenfunktion kann jedoch nicht nur Spaniens Position in Lateinamerika festigen, sondern Madrid auch zu neuem Gewicht in seiner ehemaligen Domäne der EU-Außenpolitik verhelfen.

¹⁴⁰ ÜdV: „Nordamerika, Zentralamerika, Südamerika und Europa sind, was wir als eigentlich Okzident bezeichnen. Wir teilen die großen Wert- und Glaubensvorstellungen, die Prinzipien von Demokratie und Menschenrechten etc. Etwas, das nicht kennzeichnend für viele andere Partner ist, weder in Afrika noch in Asien.“

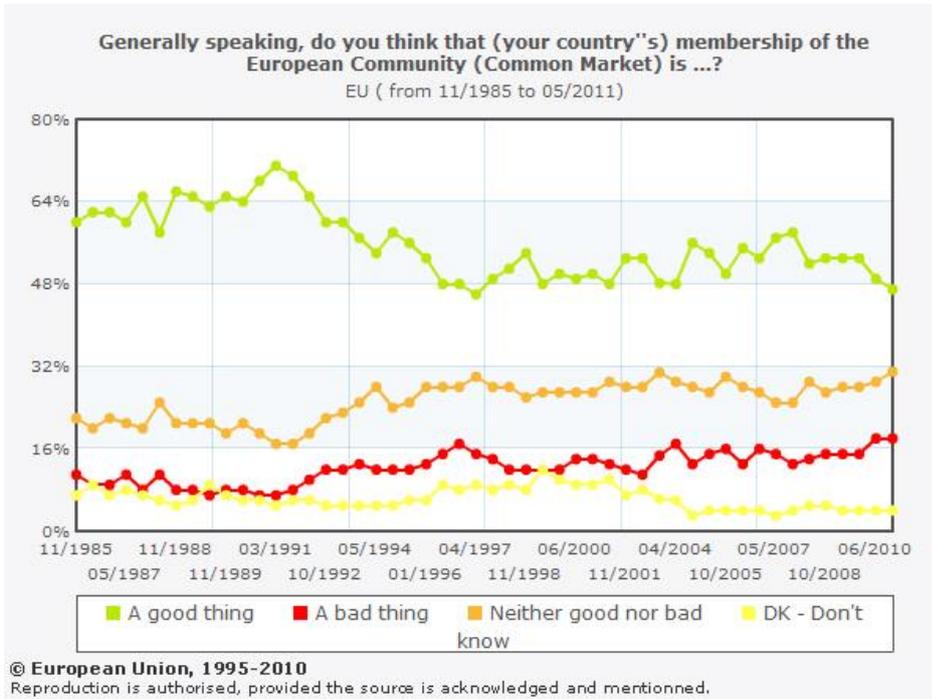
Abbildungen

Abbildung 1. Eurobarometer Spain - „Country’s membership of the EC a good thing?“



Quelle: European Commission. Public Opinion Analysis. Eurobarometer Interactive Search System. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm

Abbildung 2. Eurobarometer EU – „Country’s membership of EC a good thing?“



Quelle: European Commission. Public Opinion Analysis. Eurobarometer Interactive Search System. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm

Abbildung 3. Überblick über die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner.

Datum	Ort	Position
25.10.2013	Köln	EU-Beamter des Rates der Europäischen Union
03.12.2013	Hamburg	Hoher Diplomat der EU-Lateinamerika/Karibik-Stiftung
04.12.2013	Aachen	EU-Beamter des Rates der Europäischen Union
19.12.2013	Telefonkonferenz	Hoher Beamter des spanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation im Generaldirektorat für die Europäische Union Referentin des spanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten und Kooperation für Lateinamerika im Generaldirektorat für die Europäischen Union
13.01.2014	Brüssel	Hoher Diplomat
13.01.2014	Brüssel	Hoher EU-Beamter des Europäischen Parlaments

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner werden in chronologischer Reihenfolge nach dem Datum der Durchführung der Gespräche aufgeführt. Die befragten Personen behalten sich Anonymität vor. Aus diesem Grund wird der vollständige Name wie exakte Bezeichnung der ausgeübten Position vermieden.

Abbildung 4. Four strategies in EU agenda-setting. Princen (2011).

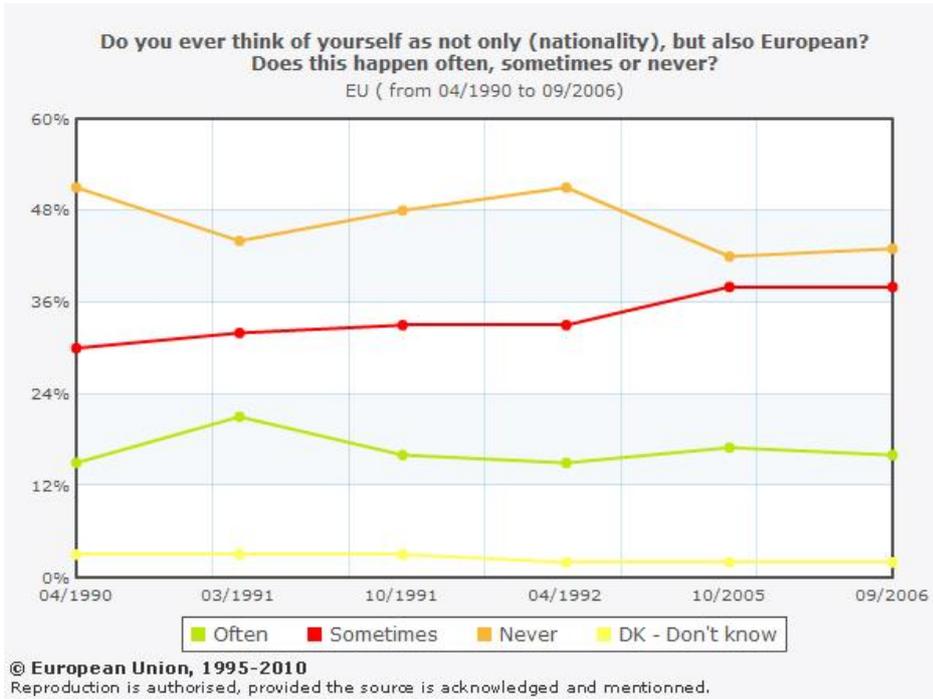
S. Princen: Agenda-setting strategies in EU 931

Table 1 Four strategies in EU agenda-setting

	<i>Venues</i>	<i>Frames</i>
Gaining attention	Mobilizing supporters	Arousing interest
Building credibility	Capacity-building	Claiming authority

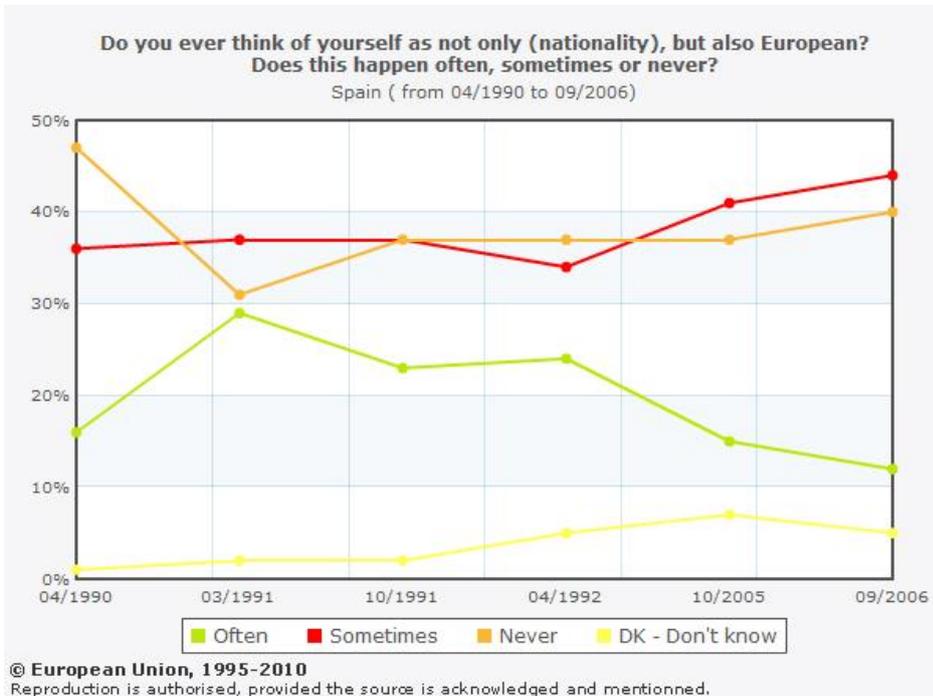
Quelle: Princen, Sebastiaan. 2011. Agenda-setting strategies in EU policy processes. *Journal of European Public Policy* 18. 7: 31.

Abbildung 5. Eurobarometer Spain – „Feel european?“



Quelle: European Commission. Public Opinion Analysis. Eurobarometer Interactive Search System. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm

Abbildung 6. Eurobarometer EU – „Feel european?“



Quelle: European Commission. Public Opinion Analysis. Eurobarometer Interactive Search System. http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm

Abbildung 7. Arbeitslosenquote in Spanien 2006 – 2013.

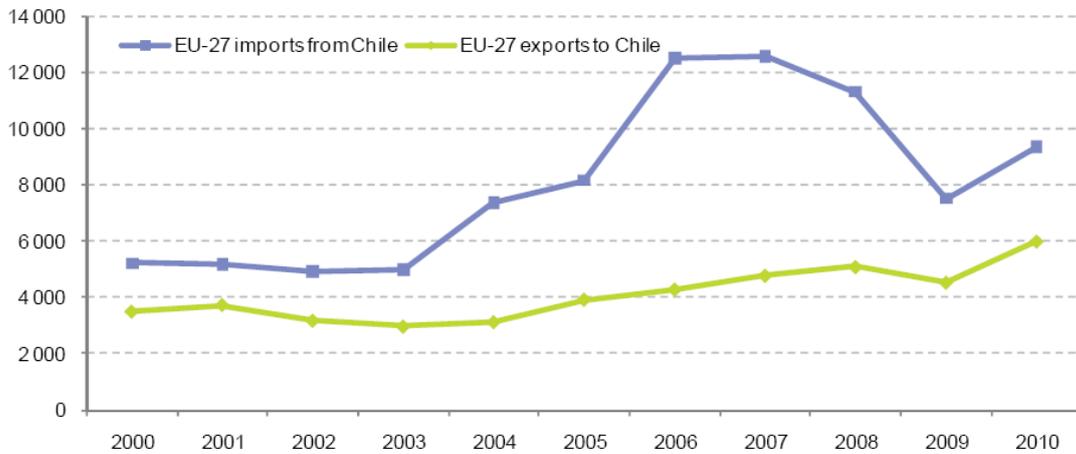
Instituto Nacional de Estadística. (National Statistics Institute)

<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>



Quelle: Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta de Población Activa. <http://www.ine.es/> 06.02.2014

Abbildung 8. EU-27 and Chile, trade in goods, 2000 to 2010 (EUR millions)



Source: Eurostat (Comext)

Quelle: European Commission. Eurostat (Comext). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:EU27_and_Chile_trade_in_goods_2000_to_2010_%28EUR_millions%29.PNG&filetimestamp=20110725133726 06.02.2014

Abbildung 9. Top 10 products imported from Chile 2010.

Rank	Product (SITC code)	Value (EUR million)	% of total imports from Chile
1	Non ferrous metals (68)	3 944	42
2	Metalliferous ores (28)	1 522	16
3	Vegetables and fruit (05)	1 003	11
4	Beverages (11)	572	6
5	Pulp and waste paper (25)	564	6
6	Fish & crustaceans, molluscs (03)	310	3
7	Inorganic chemicals (52)	298	3
8	Meat and meat prep. (01)	135	1
9	Fertilizers (56)	117	1
10	Crude animal and veg. material (29)	88	1

Source: Eurostat (Comext)

Quelle: European Commission. Eurostat (Comext). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Chile-EU_-_statistical_indicators_and_trade_figures 06.02.2014

Abbildung 10. Top-10 products exported to Chile 2010.

Rank	Product (SITC code)	Value (EUR million)	% of total exports to Chile
1	Road vehicles (78)	675	11
2	General industrial machinery (74)	657	11
3	Machinery, specialised (72)	595	10
4	Other transport equipment (79)	442	7
5	Petroleum, petroleum products (33)	359	6
6	Electr. machinery & appliances (77)	307	5
7	Power-generating machinery (71)	236	4
8	Medicinal pharmaceutical prod. (54)	218	4
9	Paper and paperboard (64)	205	3
10	Manufactures of metal (69)	184	3

Source: Eurostat (Comext)

Quelle: European Commission. Eurostat (Comext). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Chile-EU_-_statistical_indicators_and_trade_figures 06.02.2014

Abbildung 11. Top trading partners of Chile in 2012.

Source Eurostat, IMF

Total Goods: Top trading partners 2012

	Imports			Exports			Total trade		
	Partner	Value (Mio €)	Share in World (%)	Partner	Value (Mio €)	Share in World (%)	Partner	Value (Mio €)	Share in World (%)
	World	61,853	100.0	World	60,925	100.0	World	122,778	100.0
1	USA	14,169	22.9	1 China	14,180	23.3	1 China	25,413	20.7
2	China	11,233	18.2	2 European Union ...	9,319	15.3	2 USA	21,664	17.6
3	European Union ...	8,279	13.4	3 USA	7,495	12.3	3 European Union ...	17,598	14.3
4	Argentina	4,112	6.6	4 Japan	6,526	10.7	4 Japan	8,546	7.0
5	Brazil	4,037	6.5	5 South Korea	3,543	5.8	5 Brazil	7,379	6.0
6	Mexico	2,030	3.3	6 Brazil	3,342	5.5	6 South Korea	5,569	4.5
7	South Korea	2,027	3.3	7 India	2,013	3.3	7 Argentina	4,945	4.0
8	Japan	2,021	3.3	8 Peru	1,411	2.3	8 Mexico	3,077	2.5
9	Colombia	1,700	2.7	9 Bolivia	1,206	2.0	9 Peru	3,024	2.5
10	Ecuador	1,677	2.7	10 Mexico	1,048	1.7	10 India	2,567	2.1
3	European Union ...	8,279	13.4	2 European Union ...	9,319	15.3	3 European Union ...	17,598	14.3

Quelle: European Commission. *Chile Trade Statistics*. 20.11.2013
<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile/>
 06.02.2014

Literatur

Primärquellen

- ABC.ES. 2013. *Mariscal subraya que España "abandona sus complejos" y recupera su posición de interlocutor entre América Latina y la UE*. <http://www.abc.es/local-canarias/20130302/abci-mariscal-espana-america-201303021029.html>. 24.01.2014.
- ACP SECRETARIAT. 2011. *The ACP Group*. <http://www.acp.int/content/secretariat-acp>. 11.12.2013.
- ACP-EU JOINT ASSEMBLY. 2000. *Resolution on Cuba's accession to the new ACP-EU agreement*. Official Journal of the European Union, C263. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:263:0017:0055:EN:PDF>. 11.12.2013.
- BBC NEWS. *EU visa angers Nobel laureate*. http://news.bbc.co.uk/2/hi/not_in_website/syndication/monitoring/media_reports/1228146.stm. 18.10.2013.
- BBC NEWS. 2011. *Freed Cuba dissidents arrive in Spain*. <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-13009958>. 03.01.2014.
- BBC NEWS. 2013. *Latam 'gang of four' agree to scrap trade tariffs*. <http://www.bbc.co.uk/news/business-22649883>. 31.01.2014.
- CANBERRA TIMES. 2004. *The big lie earns its just reward*. Lexis Nexis.
- COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES. 2001. *Comparecencia del Presidente del Gobierno de España, José María Aznar López ante el Pleno y Diputación Permanente del Congreso de los Diputados*. Madrid. http://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/1cac24cdfc23-427d-b973-e8924b0f45ae/publishable_es.pdf. 17.10.2013.
- COREU. 1994. *Internes EU-Dokument*.
- CORTES GENERALES. 2009. *Sesión Plenaria Número 124*. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 132. http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_132.PDF. 04.11.2013.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2001. *Agenda of Javier Solana November 2001*. <http://www.consilium.europa.eu/javier-solana-offline/agenda?id=&y=2001&m=11&lang=en>. 24.12.2013.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2005a. *EU commitments vis-à-vis third countries. Note from the Secretariat to Delegations*. 8512/05. Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2005b. *II Consejo de Asociación UE-Chile. Declaración Común*. 9352/05. Luxembourg. http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_EU/CHL_EU_s.ASP. 07.01.2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2005c. *XXI San José Dialogue Ministerial meeting between the EU and Central America Luxembourg, 26 May 2005*. 9406/05.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2005d. *General Affairs and External Relations Council meeting on 13 and 14 June 2005 – Conclusions on Cuba. Note from Secretariate to Delegations*. 10168/05. Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2007a. *III EU-Chile Association Council. Joint Declaration*. 12126/07. Brussels.

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2007b. *III EU-Chile Association Council*. C/07/181. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-181_en.htm. 23.01.2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2008. *Third Chile-EU Troika Summit*. C/08/131. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-08-131_en.htm. 23.01.2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2010a. *6th EU-LAC Summit and related Summits (Madrid, 16 to 19 May 2010). Note from Working Party on Latin America to Cooper/Council*. 9147/10. Brussels. 09.01.2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2010b. *IV EU-Chile Summit*. 9828/10. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-127_en.htm. 23.01.2014.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2010c. *Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion. VI European Union - Latin America and Caribbean Summit*. 9931/2/10. Brussels. <http://eulacfoundation.org/documents/2010-madrid-declaration>. 13.12.2013.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2011. *V EU-Chile Association Council*. 1402/11, Presse 355. http://eeas.europa.eu/chile/index_en.htm. 07.02.2014.
- COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS. 2008. *EU's lifted sanctions could be turning point for Cuba*. <http://www.coha.org/eu%E2%80%99s-lifted-sanctions-could-be-turning-point-for-cuba/>. 30.12.2013.
- DECLARATION OF GUADALAJARA. 2004. *Final Declaration of the 3rd EU-LAC Summit of Heads of State and Government*. <http://eulacfoundation.org/content/eu-lac-documents>. 30.10.2013.
- DECLARATION OF LIMA. 2008. *V Latin America and Caribbean-European Union Summit*. Lima. <http://www.eulacfoundation.org/documents/2008-lima-declaration>. 25.01.2014.
- DECLARATION OF MADRID. 2002. *Final Declaration of the 2nd EU-LAC Summit of Heads of State and Government*. <http://eulacfoundation.org/documents/2002-madrid-declaration>. 09.12.2013.
- DECLARATION OF RIO DE JANEIRO. 1999. *Final Declaration of the 1st EU-LAC Summit of Heads of State and Government*. <http://www.eulacfoundation.org/documents/1999-rio-declaration>. 02.01.2014.
- DIE WELT. 1998. *Das Ende eines Ex-Diktators?* <http://www.welt.de/print-welt/article626956/Das-Ende-eines-Ex-Diktators.html>. 07.02.2014.
- EFE. 2003. *Confirma Cuba ruptura con la Unión Europea*. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/161461.html>. 30.12.2013.
- EFE. 2009. *Moratinos vuelve a Cuba para reforzar la relación de España con la isla*. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/17/espana/1255776072.html>.
- EFE. 2010. *España y Portugal piden 'más Europa' frente a la crisis en las bodas de plata de su ingreso*. http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/12/union_europea/1276365023.html. 02.01.2014.
- EFE. 2013a. *BBVA gana en México 1.292 millones a septiembre, más del doble que en España*. <http://www.infolatam.com/2013/10/27/bbva-gana-en-mexico-1-292-millones-a-septiembre-mas-del-doble-que-en-espana/>. 29.10.2013.
- EFE. 2013b. *La UE confirma su ayuda bilateral a seis países latinoamericanos desde 2014*. http://noticias.lainformacion.com/politica/diplomacia/la-ue-confirma-su-ayuda-bilateral-a-seis-paises-latinoamericanos-desde-2014_Pa2dzhljTS2AKbXfVeKTC3/. 08.12.2013.

- EL COMERCIO.COM. 2009. *La negociación con la UE se estanca*.
http://www.elcomercio.com/noticias/negociacion-UE-estanca_0_41395999.html.
 14.01.2014.
- EL MUNDO. 2004a. *La disidencia cubana, molesta por el discurso del embajador español en la fiesta por el Día de la Hispanidad*.
www.elmundo.es/elmundo/2004/10/13/espana/1097685077.html. 30.12.2013.
- EL MUNDO. 2004b. *Cuba anuncia el 'restablecimiento del contacto oficial' con España*.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/11/25/espana/1101394810.html>. 30.12.2013.
- EL PAIS. 1989. *España pretende que Haití y la República Dominicana reciban ayudas de la CE*. http://elpais.com/diario/1989/01/27/internacional/601858824_850215.html.
 27.09.2013.
- EL PAIS. 1996a. *La UE teme que el 'factor político' retrase el acuerdo de cooperación con Cuba*. http://elpais.com/diario/1996/02/12/internacional/824079608_850215.html.
 29.12.2013.
- EL PAIS. 1996b. *La propuesta española a los Quince sobre Cuba calca las peticiones de EEUU a la UE*.
- EL PAIS. 2002. *Castro justifica su ausencia de la cumbre de Madrid por la visita de Carter a Cuba*. http://elpais.com/diario/2002/05/17/internacional/1021586407_850215.html.
 29.12.2013.
- EL PAIS. 2003. *Aznar insiste en la amenaza terrorista para unir al PP ante la votación sobre Irak*. elpais.com/diario/2003/03/04/espana/1046732401_850215.html. 14.10.2013.
- EL PAIS. 2005. *El libre comercio con EE UU beneficiará a Centroamérica*.
http://elpais.com/diario/2005/09/05/economia/1125871208_850215.html. 31.10.2013.
- EL PAIS. 2007. *Moratinos intenta asegurar en Cuba el papel de España ante el cambio*.
http://elpais.com/diario/2007/04/01/espana/1175378422_850215.html#despiece1.
 01.02.2014.
- EL PAIS. 2008. *Europa, América Latina y la globalización*.
http://elpais.com/diario/2008/07/07/opinion/1215381605_850215.html. 20.01.2014.
- EL PAIS. 2009. *España pide a la UE que retire a sus embajadores de Honduras*.
http://internacional.elpais.com/internacional/2009/06/30/actualidad/1246312812_850215.html. 01.11.2013.
- EL PAIS. 2010a. *América Latina y España ante la crisis*.
http://elpais.com/diario/2010/09/05/negocio/1283692473_850215.html.
- EL PAIS. 2010b. *Cuba acoge con frialdad la apertura de la Unión Europea*.
http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/27/actualidad/1288130403_850215.html. 01.02.2014.
- EL PAIS. 2012a. *España como 'hub' latino*.
http://economia.elpais.com/economia/2012/04/05/actualidad/1333652234_195885.html.
 24.01.2014.
- EL PAIS. 2012b. *España y Cuba buscan intensificar sus relaciones comerciales en un foro empresarial*.
http://economia.elpais.com/economia/2012/09/27/agencias/1348779178_032713.html.
 01.02.2014.
- EL PAIS. 2013. *Brussels cool on Spanish proposal to lift visas for Colombians and Peruvians*.
http://elpais.com/elpais/2013/08/13/inenglish/1376394936_866540.html. 22.10.2013.

- EU-CHILE JOINT COUNCIL. 1999. *First Meeting of the European Union - Chile Joint Council*. 13291/99 (Presse 372).
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/13291.en9-communiqu%C3%A9.htm. 06.01.2014.
- EU-CHILE JOINT COUNCIL. 2001. *Second EU-Chile Joint Council*. 10232/01 (Presse 254).
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-254_en.htm. 06.01.2014.
- EU-LAC FOUNDATION. 2013. *Mission and Vision*. <http://eulacfoundation.org/mission-and-vision>. 23.11.2013.
- EUOBSERVER.COM. 2001. *Colombian intellectuals against visa restrictions*. Brussels.
<http://euobserver.com/news/1772>. 22.10.2013.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT. 1985. *Gemeinsame Absichtserklärung über die Entwicklung und Intensivierung der Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas*. Amtsblatt der Europäischen Union, L 302. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11985I:DE:HTML>. 05.09.2013.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT. 2000. *Beschluss der Kommission vom 5. April 2000 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates über das Anlandeverbot für Schwertfisch in chilenischen Häfen. Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(2000) 926. 2000/296/EG*.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. *Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Bulletin der Europäischen Union, 12. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 1990. *Der Rat nimmt einen Vorschlag der Kommission an: Die Gemeinschaft unterstützt die Andenländer bei der Drogenbekämpfung*. IP/90/866.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-90-866_de.htm. 06.10.2013.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 1995a. *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Kuba. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament*. KOM (95) 306 final. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 1995b. *Europäische Union - Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektive für ihren Ausbau. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament*. KOM(95) 495. Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0495:FIN:DE:PDF>. 13.12.2013.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2001. *Europäische Kommission nimmt Vorschlag für eine neue Verordnung über das Allgemeine Präferenzschema (APS) zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung an*. IP/01/828.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2005. *Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*. KOM(2005) 636. Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0636:FIN:DE:HTML>. 13.12.2013.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION. 2009. *Die Europäische Union und Lateinamerika: Global Players und Partner. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat*. KOM(2009) 495. Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0495:EN:NOT>. 13.12.2013.

- EUROPEAID. 2010. *European Union - Latin America Development Cooperation Guide - Update 2010*. Europäische Kommission. Brüssel.
http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_en.pdf. 31.05.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1989a. *5th EC-Central America Ministerial Conference ("San José V")*. MEMO/89/8. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-89-8_en.htm. 25.09.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1989b. *Bulletin of the European Communities*. Secretariat-General 22. Brussels. <http://bookshop.europa.eu/en/bulletin-of-the-european-communities.-no-6-1989-volume-22-pbCBAA89006/>. 25.09.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1989c. *Commission Statement on Elections in Chile*. IP/89/960. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-89-960_en.htm. 02.02.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1990a. *Mr. Matutes takes part in the ceremonies of investiture for the new president of the Republic of Chile*. IP/90/200. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-90-200_en.htm. 07.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1990b. *Cooperation with the countries of Latin America and Asia: New Guidelines for the 1990s*. P/90/30. http://europa.eu/rapid/press-release_P-90-30_en.htm. 06.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1993. *Bolivia: The Commission grants ECU 12.5 million to protect the town of Montero from flooding*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-93-180_en.htm. 21.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1994a. *Commission Proposal for the review of the General System of Preferences (GSP)*. IP/94/482. europa.eu/rapid/press-release_IP-94-482_en.htm. 08.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1994b. *Commission proposes interregional association between the European Union and Mercosur*. P/94/55. http://europa.eu/rapid/press-release_P-94-55_en.htm. 08.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995a. *European Union-Mexico Relations*. IP/95/105. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-105_en.htm. 15.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995b. *Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Rio-Gruppe*. MEMO/95/47. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-47_de.htm. 12.12.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995c. *Options for strengthening the EU-Chile relations*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-543_en.htm. 06.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995d. *Relations between the European Union and Cuba. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM(95)306 final. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995e. *Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mexiko*. IP/95/1161. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1161_en.htm. 08.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995f. *EU-Latin America Guidelines for Cooperation*. IP/95/1160. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1160_en.htm. 08.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 1995g. *Signing of the joint declaration on political dialogue between the EU and Chile*. IP/95/1412. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1412_en.htm. 06.01.2014.

- EUROPEAN COMMISSION. 1997. *European Union and Guatemala: Signing of the Joint Declaration on the implementation of the EU contribution to the peace process*. IP/97/473. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-473_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 1998. *The European Union is providing ECU 28 million for drug control in Peru*. IP/98/975. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-975_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 2000a. *EG fordert WTO-Konsultationen mit Chile über das Entladeverbot für Schwertfisch in chilenischen Häfen*. IP/00/397. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-397_de.htm. 22.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 2000b. *Commissioner Chris Patten opens Third Round of EU-Mercosur Association Negotiations*. MEMO/00/72. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-00-72_en.htm. 17.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION. 2002. *Erklärung von Kommissionsmitglied Lamy zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen der EG und Chile*. IP/02/630. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-630_de.htm. 06.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 2004. *Outcome of Agriculture/Fisheries Council of October 2004*. MEMO/04/241. europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-241_en.htm. 30.10.2004.
- EUROPEAN COMMISSION. 2006. *A stronger partnership between the European Union and Latin America. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM(2005)636 final. Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION. 2008. *The strategic partnership between the European Union, Latin America and the Caribbean. A joint commitment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION. 2009. *Commission welcomes the creation of a new fisheries management organisation for the South Pacific high seas*. IP/09/1722. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1722_en.htm. 23.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 2010. *Statement by HR Catherine Ashton on the announcement of the liberation of 52 political prisoners in Cuba*. MEMO/10/312. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-312_en.htm. 02.01.2014.
- EUROPEAN COMMISSION. 2013. *Declaración del Presidente Barroso tras la Cumbre EU-CELAC*. Santiago de Chile. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-58_es.htm. 03.05.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1986. *Presidency Conclusions*. SN 2178/3/86. http://www.european-council.europa.eu/media/849160/1986_june_-_the_hague__eng_.pdf. 12.01.2014.
- EUROPEAN COUNCIL. 1989. *Conclusion of the presidency on the Strasbourg European Council of 8 and 9 December 1989*. DOC/89/3. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-89-3_en.htm. 01.02.2014.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995a. *1844. Council - General Affairs*. 6319/95. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0020.htm. 15.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995b. *1864. Council - General Affairs*. 9009/95. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0029.htm. 08.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995c. *1871. Council*. PRES/95/271. Luxembourg. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-271_en.htm. 21.12.2013.

- EUROPEAN COUNCIL. 1995d. *1871. Council - General Affairs*. 10204/95.
<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/general-affairs?target=2003&infotarget=before&max=135&bid=72&lang=en>. 08.10.1995.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995e. *1871. Council - General Affairs*. 10204/95. Brussels.
<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=72&grp=80&lang=es>. 28.12.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995f. *1883. Council - General Affairs*. 11716/95.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/028d0040.htm. 02.02.2014.
- EUROPEAN COUNCIL. 1995g. *The Joint Declaration on political dialogue between the European Union and Chile was signed on 18th December 1995 in Madrid*. PRES/95/384.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-384_en.htm. 07.01.1995.
- EUROPEAN COUNCIL. 1996. *Signing of the Cooperation Agreement with Chile*. PRES/96/180.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-180_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1997a. *EU-Mexico Meeting*. PRES/97/107. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-107_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1997b. *Signing of Agreement between Mexico and the European Union*. PRES/97/378. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-378_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 1998. *First meeting of the joings EU-Mexiko Council*. PRES/98/250.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-250_en.htm. 16.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2001a. *2337. Council - Justice and Home Affairs*. C/01/98.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-98_en.htm. 22.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2001b. *2362. Council - General Affairs*. 10228/01. Luxembourg.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/ACF29C1.htm
[l#_Toc518463273](#). 24.12.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2002a. *2406. Council - General Affairs*. 5636/02. Brussels.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/69151.pdf.
 17.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2002b. *2421. Council - General Affairs*. 7705/02. Luxembourg.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/70160.pdf.
 17.10.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2002c. *EU-Chile Association Agreement. establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part*. 2002/979/EC. European Union Official Journal of the European Union, 45. Brussels. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:352:0003:1439:EN:PDF>.
- EUROPEAN COUNCIL. 2003a. *2518. Council - External Relations*. 10369/03. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL. 2003b. *2522. Council - External Rrelations*. 11439/1/03 REV 1. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL. 2005. *2641. Council - General Affairs and External Relations External Relations*. 6419/05. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-34_en.htm. 30.10.213.
- EUROPEAN COUNCIL. 2007a. *Note from PSC to Coreper/Council. EU policy on CUBA - Draft Council Conclusions*. 10758/07. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL. 2007b. *2809. Council - General Affairs and External Relations. Press Release*. 10657/07. Brussels.

- EUROPEAN COUNCIL. 2009a. *IV EU-Chile Association Council Prague*. PRES/09/80. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-80_en.htm. 23.01.2014.
- EUROPEAN COUNCIL. 2009b. *Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on Honduras*. 11530/09. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-09-74_en.htm. 01.11.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2010a. *Remarks by Herman VAN ROMPUY President of the European Council at the press conference following the meeting of Heads of State or Government*. Brussels. www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/115347.doc. 02.11.2013.
- EUROPEAN COUNCIL. 2010b. *3041. Council - Foreign Affairs*. 15350/10. Luxembourg. http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&lang=EN&fc=REGAISEN&ff_COTE_DOCUMENT=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&dd_DATE_REUNI-ON=25%2F10%2F2010&single_comparator=%3D&single_date=25%2F10%2F2010&from_date=&to_date=&rc=10&nr=23&page=Detail. 02.01.2014.
- EUROPEAN PARLIAMENT. 2013. *European Parliament resolution of 11 March 2010 on prisoners of conscience in Cuba*. P7_TA(2010)0063. Strasbourg. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2010-0063%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>.
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICE. 2010. *Republic of Cuba - European Union Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2011-2013*. http://eeas.europa.eu/cuba/index_en.htm. 03.01.2014.
- EUROSTAT. 2010. *Gipfeltreffen EU-Lateinamerika und Karibik. EU27 Handelsdefizit von 9 Mrd. Euro mit den LAK-Ländern im Jahr 2009*. STAT/10/70. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-10-70_de.htm. 07.12.2013.
- EUROSTAT COMMISSION. 2010. *Gipfeltreffen EU-Lateinamerika und Karibik EU27- Handelsdefizit von 9 Mrd. Euro mit den LAK-Ländern im Jahr 2009 LAK-Länder machen 6% des Warenverkehrs der EU27 aus*. STAT/10/70. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-10-70_de.htm. 29.10.2013.
- EUROXPRESS. 2010. *Cumbre UE-América Latina: socios globales, desafíos globales*. http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2010/5/18/Cumbre_UEAmerica_Latina_socios_globales_desafios_globales/. 26.11.2013.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. 2010. *La UE y Centroamérica cierran un Acuerdo de Asociación, el primero biregional de la UE*. http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIN/_2010/ntpr20100518_UnionEuropea.htm. 04.11.2013.
- GONZÁLES, FELIPE. 1989. *Declaración del presidente en ejercicio del consejo sobre el programa de la presidencia española*. Secretaría de Estado para la Unión Europea (Madrid). Strasbourg. http://www.cvce.eu/obj/comparecencia_de_felipe_gonzalez_para_exponer_el_programa_de_la_primera_presidencia_espanola_estrasburgo_17_de_enero_de_1989-es-ffb01143-929e-49ed-bcab-8b874fdf3ab7.html.
- GRATIUS, SUSANNE. 2007a. *Democracy Promotion in Latin America: the EU policy towards Colombia, Cuba and Venezuela*. In: Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hrsg.), *Ex-*

- terne Demokratieförderung durch die Europäische Union. European external democracy promotion.* Baden-Baden: Nomos, 119-146.
- HANDELSBLATT. 2012. *Selbstbewusstes Lateinamerika.*
<http://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-selbstbewusstes-lateinamerika/6671120.html>. 08.05.2013.
- HOFFMANN, BERT. 1998. *The Helms-Burton law and its consequences for Cuba, the United States and Europe.* Latin American Institute at the Free University of Berlin. Chicago.
- IGLESIAS, ENRIQUE, PABLO TORAL, FEDERICO STEINBERG, JOAQUÍN ROY UND ÁUREA MOLTÓ. 2012. *How Closely Tied are Spain's and Latin America's Fortunes?* Inter-American Dialogue Latin America Advisor.
<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2998>. 28.10.2013.
- INTERNAL LETTER OF SPAIN'S FOREIGN MINISTER MORATINOS TO THE HIGH REPRESENTATIVE CATHERIN ASHTON ABOUT HIS TRAVELS TO CUBA. 2010.
- INTERNAL NOTE ON THE FOREIGN MINISTER'S DINNER AT THE OCCASION OF THE EUROPEAN COUNCIL. 2008.
- LA NACION. 1999. *La segunda conquista española de América.*
<http://www.lanacion.com.ar/145680-la-segunda-conquista-espanola-de-america>. 06.02.2014.
- MADRID ACTION PLAN. 2010. *Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion.* Madrid.
<http://eulacfoundation.org/content/eu-lac-documents>. 25.01.2014.
- MARÍN, MANUEL. 2010. *Transcription of the interview with Manuel Marín González.* Centre Virtuel de la Connaisance sur l'Europe. Madrid.
http://www.cvce.eu/obj/transcription_of_the_interview_with_manuel_marin_gonzalez_madrid_13_april_2010-. 06.10.2013.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. 1986. *Acuerdo de cooperación económica e industrial entre España y la República de Cuba, hecho en Madrid el día 3 de octubre de 1985.* BOE-A-1986-3949. Agencia Estatal Boletín Oficial de Estado Boletín Oficial de Estado, 38. Madrid. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1986-3949. 28.12.2013.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. 1995. *Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (1995).* Centre Virtuel de la Connaisance sur l'Europe. Madrid.
http://www.cvce.eu/obj/prioridades_de_la_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea_1995-es-a6001f27-bd76-4027-b2f2-1d15e5b4bca2.html. 28.12.2013.
- PIÑERA, SEBASTIAN. 2013. *Discurso Inaugural.* I Cumbre Celac-UE. Santiago de Chile.
<http://www.gob.cl/discursos/2013/01/26/inauguracion-i-cumbre-celac-ue.htm>. 31.05.2013.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION. 1996. *Gemeinsamer Standpunkt vom 2. Dezember 1996 zu Kuba.* 96/697/GASP. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. L 322/1.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION. 2004. *Beschluss des Rates zur Festlegung seiner Geschäftsordnung.* 2004/338/EG. http://europa.eu/legislation_summaries/other/o10003_de.htm. 14.01.2014.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION. 2006. *II. Gipfeltreffen EU-Chile.* C/06/141.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-141_de.htm. 23.01.2014.

- RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT. 1985. *Dokumente betreffend den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften*. Amtsblatt der Europäischen Union, L 302. Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1985:302:FULL:DE:PDF>. 05.09.2013.
- REUTERS. 2012. *Reversal of fortunes sends Spaniards to Latin America*. <http://www.reuters.com/article/2012/10/31/us-spain-emigration-idUSBRE89U1C820121031>. 04.02.2014.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, JOSÉ LUIS. 2010. *Discurso del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Parlamento Europeo para presentar las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea*. Strasbourg. <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/discursos/prdi20100120.htm>. 01.11.2013.
- SANCHEZ GARCÍA, ISIDORA. 2002. *Written Question E-1428/02 to the Council. Subject: Crisis in Venezuela*. 2003/C137E/007. Official Journal of the European Union, C137E/7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:137E:0007:0008:EN:PDF>. 17.10.2013.
- SBERRO, STEPHAN. 2012. *The three stages of the Bi-regional relations between Latin America, the Caribbean and the European Union*. In: *New Grounds for the relations between the European Union, Latin America and the Caribbean. Proceedings of the EU/LAC/GIGA Seminar, 17 and 18 September 2012, Hamburg*. Hamburg, 32-38.
- THE ECONOMIST. 2012. *¡Ya me voy!* <http://www.economist.com/node/21564255>. 04.02.2014.
- THE NEW YORK TIMES. 2002. *Argentina Devalues, and the Spanish Feel the Loss*. Lexis-Nexis.
- WIRTSCHAFTSBLATT. 2010. *EU-Minister fühlen sich überrumpelt*. Lexis Nexis.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. 2010. *Chile — Measures affecting the Transit and Importing of Swordfish. Dispute Settlement*. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds193/*%29&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChecked=true#. 01.02.2014.
- ZEIT ONLINE. 2009. *Die Rückkehr der Generäle*. <http://www.zeit.de/online/2009/27/honduras-putsch>. 01.11.2013.

Sekundärliteratur

- ALECU DE FLERS, NICOLE UND PATRICK MÜLLER. 2011. *Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanism*. *Journal of European Integration* 34. 1: 19-35. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2011.566330>.
- ARAHUETES GARCÍA, ALFREDO. 2009. *Mejores relaciones y lazos más estrechos: comercio e inversiones directas de España con América Latina*. In: Celestino del Arenal (Hrsg.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano; Marcial Pons, 241-274.

- AYUSO, ANNA. 2009. *Viéndolas venir: ¿Podría la UE haber hecho más por evitar la crisis en Honduras?* Opinión CIDOB, 46. Barcelona.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/viendolas_venir_podria_la_ue_haber_hecho_mas_por_evitar_la_crisis_en_honduras. 01.01.2013.
- BALLESTEROS, AURORA GARCÍA, BEATRIZ JIMÉNEZ BASCO UND ANGELA REDONDO GONZÁLEZ. 2009. *La inmigración latinoamericana en España en el siglo XXI*. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, 70. México.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112009000300004&script=sci_arttext. 05.02.2014.
- BARBÉ, ESTHER. 1999. *La política europea de España*. Barcelona: Ariel.
- BARBÉ, ESTHER. 2008. *Spanien*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*. Baden-Baden: Nomos, 397-402.
- BARBÉ, ESTHER. 2009. *Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: Comunidad, Imagen y Liderazgo*. In: Celestino del Arenal (Hrsg.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano; Marcial Pons, 123-150.
- BARBÉ, ESTHER. 2011. *Spain and Europe. Mutual reinforcement in foreign policy*. In: Reuben Wong und Christopher Hill (Hrsg.), *National and European foreign policies. Towards Europeanization*. New York: Routledge, 131-148.
- BARBÉ, ESTHER UND LAIA MESTRES. 2008. *Spanien*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*. Baden-Baden: Nomos, 425-432.
- BARBÉ, ESTHER UND LAIA MESTRES. 2010. *Spanien*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*. Baden-Baden: Nomos, 421-428.
- BAUMGARTNER, FRANK R. UND BRYAN D. JONES. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BAYO, FRANCESCO. 2006. *Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes*. Documentos CIDOB, 16.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/america_latina/las_relaciones_politicas_entre_espana_y_cuba_continuidad_historica_y_ajustes_frecuentes. 28.12.2013.
- BERNECKER, WALTHER L. 2007. *España y la Unión Europea: una relación cambiante*. In: Walther L. Bernecker und Günther Maihold (Hrsg.), *España, del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid, Frankfurt am Main: Iberoamericana; Vervuert, 46-49.
- BERNECKER, WALTHER L. UND GÜNTHER MAI HOLD. 2007. *Presentación: Consenso y polarización en España*. In: Walther L. Bernecker und Günther Maihold (Hrsg.), *España, del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid, Frankfurt am Main: Iberoamericana; Vervuert, 7-20.
- BOGNER, ALEXANDER UND WOLFGANG MENZ. 2009. *Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion*. In: Alexander Bogner (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 61-98.

- BÖRZEL, TANJA UND DIANA PANKE. 2008. *Policy-Forschung und Europäisierung*. In: Frank Janning (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 138-156.
- BÖRZEL, TANJA UND THOMAS RISSE. 2000. *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies European University Institute Working Papers, 15. San Domenico. http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf. 31.05.2013.
- BRYSK, ALISON, CRAIG PARSONS UND WAYNE SANDHOLTZ. 2002. *After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations*. *European Journal of International Relations* 8. 2: 267-305.
- BUCHANAN, JAMES UND CRAIG STUBBLEBINE. 1962. *Externality*. *Economica* 29. 116: 371-384.
- BUCK, KARL. 2010. *Some comments on the Relations between Cuba and the EU*. *European Union Miami Analysis Special Series*, 3. Miami. <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/BuckCubaEU20EUMA10edi.pdf#>.
- Bulmer, Simon und Christian Lequesne (Hrsg.). 2005. *The member states of the European Union*. New York: Oxford University Press.
- CAPORASO, JAMES A. 1998. *Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future*. *Journal of European Public Policy* 5. 1: 1-18.
- CASAS GRAGEA, ÁNGEL MARÍA. 2001. *La vuelta de España a América Latina. ¿Reconquista o comunidad de intereses?* *Revista del Centro Andino de Estudios* 1: 133-142.
- CHANONA, ALEJANDRO. 2004. *La Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Presente y futuro de la relación birregional*. *Foreign Affairs en Español* 4. 3: 20-27.
- CHANONA, ALEJANDRO. 2007. *An Assessment of the Summits*. In: Joaquín Roy und Roberto Domínguez Rivera (Hrsg.), *After Vienna. Dimensions of the relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*. Coral Gables: Jean Monnet Chair, University of Miami.
- CHANONA, ALEJANDRO. 2008. *América Latina-Unión Europea: balance de una asociación estratégica*. In: Ángel M. Casas Gragea und Marta Ochman (Hrsg.), *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. México, D.F: Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 65-91.
- CHECKEL, JEFFREY T. 2001. *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*. *International Organization* 55. 3: 553-588. <http://www.jstor.org/stable/3078657>.
- CHECKEL, JEFFREY T. UND ANDREW MORAVCSIK. 2001. *Forum section. A constructivist research program in EU studies?* Oslo: ARENA.
- CHECKEL, JEFFREY T. UND MICHAEL ZÜRN. 2005. *Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State*. *International Organization* 59. 4: 1045-1079.
- CHISLETT, WILLIAM. 2005a. *El antiamericanismo de España: el peso de la historia*. Real Instituto Elcano Documento de Trabajo, 47.
- CHISLETT, WILLIAM. 2005b. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 9. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 31.12.2013.

- CHISLETT, WILLIAM. 2007. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 34.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 31.12.2013.
- CHISLETT, WILLIAM. 2008a. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 46.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 03.01.2014.
- CHISLETT, WILLIAM. 2008b. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 50.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 03.01.2014.
- CHISLETT, WILLIAM. 2009. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 63.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 02.01.2014.
- CHISLETT, WILLIAM. 2010. *Inside Spain*. Real Instituto Elcano Inside Spain, 69.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Insidespain. 02.01.2014.
- CINI, MICHELLE. 1996. *The European Commission. Leadership, organisation, and culture in the EU administration*. Manchester, New York: Manchester University Press; St. Martin's Press.
- CLOSA, CARLOS UND PAUL HEYWOOD. 2004. *Spain and the European Union*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- COBB, ROGER UND CHARLES ELDER. 1972. *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- COLMINA, CARMEN, DENIZ DEVRIM, LAIA MESTRES UND SOLER I LECHA, EDUARD. 2010. *Una presidencia rotatoria menguante: El difícil papel de España*. Barcelona Centre for International Affairs Notes Internacionales, 17. Barcelona.
http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionales/n1_17/una_presidencia_rotatoria_menguante_el_dificil_papel_de_espana. 05.11.2013.
- CRAWLEY, ANDREW UND ANNEKE JESSEN. 2004. *Las relaciones económicas entre Europa y América Latina*. In: Christian Freres und Karina Pacheco (Hrsg.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*. Madrid: Libros de la Catarata, 233-255.
- CRIADO ALONSO, FERNANDO. 2008. *La política de democratización de la Unión Europea y el caso de Cuba*. *Revista de Estudios Políticos*. 142: 11-41.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2006. XI. *Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina*. In: Christian Freres und José A. Sanahuja (Hrsg.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria Editorial, 301-319.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2008. *El Papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe*. In: Fernández Liesa, Carlos R. (Hrsg.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 27-50.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2009. *Identidades, Valores e Intereses en las Relaciones entre España y América Latina*. In: Celestino del Arenal (Hrsg.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano; Marcial Pons, 21-85.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2010. *Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)*. In: Fundación Carolina (Hrsg.), *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*. Madrid: Fundación Carolina, 25-55.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2011a. *América Latina en la política exterior española*. In: José M. Beneyto (Hrsg.), *Política exterior española. Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca

- Nueva; Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, 243-306.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2011b. *La triangulación España-Unión Europea-América Latina. Sinergias y contradicciones*. Pensamiento iberoamericano 8. 2.
<http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/8/las-relaciones-triangu-lares-estados-unidos-uni-n-europea-y-am-rica-latina/>.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2011c. *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española*. Madrid: Fundación Carolina.
- DEWOST, JEAN-LOUIS. 1984. *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*. Revue du Marché Commun. 273: 31-34.
http://www.cvce.eu/content/publication/2006/12/6/1f2a60bf-74b6-4cb2-9baf-12240f0f9dd4/publishable_fr.pdf.
- DIAMINT, RUT. 2009. *América Latina y España. Confluencias y disonancias*. In: Celestino del Arenal (Hrsg.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto Elcano; Marcial Pons, 87-122.
- DÍAZ BARRADO, CÁSTOR. 2008. *Marco Político-Normativo de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe a la luz de las cumbres*. In: Fernández Liesa, Carlos R. (Hrsg.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 17-26.
- DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, CYNTHIA. 2008. *El Mercosur y la Unión Europea en la asociación estratégica birregional UE-ALC*. In: Fernández Liesa, Carlos R. (Hrsg.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 299-314.
- DIEDRICHS, UDO. 2003. *Lateinamerikapolitik*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*. Berlin, Bonn: Institut für Europäische Politik; Europa Union Verlag, 271-275.
- DIEDRICHS, UDO. 2010. *Lateinamerikapolitik*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*. Baden-Baden: Nomos, 261-264.
- DIEDRICHS, UDO. 2011. *Lateinamerikapolitik*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*. Baden-Baden: Nomos, 267-270.
- DOMÍNGUEZ RIVERA, ROBERTO. 2007. *Between Vienna and Lima*. In: Joaquín Roy und Roberto Domínguez Rivera (Hrsg.), *After Vienna. Dimensions of the relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*. Coral Gables: Jean Monnet Chair, University of Miami, 23-34.
- DYKMANN, KLAAS. 2006. *Perceptions and politics. The foreign relations of the European Union with Latin America*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- EASTON, DAVID. 1965. *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- FEINBERG, RICHARD E. 2011. *Reaching out. Cuba's new economy and the international response*. Latin American Initiative at Brookings. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ JAVIER. 1999. *La política exterior de España hacia Iberoamérica: La pragmática conciliación entre un corazón hispano y una mente europea*. Limes Rivista Italiana di Geopolítica. 5: 67-85.

- FERNÁNDEZ SOLA, NATIVIDAD UND ALICIA SORROZA BLANCO. 2010. *La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010*. ARI, 82. Madrid.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTENTTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari82-2010. 04.11.2013.
- FRERES, CHRISTIAN UND FRANCESCO BAYO. 2009. *La política de España hacia América Latina: Avances y Desafíos de una relación en cambio. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association*. Latin American Studies Association. Rio de Janeiro.
- FRERES, CHRISTIAN UND ANDREW MOLD. 2004. *European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*. Association for Research and Study of Iberoamerican Issues Working Papers, 2. Madrid.
<http://eprints.ucm.es/10633/1/WP02-04.pdf>. 11.
- Freres, Christian und José A. Sanahuja (Hrsg.). 2006. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria Editorial.
- GONZÁLES, FELIPE. 1993. *La Europa que quiere España*. *Política Exterior* 6. 30: 7-20.
- GRATIUS, SUSANNE. 2005. *Helping Castro? EU and US policies towards Cuba*. Working Papers, 14. Madrid.
- GRATIUS, SUSANNE. 2007b. *España y sus relaciones con las Américas*. In: Walther L. Bernecker und Günther Maihold (Hrsg.), *España, del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid, Frankfurt am Main: Iberoamericana; Vervuert, 97-119.
- GRATIUS, SUSANNE. 2010. *Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas*. In: Manuel M. Cienfuegos und José A. Sanahuja (Hrsg.), *Una Región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB, 389-404.
- GRATIUS, SUSANNE UND DETLEF NOLTE. 2013. *GIGA Focus Lateinamerika*. 2: 1-8.
http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1302.pdf.
- GRATIUS, SUSANNE UND JOSÉ ANTONIO SANAHUJA. 2010. *Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina*. *Estudios de Política Exterior*. 135.
- GRUGEL, JEAN. 1996. *Spain: Latin America as an ambiguous topic*. In: Franco Algeri und Elfriede Regelsberger (Hrsg.), *Synergy at Work*. Bonn: Europa Union Verlag, 73-90.
- GRUGEL, JEAN. 2002. *Spain, the European Union and Latin America: Governance and Identity in the Making of 'New' Inter-Regionalism (WP)*. Real Instituto Elcano Working Papers.
- HARE, PAUL. 2008. *The Odd Couple: The EU and Cuba 1996-2008*. Brookings Institution Working Papers. Washington, D.C.
<http://www.brookings.edu/research/papers/2008/09/cuba-hare>. 30.12.2013.
- HAYES-RENSHAW, FIONA UND HELEN WALLACE. 1997. *The Council of Ministers*. Basingstoke [u.a.]: Macmillan [u.a.].
- HILL, CHRISTOPHER. 2003. *The changing politics of foreign policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- HOFFMANN, BERT UND DETLEF NOLTE. 2008. *Einleitung Lateinamerika*. Informationen zur politischen Bildung. 300. <http://www.bpb.de/izpb/8101/einleitung>.

- HOLLEY, GERHARD. 2006. *Von Río nach Wien. Eine Bestandsaufnahme der interregionalen Beziehungen zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik vor dem Gipfel in Wien (Mai 2006)*. Münster: Lit.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. 2004. *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Changes*. Prepared by Adela Pellegrino. International Organization for Migration IOM Migration Research Series, 16.
<http://www.oas.org/atip/Migration/IOM%20Report%20Migration%20LAC%20to%20EU.pdf>.
- JANN, WERNER UND KAI WEGRICH. 2003. *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. In: Klaus Schubert und Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 71-106.
- JÖRGENS, OLAF. 2008. *Zwischen Kontinuität und Wandel. Zwanzig Jahre spanische Europapolitik unter Felipe González, José María Aznar und José Luis Rodríguez Zapatero*. Bonn: Bouvier.
- KEMPIN, RONJA UND MARCO OVERHAUS. 2013. *Auswirkungen der Finanz- und Schuldenkrise auf die EU-Außenpolitik: Schlussfolgerungen und Ausblick*. In: *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*. Berlin, 95-103.
- KINGDON, JOHN W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publications.
- LEÓN, FRANCISCO. 2005. *Cuba's international reinsertion scenario*. In: Wolf Grabendorff und Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a changing global system*. Baden-Baden: Nomos, 319-333.
- López-Calva, Luis F. und Nora Lustig (Hrsg.). 2010. *Declining inequality in Latin America. A decade of progress?* New York, Washington, D.C: United Nations Development Programme; Brookings Institution Press.
- MAIHOLD, GÜNTHER. 2008. *Weder Strategie noch Partnerschaft? Die politischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Lateinamerikas/Karibik*. In: Ottmar Ette (Hrsg.), *EuropAmerikas. Transatlantische Beziehungen*. Frankfurt am Main: Iberoamericana Vervuert, 143-169.
- MAJOR, CLAUDIA. 2009. *"Europe is what member states make of it". An assessment of the influence of nation states on the European Security and Defence Policy*. University of Birmingham. Birmingham. http://etheses.bham.ac.uk/289/2/PhD_Claudia_Major.pdf. 27.11.2013.
- MALAMUD, CARLOS. 2005. *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la Independencia*. Real Instituto Elcano Informes Elcano, 3. Madrid.
http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Inf_3.pdf. 07.09.2013.
- MALAMUD, CARLOS. 2013. *España, América Latina, Iberoamérica*. Comentario Elcano, 66. Madrid.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTENT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/comentario-malamud-espana-america-latina-iberoamerica. 02.11.2013.
- Mallo, Tomás (Hrsg.). 2011. *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la presidencia española de 2010*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI de España Editores.

- MESTRES, LAIA UND ESTHER BARBÉ. 2011. *Spanien*. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*. Baden-Baden: Nomos, 437-446.
- MISKIMMON, ALISTER. 2007. *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union. Between Europeanisation and National Adaptation*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- MONTALBÁN, JUAN F. 2011. *Las relaciones euro-latinoamericanas: retos pendientes tras la presidencia española*. In: Tomás Mallo (Hrsg.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la presidencia española de 2010*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI de España Editores, 123-134.
- MORAVCSIK, ANDREW. 1993. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies* 31. 4: 474-524.
- MORAVCSIK, ANDREW. 1997. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization* 51. 4: 513-553.
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>.
- MORAVCSIK, ANDREW. 1998. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- MORAVCSIK, ANDREW UND FRANK SCHIMMELFENNIG. 2009. *Liberal Intergovernmentalism*. In: Antje Wiener und Thomas Diez (Hrsg.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 67-87.
- NYE, JOSEPH. 1990. *The Changing Nature of World Power*. *Political Science Quarterly* 105. 2: 177-192.
- OSIMANI, ROSA UND ROMERO PÉREZ ANTÓN. 2006. *El desafío de la asociación: la Unión Europea y el Mercosur*. In: Christian Freres und José A. Sanahuja (Hrsg.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria Editorial, 213-234.
- PEÑA, FELIX. 2006. *Una relación proyectada hacia el futuro. Reflexiones sobre la Cumbre de Viena desde la perspectiva del Mercosur*. In: José M. Beneyto und Patricia Argerey (Hrsg.), *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*. Madrid: Biblioteca Nueva; Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, 17-31.
- PETERS, DIRK UND WOLFGANG WAGNER. 2008. *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hrsg.), *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*. Baden-Baden: Nomos, 43-60.
- POLLACK, MARK A. 1997. *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*. *International Organization* 51. 1: 99-134.
- POWELL, CHARLES. 2012. *The pain in Spain: political, social and foreign policy implications of the European economic crisis*. Real Instituto Elcano. Madrid.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/powell_pain_spain_europe_trouble_oct12/.07.05.2014.
- PRINCEN, SEBASTIAAN. 2007. *Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research*. *Journal of European Public Policy* 14. 1: 21-38.
- PRINCEN, SEBASTIAAN. 2011. *Agenda-setting strategies in EU policy processes*. *Journal of European Public Policy* 18. 7: 927-943.

- PUTNAM, ROBERT D. 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*. International Organization 42. 3: 427-460.
- QUISPE REMÓN, FLORABEL. 2008. *Cooperación para el desarrollo y asociación estratégica birregional*. In: Fernández Liesa, Carlos R. (Hrsg.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 133-162.
- RAMÓN BAEZA, SANJUAH. 2003. *La política exterior de la Unión Europea*. Cuadernos internacionales de información sindical 39. 55.
- RODRÍGUEZ BARRIGÓN, JUAN MANUEL. 2008. *Evolución y desarrollo de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe*. In: Fernández Liesa, Carlos R. (Hrsg.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 79-96.
- ROY, JOAQUÍN. 2003. *The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation*. Canadian Foundation for the Americas Background Briefing. Ottawa.
- ROY, JOAQUÍN. 2007. *The attitude of the European Union and Spain towards Cuba: an assesment a year after Castro's illness*. Miami-Florida European Union Center of Excellence Robert Schuhmann Paper Series, 4.
http://www6.miami.edu/eucenter/Roy_CubaSpainspecial070722edi.pdf. 10.07.2013.
- ROY, JOAQUÍN. 2012. *European Union-Latin American Relations in a Turbulent Era*. Miami-Florida European Union Center of Excellence Robert Schuhmann Paper Series, 12.
<http://www.as.miami.edu/eucenter/papers/roy-EULAT-special121200.pdf>. 10.07.2013.
- RUANO, LORENA. 2013a. *Introduction. Europeanization and National Foreign Policies towards Latin America*. In: Lorena Ruano (Hrsg.), *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge, 1-11.
- RUANO, LORENA. 2013b. *The Conceptual Framework*. In: Lorena Ruano (Hrsg.), *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge, 12-35.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2008a. *La política de desarrollo de la UE y América Latina. Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Fundación Carolina Cuadernos CEALCI, 12. Madrid. 31.05.2013.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2008b. *The effectiveness of European Union development cooperation with Latin America: assessment and perspectives. Strategy Document*. EX-PO/B/AFET/2007/48. European Parliament. Brussels.
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html>. 07.12.2013.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. 2013. *Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism*. In: Lorena Ruano (Hrsg.), *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge, 36-61.
- SÁNCHEZ MARTÍN, MIGUEL, GONZALO ESCRIBANO UND DE ARCE BORDA, RAFAEL. 2013. *La inversión española directa en Latinoamérica: un enfoque de gobernabilidad y gestión de riesgos*. ARI, 13. Madrid.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari13-2013-sanchez-escribano-arce-inversion-espanola-directa-america-latina-gobernabilidad-riesgos. 02.11.2013.
- SCHALK, J., R. TORENVLIED, J. WEESIE UND F. STOKMAN. 2007. *The Power of the Presidency in EU Council Decision-making*. European Union Politics 8. 2: 229-250.

- SCHARPF, FRITZ W. 1973. *Planung als politischer Prozess. Aufsätze z. Theorie d. planenden Demokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- SCHWARZBAUER, ANNETTE. 2012. *25 Jahre Friedensabkommen in Zentralamerika. Auf dem Weg zu Esquipulas III?* Konrad-Adenauer-Stiftung Länderbericht. Guatemala. http://www.kas.de/wf/doc/kas_31838-1522-1-30.pdf?120813104229. 25.09.2013.
- SHERRINGTON, PHILIPPA. 2000. *The Council of Ministers. Political authority in the European Union*. London, New York: Pinter.
- SORIANO, JUAN PABLO. 2011. *Poco ruido, algunas nueces y un futuro menos incierto: las relaciones euro-latinoamericanas*. In: Esther Barbé (Hrsg.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La presidencia española de la Unión Europea (2010)*. Barcelona, 157-164.
- STEVENS, WILLY. 2002. *América Latina y la UE. Segunda cumbre entre regiones*. Política Exterior 16. 87.
- TALLBERG, JONAS. 2003. *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*. Journal of European Public Policy 10. 1: 1-19.
- TALLBERG, JONAS. 2006. *Leadership and negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO. 2001a. *Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy*. ARENA, University of Oslo ARENA Working Papers, 26. Oslo. http://www.uned.es/dcpa/Profesores/126JIgnacioTorreblanca/126Publicaciones/Torreblanca_arena_01_26_europeanization.PDF. 31.05.2013.
- TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO. 2001b. *La europeización de la política exterior española*. In: Carlos Closa (Hrsg.), *La europeización del sistema político español*. Madrid, España: Istmo, 483-511.
- TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO. 2010. *A confused Spain in a disorientated Europe. Translation from "Una España confusa en una Europa desorientada"*. Política Exterior 133: 45-60.
- TRÜB, BETTINA. 2012a. *Boost or Backlash? EU Member States and the EU's Latin America Policy in the Post-Lisbon Era*. In: Paul J. Cardwell (Hrsg.), *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*. Hague: T.M.C. Asser Press, 265-286.
- TRÜB, BETTINA. 2012b. *Foreign policy towards Latin America in Europe, a comparative study*. Mannheim.
- ÚBEDA-PORTUGUÉS, JOSÉ ESCRIBANO. 2005. *La dimensión europea de la política exterior española hacia América latina. Política internacional de los primeros gobiernos socialistas*. Madrid: Visión Net.
- ÚBEDA-PORTUGUÉS, JOSÉ ESCRIBANO. 2007. *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea. 1986-2006*. Madrid: Vision Net.
- WALLACE, HELEN. 1999. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- WALLACE, HELEN. 2005. *Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States*. In: Simon Bulmer und Christian Lequesne (Hrsg.), *The member states of the European Union*. New York: Oxford University Press, 25-44.
- WESSELS, WOLFGANG. 2008. *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- WESTPHAL, KIRSTEN. 2007. *External Democratization: The EU, Latin America and the biregional pattern*. In: Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hrsg.), *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European external democracy promotion*. Baden-Baden: Nomos, 95-115.
- WITTELSBÜRGER, HELMUT UND CLAUDIA GEIER. 2004. *Spanien und die Lateinamerikapolitik der Europäischen Union. Das Fallbeispiel Chile*. KAS-Auslandsinformationen 20. 2: 50-69.
- WONG, REUBEN UND CHRISTOPHER HILL. 2011. *Introduction*. In: Reuben Wong und Christopher Hill (Hrsg.), *National and European foreign policies. Towards Europeanization*. New York: Routledge, 2-18.
- XALMA, CRISTINA. 2010. *Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna*. Nueva Sociedad. 216: 65-77.
- ZORZÁN, FEDERICO. 2011. *Las relaciones UE-América Latina y el diálogo político birregional*. In: Tomás Mallo (Hrsg.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la presidencia española de 2010*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI de España Editores, 41-88.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst zu haben und keine anderen Quellen und Hilfsmittel benutzt zu haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht.

Trier, den (Datum) _____ Unterschrift: _____