

Gordon Carmele

Postkoloniale Außenpolitik Spaniens – Die Beziehungen zu Lateinamerika

Die koloniale Vergangenheit ist in den außenpolitischen Beziehungen Spaniens zu den Staaten Lateinamerikas und der Karibik Verbindung und Belastung zugleich. Einerseits entwickelten sich auf der Grundlage gemeinsamer Sprache und Kultur gute wirtschaftliche Beziehungen und verstärkte Migrationsbewegungen. Andererseits bildete das koloniale Erbe, das Auftreten gegenüber den ehemaligen Kolonien und insbesondere die wiederbelebte spanische Monarchie mehrfach einen Kristallisationspunkt für laute Kritik vor allem linker Regierungschefs lateinamerikanischer Staaten. Dabei vertraten konservative und sozialistische Regierungspräsidenten unterschiedliche außenpolitische Linien gegenüber den Präsidenten Lateinamerikas.

Migration

Die Beziehungen von Spanien zu Lateinamerika sind besondere und das hat sprachliche, kulturelle, historische und auch emotionale Gründe. Spanisch ist in den meisten Ländern Lateinamerikas die wichtigste Sprache und die koloniale Vergangenheit ist gleichzeitig Brücke und Mauer. Die Verbindung sorgt nach wie vor für intensive Migrationsbewegungen, durchaus mit unterschiedlichen Zielen. Spanien war seit dem 16. Jahrhundert ein Land der Auswanderer und die Vizekönigreiche bzw. später die unabhängigen Staaten Lateinamerikas bildeten bevorzugte Zielgebiete. Daran änderte sich bis in die 1960er Jahre nichts. So zog es auch die fliehenden Republikaner in Folge des spanischen Bürgerkrieges (1936-1939) nach Lateinamerika. Das Franco-Regime wurde zur Belastung der Staaten in Lateinamerika. Die Wiederherstellung der Demokratie in Spanien ließ die Beziehungen wieder besser werden und der friedliche und konsensuale Prozess entwickelte sich zum Vorbild auch in den lateinamerikanischen Staaten. Ab Mitte der 1960er Jahre verlagerten sich die spanischen Emigrationsströme, wie die Zahlen des Instituto Nacional de Estadística (INE) zeigen: Während es zwischen 1961 und 1965 knapp 72 Prozent aller Auswanderer auf den amerikanischen Kontinent und nur rund 1,8 Prozent nach Europa zog, lag der Anteil Europas zwischen 1971 und 1975 bei 86,8 Prozent und der Amerikas hatte sich auf 11 Prozent reduziert. Erst seit den 1990er Jahren kam es in der spanischen Migration zu einem grundlegenden Wandel. Im Zuge der europäischen Integration des Landes und dem damit verbundenen langanhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung entwickelte sich Spanien vom Aus- zum Einwanderungsland und damit auch aufgrund der sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten zu einem interessanten Migrationsziel aus Lateinamerika. Dass diese Migration auch ein Ventil darstellte, zeigte sich in der spanischen Finanz- und Wirtschaftskrise, als die Auswanderung wiederum erheblich zunahm. In der Krise wanderten zwischenzeitlich fast genauso viele Menschen nach Amerika aus wie nach Europa. Bis 2019 hatte sich der Anteil der Auswanderer nach Lateinamerika wieder auf 26,6 Prozent reduziert. Die Zahlen der Auswanderer entwickelten sich auch insgesamt ab 2014 rückläufig. Der lateinamerikanische Anteil an den

Einwanderern veränderte Spanien, und in ihrer Herkunft spiegeln sich die Krisen des Kontinents wider. Seit 2010 hat sich die Zahl der Zuwanderer aus Lateinamerika verdreifacht und übertrifft inzwischen die aus Europa. Dies hängt auch mit der wirtschaftlichen Erholung in Spanien seit 2015 zusammen. 2020 brach die spanische Wirtschaft um 11 Prozent ein, Verschuldung und Arbeitslosenquote stiegen deutlich (vgl. Gomez 2021; Rodríguez de Paz 2021). Sollte aus der COVID-19-Pandemie eine Wirtschaftskrise werden, wird sich dies in der Migration niederschlagen.

Die Lateinamerika-Politik der spanischen Regierungen

Vor der Niederlage der Armada gegen die britische Flotte Anfang des 17. Jahrhunderts war Spanien eine globale Macht ersten Grades. Mit dem Verlust der Kolonien manifestierte sich dieser Niedergang im 19. Jahrhundert. Durch die europäische Integration gewann die spanische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika an Bedeutung, denn „die EU räumte Spanien eine Vorrangstellung in der Formulierung und Vertretung ihrer Lateinamerikapolitik ein, die von Seiten der ehemaligen Kolonialmacht gerne als Exklusivität verstanden und gehandhabt wird“ (Nohlen / Kölling 2020, S. 518). Dieses Auftreten wurde in Lateinamerika durchaus kritisch gesehen. Für die Europäische Union (EU) bildet Spanien dagegen eine Brücke in eine Region, der sie zuvor wenig Aufmerksamkeit schenkte.

Die ersten Regierungen (1976-1982) nach der Redemokratisierung waren vorwiegend mit der erfolgreichen Gestaltung des demokratischen Übergangs (Transición) sowie mit der Bewältigung der wirtschaftlichen Krise in der Post-Franco-Ära beschäftigt. Adolfo Suárez besuchte 1978 als erster westlicher Regierungschef nach der Revolution Kuba und begann die bilateralen Beziehungen wiederzubeleben.

Es kam der Regierung Felipe González (1982-1996) zu, das demokratische Spanien in der internationalen Politik zu positionieren. Innerhalb der europäischen Gemeinschaft stärkte die Regierung das Interesse an Lateinamerika. 1985 wurde im Außenministerium ein Sekretariat für die internationale Kooperation und Lateinamerika (SEAEX) eingerichtet, innerhalb dieser Struktur entstand 1988 die Agentur für internationale Kooperation (AECI). Dieser wurden die

technischen Kooperationsbüros (OTC) in den Zielländern unterstellt. Die sozialistische Regierung nahm die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit ernst und vervierfachte die Ausgaben zwischen 1988 und 1994. Die Regierung González initiierte 1991 mit mexikanischer Unterstützung die Iberoamerika-Gipfel. Sie entwickelten sich zu einem wichtigen Forum des politischen Dialogs und der wirtschaftlichen Vereinbarungen. Es wurden schon beim ersten Gipfel Programme für Wissenschaft und Entwicklungstechnologie sowie über das öffentliche Fernsehen und zur Alphabetisierung beschlossen. Die Teilnehmer bekannten sich zu Rechtsstaatlichkeit, Frieden, Sicherheit, Wohlstand, sozialer Gleichheit und friedlicher Konfliktlösung. Nach dem Fall der Sowjetunion kam beim Gipfel in Madrid 1992 das Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie hinzu. Die spanischen Unternehmen begannen in den 1990er Jahren Lateinamerika als bevorzugten Investitionsstandort zu entdecken. Um hier dauerhaft gute Geschäfte zu machen, war man vor allem an politischer Stabilität interessiert.

Die konservative Regierung José María Aznar (1996-2004) setzte sich auch innerhalb der EU für eine striktere Linie gegenüber der kubanischen Regierung ein. Trotzdem nahm Aznar 1999 am Iberoamerika-Gipfel in Havanna teil. Allerdings betonte die Regierung, es handle sich nicht um einen Staatsbesuch. Auf den Gipfeln entstanden verschiedene Kooperationsabkommen, u.a. wurde das Alphabetisierungsprogramm ausgeweitet. Ab 2001 trat zudem der internationale Terrorismus auf die Agenda. 2003 wurde beim Gipfel in Bolivien die Eröffnung eines ständigen Generalsekretariats (Secretaría General Iberoamericana-SEGIB) mit Sitz in Madrid beschlossen, es wurde 2005 eröffnet und nimmt den Beobachterstatus bei EU und UNO wahr. Der Haushalt des Sekretariats wurde bis 2014 zu 70 Prozent von Spanien geschultert, in der Finanzkrise senkte das Land seinen Anteil auf 60 Prozent. Im Jahr 1999 begannen die EU-Lateinamerika-Gipfel. Die spanische Entwicklungspolitik wurde ab 1998 gesetzlich verankert, wobei der multilaterale Teil überwiegend über die EU abgewickelt wurde. In den ersten Generalplänen erhielt Lateinamerika die größten Förderungen. Thematisch wurden vor allem Projekte im Bildungsbereich und der Gesundheit unterstützt. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 setzte die spanische Regierung auf die Unterstützung des Kampfes der USA gegen den Terror und isolierte sich damit nicht nur innerhalb der EU, sondern auch gegenüber den lateinamerikanischen Staaten. Für sie bildeten Spanien und die EU eine Alternative zum großen Bruder im Norden, diese Alternative schien nun auszufallen.

Die sozialistische Regierung von José Luis Zapatero (2004-2011) bemühte sich, die internationalen Beziehungen innerhalb der EU ebenso wie zu den lateinamerikanischen Staaten zu reaktivieren. Im Verhältnis zu den USA nahm die Regierung durch die Beendigung des Irak-Einsatzes eine deutliche Verschlechterung in Kauf. Die Regierung konnte die Beziehungen insbesondere zu den linken Regierungen Lateinamerikas erheblich verbessern. Dennoch stellte sich Zapatero beim Iberoamerika-Gipfel 2007 im Konflikt mit Hugo Chávez auf die Seite des spanischen Königs, der Chávez

vez nach mehreren Zwischenrufen aufforderte, den Mund zu halten. Die Beteiligung an den Iberoamerika-Gipfeln ließ zwischen 2004 und 2008 von in der Regel 20 Staatsoberhäuptern auf 16 bis 19 nach. Nach 2001 traten auch die Themen Migration, Nachhaltigkeit und (soziale) Inklusion auf die Agenda der Gipfel. Auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel 2008 in Peru wurde die soziale, intellektuelle, nachhaltige und strategische Kooperation vereinbart und 2010 durch eine gemeinsame Stiftung ergänzt, die ihren Sitz in Hamburg bezog. Das spanisch-amerikanische Verhältnis entspannte sich nach der Wahl Obamas, 2009 fanden die Präsidenten bei einem bilateralen Treffen Gemeinsamkeiten in ihrem Interesse an Lateinamerika. Die amerikanische Politik der Annäherung an Kuba unterstützte die Regierung Zapatero. Bei einem Treffen mit Raúl Castro setzte sich der spanische Außenminister 2009 für eine Freilassung politischer Gefangener ein und überbrachte eine Nachricht Obamas. Im gleichen Jahr nahm Zapatero wegen anderer Termine in der Wirtschaftskrise erstmals nicht am Iberoamerika-Gipfel teil. Der Regierung fehlte für die Region ein langfristiges Konzept, was in dem polarisierten Konflikt zwischen rechten und linken Kräften in Lateinamerika dazu führte, dass sich die Partner dies- und jenseits des Atlantiks entfernten (vgl. Alija Garabito 2018, S. 91).

Die konservative Regierung Mariano Rajoy (2011-2018) warb im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise auch in den lateinamerikanischen Staaten um Investitionen, und die spanischen Unternehmen konnten durch die Gewinne in Lateinamerika die Rückgänge teilweise kompensieren. Allerdings nutzte China die europäische Schwäche für eine Investitionsoffensive in Lateinamerika, um sich den Zugriff auf Bodenschätze zu sichern. Anders als die Programme der EU waren die chinesischen nicht an politische Kriterien gebunden. Ausdruck des geringeren Interesses an Spanien insbesondere durch linke Regierungen Lateinamerikas war die weiter nachlassende Teilnahme am Iberoamerika-Gipfel. Schließlich kamen 2016 nur noch 13 Staatsoberhäupter. Der Gipfel verlor damit an Kraft und Einfluss. Mit welchen Schwierigkeiten die linken Regierungen in Lateinamerika für die spanischen Wirtschaftsinteressen in der Region verbunden sein konnten, wurde 2012 deutlich, als die Regierung Kirchner in Argentinien kurzerhand die Tochter YPF des spanischen Erdölkonzerns Repsol verstaatlichte. Der Schritt wurde von der spanischen Regierung, der EU und Repsol kritisiert. Die spanische Vereinigte Linke sowie die Regierungen von Brasilien, Venezuela, Uruguay und Bolivien begrüßten den Schritt. Evo Morales verstaatlichte im gleichen Jahr die Tochterunternehmen der spanischen Energiekonzerne in Bolivien. So kam es insgesamt zu einer „Distanz zu den von Linksregierungen dominierten Staaten – Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kuba, Nicaragua und Venezuela“ (Gratius 2014, S. 6). Im Verhältnis zu Venezuela eskalierte die Situation 2014 erneut, als Nicolás Maduro den ehemaligen Regierungspräsidenten Aznar, der der politische Ziehvater von Rajoy war, Mörder nannte. Er habe im Irak-Krieg den Tod von 120.000 Irakern verantwortet. Die amerikanische Politik der Öffnung gegenüber Kuba unterstützte Rajoy weniger

überzeugt als sein sozialistischer Vorgänger. 2016 besuchte der spanische König Felipe VI. die Insel erstmals, um dem Begräbnis von Fidel Castro beizuwohnen. Im Friedensprozess zwischen Regierung und FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) in Kolumbien engagierte sich die Regierung 2016 durch die Entsendung von Beobachtern. Im Rahmen des Iberoamerika-Gipfels schlossen sich 22 Staaten der Unterstützungserklärung für den Friedensprozess an. Kritisiert wurde, dass Rajoy über keine Lateinamerika-Strategie verfügte, die über einzelne Staaten hinausging (vgl. Ayllón 2018).

Pedro Sánchez (seit 2018) engagierte sich außerordentlich in der Außenpolitik, was auch der schwachen innenpolitischen Position seiner Minderheitsregierung geschuldet war. Er traf sich schon 2018 mit verschiedenen lateinamerikanischen Regierungschefs, um die Beziehungen wiederzubeleben (vgl. Alberola 2018). Bei einer Kubareise bemühte er sich, die Beziehungen zu stabilisieren und zu vertiefen. Der Besuch wurde auch als eine Unterstützung der politischen Reform verstanden. Im Folgejahr kam König Felipe VI. zum ersten offiziellen Staatsbesuch. Bei seiner Rede vor der kubanischen Staatsführung sprach er sich für Demokratie und Menschenrechte aus. Sánchez' erster Iberoamerika-Gipfel fand 2018 statt, dabei forderten die Staaten mehrheitlich das Ende der Wirtschafts-, Handels- und Finanzblockade gegen Kuba. Der nächste Gipfel ist 2021 in Andorra geplant. Die Zusammenarbeit im Bildungsbereich, etwa durch Stipendienprogramme, die Anerkennung von Abschlüssen sowie zur Förderung von Sprache und Kultur wurde auf den Gipfeln weiter intensiviert. Bei der Anerkennung von Juan Guaidó als Übergangspräsident Venezuelas nahm Sánchez die traditionelle Führungsrolle Spaniens innerhalb der EU bei den Lateinamerika betreffenden Fragen an (vgl. De Miguel 2019). Während die Opposition auf eine schnelle Anerkennung drängte, sprach der Koalitionspartner Podemos von einem Staatsstreich in Venezuela unter amerikanischer Führung. Sánchez balancierte die Positionen in seiner Regierung aus und im Februar 2019 erkannte die EU Guaidó als venezuelanischen Übergangspräsidenten an, mit dem klaren Auftrag demokratische Neuwahlen durchzuführen. Allerdings hatten sich die Hoffnungen auf einen demokratischen Wandel durch Guaidó ohne Beteiligung Maduros 2020 weitgehend zerschlagen. Zusätzlich bereitete ihm sein Amtsvorgänger und Parteifreund Zapatero einiges Kopfzerbrechen. Dieser engagierte sich ab 2014 als maduronaher Vermittler in Venezuela. Nach den Wahlen in Venezuela 2020, die von Spanien und der EU nicht anerkannt wurden, sah sich die Regierung Sánchez genötigt, bekannt zu geben, dass Zapatero in Venezuela-Fragen nur seine persönliche Meinung äußere und nicht für das Land spreche (vgl. González 2020).

Wirtschaft

Das spanische Parlament verabschiedete von 1998 bis 2016 vier Generalpläne für Entwicklungszusammenarbeit. Die Ausgabenkürzungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise trafen besonders Lateinamerika hart. Für den fünften Plan forderte der Abgeordnetenkongress eine Steigerung auf 0,4

Prozent des BIP (vgl. Casqueiro 2018). In der aktuellen außenpolitischen Strategie der sozialistischen Regierung werden die Beziehungen zu Lateinamerika wieder als Priorität gleich nach Europa benannt. Die Achtung der Menschenrechte, die Förderung eines inklusiven, nachhaltigen und solidarischen Wirtschaftswachstums soll vor allem mit Blick auf die Zeit nach der COVID-19-Pandemie im Mittelpunkt stehen. Die Zusammenarbeit der EU mit der Region Lateinamerika und Karibik soll intensiviert, die Iberoamerika-Gipfeltreffen gestärkt und die Krisenbewältigung in Venezuela reaktiviert werden (vgl. Gobierno de España 2021, S. 8-49).

Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zu Lateinamerika hat in den vergangenen 15 Jahren erheblich zugenommen, Spanien ist einer der wichtigsten Investoren in der Region. Die spanische Handelsbilanz ist traditionell negativ, wobei sich das Defizit in den letzten Jahren noch vergrößerte. Die wichtigsten Exportmärkte lagen in Europa, danach folgten die USA und mit Mexiko, Brasilien und Chile einige lateinamerikanische Staaten. Die Handelsbilanz im Verhältnis zu den lateinamerikanischen Staaten wies allerdings zwischen 2015 und 2019 einen deutlichen Überschuss auf. Die Importe aus Lateinamerika erhöhten sich auf 3,6 Milliarden Euro, die Exporte dorthin stiegen auf ca. 9,5 Milliarden Euro. Die lateinamerikanischen Regionalmächte verfolgen unterschiedliche Interessen und befinden sich in konkurrierenden Zusammenschlüssen. Für Mexiko und Brasilien sind die USA der wichtigste Handelspartner, während für Chile und Peru die asiatischen Märkte von zentraler Bedeutung sind. Daher nimmt der Subkontinent Spanien und Europa nicht als privilegierten Partner wahr.

Donald Trumps Einsatz von Zöllen gaben Spanien und der EU die Chance, sich als Alternative zu positionieren. Neben den Säulen des Handels und der nachhaltigen Entwicklung sollen (Wirtschafts-)Abkommen der EU zukünftig auch Maßnahmen zur Durchsetzbarkeit und Überprüfbarkeit beinhalten. Die Abkommen der EU mit Mexiko und Chile über strategische Partnerschaften, die 2000 bzw. 2002 in Kraft traten, „gelten heute [...] als veraltet“ (Grieger 2019, S. 41). Die Modernisierungen müssten sich nach europäischer Vorstellung vor allem auf die Handelssäulen beziehen und diese um die Aspekte Nachhaltigkeit sowie Durchsetzbarkeit und Überprüfbarkeit ergänzen. Im Verhältnis zur Andengemeinschaft (Peru, Bolivien, Kolumbien und Ecuador) wurde 2012 ein umfassendes Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru vereinbart, dem 2014 auch Ecuador beitrug. Das Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala und Panama) trat 2012 in Kraft. Die Abkommen mit der Andengemeinschaft und Zentralamerika umfassen die Bereiche politischer Dialog, Zusammenarbeit und Handel und beinhalten auch Bestimmungen zu Menschenrechten, Gesundheit, Umwelt- und Arbeitsschutz sowie nachhaltiger Entwicklung. Mit den im Cariforum organisierten karibischen Staaten trat 2008 ein Wirtschaftsabkommen in Kraft. An diesen Staaten war die EU insbesondere wegen ihrer Nähe zu eigenen Überseegebieten interessiert. Es umfasst ökologische, soziale und Arbeitsnormen und ist mit einem Entwicklungsfokus für die karibischen

Staaten versehen. Unter ähnlichen Vorzeichen steht das 2017 mit Kuba vereinbarte Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit.

20 Jahre nach Beginn der Verhandlungen verkündete die EU-Kommission im Juli 2019 die Einigung auf ein umfassendes Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur. Damit wollte die EU „ihre geoökonomischen und geopolitischen Interessen in der Region [...] behaupten“ (Grieger 2019, S. I). Durch das Abkommen sollten Zölle von jährlich über 4 Mrd. Euro entfallen. Die EU erhoffte sich von dem Abkommen eine Steigerung des Absatzes von Industriegütern. Die Mercosur-Staaten erhofften sich eine erhebliche Steigerung der Ausfuhren von Agrargütern in die EU. Die europäischen Landwirte warnten vor dem großzügigeren Umgang mit Pflanzenschutzmitteln in den Mercosur-Staaten. Der Freihandelsvertrag scheiterte im Europaparlament im Oktober 2020. Die Abgeordneten forderten einen Sanktionsmechanismus für Umwelt- und Klimaschutzfragen. Auch der österreichische Kanzler Kurz äußerte Bedenken und verlangte eine Neuverhandlung (vgl. Nolte / Dilger 2020). Die Maßnahme richtete sich gegen die brasilianische Regierung und deren mangelnden Schutz des tropischen Regenwaldes (vgl. Reiche 2020). Kritisiert wurde, dass ein Scheitern des Abkommens andere Akteure in der Region stärken würde, insbesondere China und die USA (vgl. Liebrich / Bauchmüller 2020).

Literatur

- Alberola, Miquel (2018): El Rey exhorta a los empresarios en la Cumbre Iberoamericana a defender una globalización inclusiva, in: El País vom 16.11.2018
- Alija Garabito, Adela María (2018): Las difíciles relaciones de España con Cuba. El caso de España en la Posición Común de la Unión Europea, in: *Tiempo Devorado* 2018, S. 75-98
- Ayllón, Luis (2018): España quiere reactivar su política exterior en 2018, in: ABC vom 2.1.2018
- Casqueiro, Javier (2018): Rechazo total al nuevo plan de Cooperación impuesto por el Gobierno, in: El País vom 18.2.2018
- De Miguel, Bernado (2019): Un amplio bloque europeo reconoce a Guaidó pero sin alinearse con Trump, in: El País vom 6.2.2019
- Gobierno de España (2021): Estrategia de acción 2021-2024, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación 2021
- Gomez, Manuel (2021): España destruyó 622.600 empleos y la tasa de paro aumentó hasta el 16,13% en el año de la pandemia de coronavirus, in: El País vom 28.1.2021
- González, Miguel (2020): El Gobierno se desmarca del respaldo de Zapatero al régimen de Maduro, in: El País vom 9.12.2020
- Gratius, Susanne (2014): Außenpolitik im Eigeninteresse: Die neue spanische Lateinamerika-Politik, in: SWP Aktuell, Januar 2014, S. 1-8
- Grieger, Giesela (2019): Handel der EU mit Lateinamerika und der Karibik. Überblick und Zahlen, Brüssel: Europäische Union
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2021): www.ine.es/; 5.3.2021
- Liebrich, Silvia / Bauchmüller, Michael (2020): Freihandelsabkommen Mercosur Vergiftete Stimmung in: *Süddeutsche Zeitung* vom 20.8.2020
- Nohlen, Dieter / Kölling, Mario (2020): Spanien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik. 3. Aufl.; Wiesbaden: Springer VS
- Nolte, Detlef / Dilger, Gerhard (2020): Das Abkommen EU-Mercosur, in: *Internationale Politik*, Juli 2020, S. 112 f.
- Reiche, Matthias (2020): EU-Parlament lehnt ab: Mercosur-Abkommen vor dem Aus. (www.tagesschau.de/wirtschaft/ende-mercosur-abkommen-101.html; 5.3.2021)
- Rodríguez de Paz, Alicia (2021): El PIB sufre un desplome histórico del 11 % en el 2020 a causa de la covid, in: *La Vanguardia* vom 31.1.2021