

Trotz der Wende, die Spaniens Lateinamerikapolitik unter Ministerpräsident Rodríguez Zapatero gegenüber der von Amtsvorgänger Aznar verfolgten Linie genommen hat, gibt es Gemeinsamkeiten. Denn eines war und ist parteiübergreifend in Spanien Konsens: Den Beziehungen zu den spanischsprachigen Ländern Lateinamerikas gebührt in der Madrider Außenpolitik ein besonderer Platz. Ihr Land, so die Spanier unisono, müsse sich seiner historischen Verantwortung für die früheren Kolonien stellen, sei gar natürlicher Teil „Iberoamerikas“. Mit den Iberoamerikagipfeln versuchte Felipe González der Madrider Lateinamerikapolitik nach der *transición* ein kraftvolles Instrument zu geben. Unter Aznar wurde die Institutionalisierung der Beziehungen ausgebaut, von der nun verstärkt auch die spanische Wirtschaft profitierte. Durch seine harte Gangart gegenüber Kuba und Venezuela etwa, aber auch seine Anlehnung an die USA nach dem 11. September 2001 setzte der PP-Politiker hierbei eigene Akzente. Gänzlich anders orientierte sich nach dem März 2004 die heutige spanische Führung: Zapatero und der PSOE suchen erneut den Schulterschluss mit den Linken Lateinamerikas und betonen vor allem die soziale Komponente des Madrider Kurses gegenüber der Region - eine Wende, die angesichts der Sensibilität der Spanier für das lateinamerikanische Thema nicht ohne politischen Zündstoff ist.

Zwischen nationalem Interesse und Ideologie

**Spaniens Lateinamerikapolitik
von Aznar bis Zapatero**

■ Executive Summary

When Venezuela's president, Hugo Chávez, paid an official visit to Madrid in November 2004, he declared that he had 'never before been welcomed like this in Spain'. And the left-wing populist's joy is not the only sign of the radical change which is taking place in Spain's policy vis-à-vis Latin America. Prime Minister José Luis Rodríguez Zapatero interprets his term of office as a mandate to do everything in a way much different from that of his predecessor, José María Aznar. This applies especially to relations with Latin America. The 17th Ibero-American summit which will take place in Santiago de Chile in November 2007 will revolve around a shift to the left – both in Latin America and in Spain's foreign policy.

The term *Ibero-America* the Spanish like to use points towards an identity shared between the countries of the Iberian peninsula and the Spanish and Portuguese-speaking countries in Central and South America, an identity grown through varied (colonial) historical, cultural, economic, political, and personal bonds. Even Francisco Franco tried to escape from the international isolation of his dictatorship the Ibero-American way, endeavouring to ascribe to his 'national catholic' Spain the role of a natural bridge between Latin America and Europe. During the years of its democratization process, the so-called '*transición*', Spain turned towards Europe with all its might. And with its accession to the European Community

in 1986, the country no longer hovered between Europe and Latin America but had entirely become part of the latter. Yet Spain continued to hold on to its Ibero-American identity.

However, it was not before José María Aznar took over the government in 1996 that a Spanish Latin American policy began to emerge that was actually characterized by political interaction between these identities. During Mr Aznar's term of office, Spain's and Europe's relations with Latin America were deepened and amplified, and a European policy vis-à-vis Latin America developed. One of Mr Aznar's greatest successes in this respect was that shortly after his assumption of office in 1996, he largely succeeded in raising the position of Spain's new government towards Fidel Castro's dictatorship in Cuba to the European level. The 'common stand' of the EU with its special emphasis on democracy and human rights from then on became the core of Europe's common policy vis-à-vis Cuba. Moreover, economic relations between Spain and Latin America intensified enormously, and Ibero-American policy was institutionalized. The most visible sign of the latter is the formation of the Ibero-American Secretariat General which took up its work in Madrid in 2005.

The other face of Mr Aznar's Latin American policy is the close transatlantic alliance he made the crown jewel of his foreign policy, especially after September 9, 2001. It was then that another variable was added to Spain's Latin American policy: promoting relations between Madrid and Washington. Thus, Mr Aznar vainly attempted to prompt Chile and Mexico to agree to a UN resolution in the UN Security Council which justified the war in Iraq. The fact that Spain supported Washington considerably impaired Spain's image as Latin America's potential partner and advocate in the international community of states, thus driving a wedge into Ibero-American relations.

Elected in the face of the terrorist attacks in Madrid on March 11, 2004, the socialist government of José Luis Rodríguez Zapatero is trying to implement an approach to Latin America which is guided by a less narrow and realistic interpretation of the national interest, offsetting it with an idealistic concept of 'global solidarity'. Instead of trying to distinguish itself as an Ibero-American hegemon, Mr Zapatero's Spain

sees itself as an equal partner with a genuine interest in the well-being and the problems of the region. In this context, the new government turns its attention especially to social subjects such as poverty alleviation or the promotion of women.

What is much more controversial than this increased social orientation of Spain's Latin American policy is the ideological component that has found its way into it. This ideological component becomes apparent in, among other things, a questionable and uncritical rapprochement with regimes such as Venezuela or Bolivia, whose democratic quality appears more and more questionable.

What is especially controversial, however, is Mr Zapatero's 180-degree turn in his policy vis-à-vis Cuba. Contrary to the EU directive, foreign minister Miguel Angel Moratinos travelled to Cuba in April 2007 without including the democratic opposition in his visiting schedule. Moreover, he arranged a bilateral dialogue on human rights with the Castro dictatorship without any prior international consultation, and he did not protest when Cuba's foreign minister denied in his presence that people were imprisoned in Cuba because of their political views. And when a bilateral cooperation treaty was signed in September 2007, Cuba even regained its status as an official partner of Spain's development cooperation after a lapse of four years.

The debate about Cuba also affects Spain's domestic policy. Spain's rapprochement with the Castro state meets a classical demand of the left and might mollify them towards the rather liberal economic and political course of the PSOE government. For this purpose, the head of government even takes fierce criticism from the conservative national party and strained bilateral relations with the USA in his stride.

Just as Mr Aznar contributed towards a crisis in the EU's common foreign and security policy by showing his unwillingness to support a pan-European attitude in the question of the war in Iraq, Mr Zapatero's and Mr Moratino's political capers in Latin America alienate many international partners. In some of the questions regarding Ibero-America, Mr Zapatero has clearly moved away from a position with majority appeal in the EU, now and then jeopardizing Spain's role as a European point of reference for Latin America.

■ Ein Bruch in Spaniens Beziehungen zu Lateinamerika

Als Venezuelas Präsident Hugo Chávez im November 2004 zum Staatsbesuch nach Madrid kam, stellte er fest, dass er „nie zuvor so in Spanien empfangen wurde“. Seine Freude über das neue Verhältnis zu der sozialistischen Regierung von Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero wollte sich Chávez auch von unangenehmen Fragen der Journalisten nicht nehmen lassen. Angesprochen auf die Anschuldigungen gegen die Vorgängerregierung von José María Aznar, sie habe den kurzzeitigen Sturz von Chávez im Jahr 2002 unterstützt, antwortete der Linkspopulist mit einem Lied und sang: „Die Zeitungen von gestern, die liest man nicht.“

José Luis Rodríguez Zapatero hat in seinen bald vier Jahren Regierungszeit vor allem ein Ziel verfolgt: Fast alles anders zu machen als sein Vorgänger José María Aznar. Neben der Bildungs- und Gesellschaftspolitik wird dies besonders an der Außen- und Lateinamerikapolitik deutlich. Der XVII. Iberoamerika-Gipfel im November 2007 steht im Zeichen einer ideologischen Linkswende – sowohl in Lateinamerika als auch in der spanischen Außenpolitik. Der Gipfel bietet dabei eine gute Gelegenheit, diesen Prozess der „Sozialisierung“ im Sinne einer parteipolitischen Ausformung der spanischen Lateinamerikapolitik nachzuvollziehen. Diese Kehrtwende von Aznar zu Zapatero lässt sich vor allem in zwei Dimensionen fest machen. Zum einen ist mit Zapateros Lateinamerikapolitik konkret eine Annäherung an linke Regierungen Lateinamerikas, insbesondere Venezuelas, Kubas und auch Boliviens, verbunden. Zum anderen, und im größeren Rahmen, ist ein tief greifender Profilwechsel des spanischen Auftretens in Süd- und Mittelamerika zu beobachten. Nach den Worten des spanischen Außenministers Miguel Ángel Moratinos sollte der bisherige „materialistische Ansatz“ dabei einer von „Solidarität und Gemeinschaftsgefühl“ geprägten Politik weichen.

Der Bruch in der Lateinamerikapolitik von Aznar zu Zapatero macht für das Verständnis der derzeitigen spanisch-lateinamerikanischen Beziehungen eine Betrachtung beider Politikansätze notwendig. Nach einigen grundsätzlichen Anmerkungen zum Verhältnis zwischen Spanien und Lateinamerika soll dies in

diesem Aufsatz geleistet und der Wandel analysiert werden.

■ Natur und Bedeutung der Beziehungen

Im polarisierten politischen Klima Spaniens herrscht in einer Frage eine sonst nicht häufige Einigkeit. Lateinamerika muss in der Außenpolitik des Landes ein herausgehobener Platz zukommen. Einträchtig weisen Sozialisten (PSOE) und die konservative Volkspartei (PP) auf die Besonderheiten und die Einzigartigkeit der Beziehungen hin. Für Außenminister Moratinos ist Lateinamerika die „natürliche Ausrichtung der spanischen Außenbeziehungen“⁽¹⁾ und der Internationale Sekretär des PP, Jorge Moragas, sieht die „gesamte spanische Außenpolitik mit Iberoamerika durchtränkt“.⁽²⁾ Tatsächlich gibt bereits der Gebrauch des von der Politik und den Medien Spaniens adaptierten Begriffs *Iberoamerika* selbst zu verstehen, dass neben den gewöhnlichen, untereinander verlaufenden Beziehungen noch eine weitere, gemeinsame Dimension existiert: ein Miteinander. Denn die Region *Iberoamerika* umfasst neben den Spanisch sprechenden Ländern Lateinamerikas und Brasilien eben auch Portugal, Spanien und Andorra. Die geteilte Identität ist für Moragas ganz selbstverständlich: „Spanien ist Iberoamerika. Diese Identität ist so stark, dass wir sie nicht ablegen könnten, selbst wenn wir wollten.“⁽³⁾

Als identitätsbildende Elemente Iberoamerikas werden immer wieder schlagwortartig die gemeinsame (Kolonial-) Geschichte, Sprache, Kultur und Religion genannt. Die PP-nahe Stiftung für Analyse und Sozialwissenschaften (FAES) erklärt in einem Grundsatzpapier zur Lateinamerikapolitik⁽⁴⁾ etwa, die mehr als dreihundertjährige „Zusammenkunft von Ureinwohnern und Neuankömmlingen“ in Lateinamerika stelle einen „in der Geschichte beispiellosen Prozess der Integration und Vermischung von Völkern“ dar. Die Expansion des christlichen Glaubens habe die Region dann „in den Westen eingebettet“, dessen unabänderlicher Teil Lateinamerika heute sei. Die so gesäte „traditionelle Idee des Westens“, schreibt der Journalist und Schriftsteller Valentí Puig, habe kraft der „spanischen Wurzeln“ auch die „turbulentesten Zeiten in Lateinamerika überstanden“.⁽⁵⁾

- 1) Miguel Ángel Moratinos 2004: Una nueva política exterior para España, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos_e/moratinos.pdf. Alle in diesem Dokument angegebenen Internetquellen weisen den Stand vom 23.10.2007 auf.
- 2) Zitiert nach Carlos Malamud 2006: Spain's Policy and Strategies towards Latin America, Canadian Foundation for the Americas, www.focal.ca/pdf/Spain's%20Policy%20towards%20LAC.pdf.
- 3) Jorge Moragas 2004: Por un España que cuenta en el mundo, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos_e/moragas.pdf.
- 4) Miguel Angel Cortés (Hrsg.) 2007: Latin America: An Agenda for Freedom. FAES, Madrid. Online abrufbar unter: http://documentos.fundacionfaes.info/document_file/filename/628/00309-00_-_latin_america_an_agenda_for_freedom.pdf.
- 5) Valentí Puig 2004: Spain's Atlantic option, in: *The National Interest*, http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_76/ai_n6127312/pg_1.

In diesen Kategorien definiert, gewinnen die ibero-amerikanischen Beziehungen eine natürliche und von der tagesaktuellen Außenpolitik unabhängige Qualität. Dies wird bei der Erklärung der iberoamerikanischen Essenz durch den chilenischen Christdemokraten Andrés Zaldívar besonders deutlich:

„Die Analyse der Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika kann nicht unter den Parametern vorgenommen werden, die üblicherweise für die Untersuchung der Beziehungen zweier Akteure des internationalen Systems verwendet werden. In diesem Kontext fallen Gründe historischer und kultureller Dimension ins Gewicht, die sich eindeutig einer rein politischen oder rein wirtschaftlich-kommerziellen Vision entziehen.“⁶⁾

Spanien muss sich dabei seiner historischen Verantwortung für die ehemaligen lateinamerikanischen Kolonialgebiete stellen und darf auch vor den dunklen Seiten seiner Inbesitznahme des Subkontinents nicht die Augen verschließen. Der Zivilisationsprozess nach spanischem Verständnis wurde vielfach blutig eingepflanzt. Unter dieser Oberfläche brodelnde lokale ethnisch-kulturelle Identitäten wurden meist zu ersticken versucht. Das Wiederaufflammen indigener Bewegungen, die heute in vielen Teilen des Kontinents wie etwa in Bolivien eine Symbiose mit linkspopulistischen politischen Strömungen eingehen, können als eine Spätfolge davon verstanden werden. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass Spanien und Lateinamerika nach drei Jahrhunderten gemeinsamer Geschichte mittlerweile seit fast zweihundert Jahren getrennte politische Wege gehen, was das Iberoamerika-Konzept ohne Zweifel gelockert hat. Bei einer Betrachtung der spanischen Lateinamerikapolitik muss auch immer darauf geachtet werden, dass der lateinamerikanische Partner für Spanien nicht ein monolithischer Block ist, sondern aus vielen regionalen und nationalen Identitäten und Realitäten besteht, die eine differenzierte außenpolitische Ausrichtung erforderlich machen.

Trotz oder gerade wegen der von allen Seiten konstatierten engen Bande und der Wichtigkeit der wechselseitigen Beziehungen macht der spanische Zeithistoriker Carlos Malamud auf eine Gefahr für die Lateinamerikapolitik Spaniens aufmerksam. In der spanischen Politik herrsche traditionell „ein unkriti-

6) Zitiert nach Hugo Fazio Ven-
goa 2003: „Spanien und
Lateinamerika – Die europä-
ische Dimension der Bezie-
hungen“, in: *Ibero-Analysen*,
Heft 12, S. 4.

7) Malamud 2006.

8) Fazio Vengoa 2003, S. 4. Vor Franco hatte schon Diktator Miguel Primo de Rivera versucht, die iberamerikanische Karte im Völkerbund auszuspielen.

scher Konsens, der eine iberamerikanische Interessengemeinschaft schlicht voraussetzt, ohne eine eingehende Diskussion über Spaniens spezifische Interessen und Ziele in Lateinamerika zu fördern“.⁷⁾ Gute Beziehungen zu Lateinamerika würden so zu einem selbsterklärenden Imperativ ohne signifikanten Tiefgang. Aus diesem Grund hätten sich, so Malamud, aller Rhetorik zum Trotz, wenige gemeinsame Interessen und Kooperationsansätze in den iberamerikanischen Beziehungen herauskristallisiert.

Bezeichnend hierfür ist es, dass die Gründe für Spaniens Engagement in Lateinamerika oftmals außerhalb des Kontinents zu suchen waren. Denn die „besondere Beziehung“ zu dem Subkontinent sollte in der Außenpolitik häufig vor allem als Instrument zum Erreichen dritter Ziele dienen, und dabei immer wieder ganz generell das spanische Gewicht in der Weltpolitik stärken.

Bereits Francisco Franco versuchte der internationalen Isolierung seiner Diktatur auf dem iberamerikanischen Weg zu entkommen, indem er Spanien „die Rolle des Vermittlers und der natürlichen Brücke zwischen Lateinamerika und Europa“⁸⁾ zuzuschreiben suchte. Dabei bediente er sich vor allem der Regierung von Juan Domingo Perón in Argentinien. Mit Lateinamerika auf der Haben-Seite, kalkulierte der Diktator, sollten sich bei der EWG die Türen für den herbeigesehnten Beitritt öffnen. Zudem bot Lateinamerika Franco die Möglichkeit der Öffnung hin zu katholischen Staaten mit ähnlichen Wertevorstellungen. Denn er fürchtete kaum etwas mehr, als dass sein nationalkatholisches Spanien durch den Einfluss des Protestantismus, des Judentums oder der Freimaurer seiner eigenen, vom Regime aufoktroierten Identität beraubt werden könnte. Deshalb versuchte er die nationale Identität mit Konzepten wie *hispanidad*, *Madre Patria* oder der *Hispanischen Völkergemeinschaft* auf Lateinamerika auszuweiten. Die Führung Spaniens in diesen paternalistischen Konzepten war für Franco dabei selbstredend unumstritten.

In den Jahren des spanischen Demokratisierungsprozesses, der *transición*, rückte die Lateinamerikapolitik dann zunächst in den Hintergrund. Spanien entdeckte eine neue, alte Identität: Europa. Die Überzeugung von Adolfo Suárez, dem zentristischen ersten demokratischen Ministerpräsidenten der Post-

Franco-Ära, dass Demokratisierung und Europäisierung unmittelbar zusammenhängen und die Konsolidierung der spanischen Demokratie erst durch die Rückkehr nach Europa abgeschlossen sein würde, hatte eine entsprechende Prioritätensetzung in der Außenpolitik zu Folge. Mit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft 1986 erübrigte sich auch das viel zitierte Bild von Spanien als „Brücke zwischen Lateinamerika und Europa“ insofern, als dass Spanien nicht länger zwischen den Stühlen saß, sondern gänzlich Teil des Einen geworden war. Dass man Lateinamerika im Rahmen der Europäisierung jedoch keinesfalls aus den Augen verloren hatte, machte der Außenminister der Regierung von Felipe González, Fernando Morán, 1983 deutlich: „Wir würden uns [...] wünschen, dass unsere aktive Beteiligung an Europa und den europäischen Institutionen antreibende Kraft bzw. Anlass für einen kühnen Richtungswechsel in den Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika wäre.“⁹⁾ Geändert hatte sich also nur der Blickwinkel – von der Brücke zwischen den Kontinenten zum Motor, der Europa aus dem Inneren heraus für Lateinamerika erwärmt und auf die Region zusteuert. Unverändert hingegen blieb die angestrebte instrumentelle Nutzbarmachung der iberoamerikanischen Identität. Carlos Westendorp, sozialistischer spanischer Außenminister von 1995 bis 1996, brachte diese bis heute gültige Bedeutung der doppelten Identität auf den Punkt: „Ausgehend von der Europäischen Union haben wir eine stärkere Präsenz und einen größeren Einfluss in Lateinamerika. Und dank unserer iberoamerikanischen Dimension haben wir auch mehr Gewicht in Brüssel.“¹⁰⁾ Auch der spanische König Juan Carlos I. brachte dieses Selbstverständnis zum Ausdruck, als er im Jahr 2000 in Bolivien erklärte, Spanien sei „gleichzeitig eine europäische und eine amerikanische Nation“.

9) Zitiert nach Fazio Vengoa 2003, S. 11.

10) Zitiert nach Fazio Vengoa 2003, S. 11.

■ Die Aznar-Regierung und Lateinamerika

Eine wirklich vom politischen Zusammenspiel dieser Identitäten charakterisierte Lateinamerikapolitik begann allerdings erst mit der Regierungsübernahme durch José María Aznar 1996 sichtbar zu werden. Bereits die sozialistische Vorgängerregierung unter Ministerpräsident Felipe González hatte ein in dieser

Hinsicht wichtiges außenpolitisches Instrumentarium auf den Weg gebracht – den seit 1991 jährlich stattfindenden Iberoamerika-Gipfel von Staats- und Regierungschefs der spanisch- und portugiesischsprachigen Staaten Europas und Lateinamerikas. Die letzten Jahre der González-Regierung waren jedoch durch innenpolitische Skandale, wirtschaftliche Schwierigkeiten und den ETA-Terror gekennzeichnet, so dass der iberoamerikanische Zug nicht recht Fahrt aufnehmen konnte.

Mit dem Regierungswechsel in Madrid zu José María Aznar und der konservativen Volkspartei begann die spanische Lateinamerikapolitik Profil zu gewinnen. Das Erbe der PP-Regierungen lässt sich maßgeblich an zwei Entwicklungen festmachen. Auf der einen Seite steht eine Vertiefung und Vervielfältigung der spanischen und europäischen Beziehungen zu Lateinamerika, die in vieler Hinsicht die Grundlagen für die heutige Agenda geschaffen hat. So bildete sich eine europäische Lateinamerikapolitik heraus, und die Wirtschaftsbeziehungen wurden vertieft. Auf der anderen Seite hinterließ das enge Bündnis mit den USA, welches Aznar besonders nach dem 11. September 2001 zum Kronjuwel seiner Außenpolitik machte, eine Kerbe in den iberoamerikanischen Beziehungen und bildete den Hintergrund zu Zapateros Kehrtwende in Sachen Lateinamerika.

Ein Kristallisationspunkt für die Lateinamerikapolitik mit besonderem Symbolwert ist der Umgang mit der Castro-Diktatur auf Kuba. Während sich Spanien unter der Regierung von Felipe González in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einem wichtigen Investor und Kreditgeber Kubas entwickelt hatte, kündigte Aznar bereits im Vorfeld der Parlamentswahlen von 1996 an, eine härtere Gangart gegenüber der Castro-Diktatur einschlagen und nachdrücklicher auf die Einhaltung von Menschen- und Freiheitsrechten bestehen zu wollen.

Eine der ersten Amtshandlungen von Aznars Außenminister Abel Matutes war die Aussetzung von Krediten und Entwicklungshilfe an den Inselstaat. Anlässlich des Besuchs von US-Vizepräsident Al Gore erklärte Aznar im Mai 1997 auch die Suspendierung der offiziellen Kooperationsprogramme mit Kuba mit Ausnahme humanitärer Hilfen.¹¹⁾ Unterdessen waren die Versuche der EU, mittels „Dialog

11) Die spanischen Forderungen nach Respektierung der Menschenrechte und Freilassung von politischen Gefangenen machte Aznar Castro auch im Rahmen ihres Zusammentreffens beim VI. Iberoamerika-Gipfel in Chile im November deutlich. Unter die Abschlusserklärung des Gipfels, in der sich die iberoamerikanischen Länder zu Demokratie, Rechtsstaat und politischem Pluralismus bekennen, setzte zwar auch Castro seine Unterschrift. Nichtsdestoweniger markierte der Gipfel einen Tiefpunkt des spanisch-kubanischen Verhältnisses, und der Revolutionär aus Habana warf Aznar nicht nur vor, mit den „Terroristen der Miami-Mafia“, der exilkubanischen Opposition, im Bunde zu stehen, sondern verwehrte auch die Einsetzung des neuen spanischen Botschafters auf Kuba.

und Kooperation“ Reformen auf Kuba anzustoßen, erkennbar erfolglos. Im Juni 1996 stellte der Europäische Rat bei seiner Tagung in Florenz resigniert fest, dass „die politischen Umstände auf Kuba ein Vorschreiten der gemeinsamen Beziehungen nicht erlauben“ würden.¹²⁾ Die Gunst der Stunde nutzend, gab Spanien bei einer Präsentation vor dem EU-Ministerrat in Brüssel im November den Anstoß für eine neue Strategie. In enger Anlehnung an die spanischen Vorschläge beschloss die EU daraufhin einen Gemeinsamen Standpunkt gegenüber Kuba, der die Betonung von Demokratie und Menschenrechten von nun an zum Kern der gemeinsamen Politik erklärte.¹³⁾ Aznar hatte eine Standortverschiebung der EU-Position erreicht, die sich jetzt eng an der US-amerikanischen Haltung orientierte und damit erstmals die *leadership capacity* Spaniens bei der Formulierung einer europäischen Lateinamerikapolitik unter Beweis stellte.¹⁴⁾ Dass Aznar auch bei der Neubewertung der EU-Beziehungen zu Kuba im Juni 2003, welche den politischen Druck durch diplomatische Sanktionen drastisch erhöhte, eine bestimmende Rolle spielte, konsolidierte die Vorreiterrolle Spaniens in dieser Frage.

Aznar zeigte sich entschlossen, die gemeinsame europäische Lateinamerikapolitik aktiv zu gestalten und institutionell zu vertiefen. Dies kam in der Abhaltung des II. EU-Lateinamerika-Gipfels während der spanischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 in Madrid zum Ausdruck. Gleichzeitig gewannen die Bindungen zwischen den beiden Regionen größere Festigkeit. In diesen Zusammenhang gehören vor allem verschiedene euro-lateinamerikanische Kooperationsabkommen, so die Abkommen mit Mexiko (2000) und Chile (2002). Besonders letzteres gilt als eine der weitreichendsten EU-Partnerschaften überhaupt mit einer nicht-europäischen Region. Beim Zustandekommen beider Verträge spielte die Aznar-Regierung eine bedeutende Rolle. Auch mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft unterzeichnete die EU 2003 einen Vertrag über politischen Dialog und Kooperation, dessen geplante Ratifizierung beim V. EULAC in Wien 2006 jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben wurde. Auch die 1999 begonnenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen EU und Mercosur stecken weiter fest. Wenn die portugiesische EU-Ratspräsident-

12) Alberto Míguez 2001: „España, Europa y la ‚Posición Común‘ sobre Cuba“, in: *La ilustración liberal*, Nr. 10, http://www.libertaddigital.com/ilustracion_liberal/articulo.php/232.

13) So stellt der 1. Artikel des Gemeinsamen Standpunktes 96/697/GASP fest: „Die Europäische Union verfolgt in ihren Beziehungen zu Kuba das Ziel, einen Prozess des Übergangs in eine pluralistische Demokratie und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] zu fördern.“ Zitiert nach: http://netzwerk-cuba.de/texte_eu_cuba/gemeinsamer_sp.html

14) Dass „Länder wie Deutschland und Großbritannien dies ohne größere Schwierigkeiten akzeptierten“ (Malamud 2006) könnte als Hinweis gelten, dass auch andere europäische Partner Spanien als natürlichen Referenzpunkt für Lateinamerika sehen.

schaft in dieser Frage auch einen neuen Anlauf unternehmen will, erscheinen die Möglichkeiten für einen baldigen Abschluss jedoch nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Kohäsion innerhalb des Mercosur derzeit ungewiss.

Besonders spanische Unternehmen verstanden die Annäherungspolitik Aznars als Signal zur Wiederentdeckung Lateinamerikas und hauchten der wirtschaftlichen Dimension der gemeinsamen Außenbeziehungen neues Leben ein. Denn mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, der besonders die erste Legislaturperiode Aznars charakterisierte, identifizierte die spanische Wirtschaft Lateinamerika ebenfalls als „natürliche Ausrichtung“ einer Internationalisierung. Die gestiegene europäische Aufmerksamkeit gegenüber Lateinamerika hatte ebenso wie marktwirtschaftliche Reformen auf dem Subkontinent einen maßgeblichen Anteil daran, günstige politische Rahmenbedingungen für spanische Direktinvestitionen in Lateinamerika herzustellen. Diese erlebten besonders zwischen 1995 und 2000 einen regelrechten Boom und machten rund 60 Prozent der gesamten spanischen Auslandsinvestitionen aus.¹⁵⁾ Im Zeitraum von 1992 bis 2001 investierten spanische Unternehmen insgesamt 80,4 Milliarden Euro in Lateinamerika, was knapp die Hälfte aller EU-Investitionen bedeutete und lediglich von den USA (97,7 Milliarden EUR) überboten wurde.¹⁶⁾ An der Spitze dieser Entwicklung stand eine Handvoll spanischer Großkonzerne wie Telefónica (Telekommunikation), Repsol, Endesa (beide Energie) oder Santander und BBVA (beide Bankwesen), die inzwischen einen bedeutenden Teil ihres Umsatzes in Lateinamerika erwirtschaften und damit handfeste spanische Interessen in der Region repräsentieren. Die starke Konzentration der Investitionen in einigen wenigen Wirtschaftssektoren mit hoher Sichtbarkeit hat jedoch in vielen Ländern auch zu einer überproportionalen Wahrnehmung der spanischen Investitionen geführt und dabei teilweise Ressentiments gegenüber einer „Rückeroberung“ geschürt. Derartige Beschwerden wurden von einheimischen Wettbewerbern verstärkt, die sich außerstande sahen, mit den spanischen Großkonzernen zu konkurrieren. Der Konflikt zwischen spanischen Wirtschaftsinteressen auf der einen und dem Bild Spaniens in Lateinameri-

15) Vgl. Celestino del Arenal 2002: La política española hacia América Latina en 2002, in: Malamud, Carlos (Hrsg.): Anuario Elcano América Latina 2002. Madrid, S. 16.

16) Vgl. Malamud 2006.

ka auf der anderen Seite wurde immer mehr zu einer der zentralen Herausforderungen für die spanische Lateinamerikapolitik und brachte die Regierung von José María Aznar in eine Zwickmühle. Von Seiten spanischer Unternehmen musste sich der Ministerpräsident vorhalten lassen, ihre „Probleme in Lateinamerika immer mit einer gewissen Nachlässigkeit behandelt zu haben“¹⁷⁾, während gleichzeitig Aznars persönliches Auftreten in der Region, gerade in seiner zweiten Amtszeit, den Eindruck eines nach übermäßigem Einfluss strebenden Spanien noch verstärkte.

Die große persönliche Einflussnahme Aznars auf die Lateinamerikapolitik war auch das Ergebnis einer institutionellen Reform der Außenbeziehungen. Ein im Jahr 2000 neu geschaffener „Außenpolitischer Beraterstab“ sollte den Ministerpräsidenten in „Leitung und Koordination“ der außenpolitischen Regierungsaktivitäten unterstützen und schrieb somit auch erstmals die Hauptrolle des Regierungschefs in der Außenpolitik fest.

Eine Institutionalisierung war auch Aznars Kernvorhaben in der Iberoamerikapolitik. Mit diesem Ziel nahm Spanien eine „multilaterale Führungsrolle“ in der Belebung und Fortentwicklung der Iberoamerika-Gipfel ein, denen bei Aznars Amtsübernahme 1996 bereits der Abstieg in die Bedeutungslosigkeit gedroht hatte. Speziell die Schaffung eines „Iberoamerikanischen Sekretariats für Kooperation“ (SECIB) sollte den Gipfeln zu einer ständigen Vertretung und somit zu einer besseren Sichtbarkeit und Koordination verhelfen. Zu 80 Prozent von Spanien finanziert, wurde das SECIB dabei ein Sinnbild sowohl für Spaniens Interesse als auch für seine angestrebte Führungsrolle in den gemeinsamen Beziehungen. Dennoch waren dem gemeinsamen Beschluss langwierige Verhandlungen vorausgegangen, und noch im Juli 1999 bereisten drei Emissäre Aznars die lateinamerikanischen Hauptstädte, um sich der Unterstützung für das Projekt zu versichern. Spanien wünschte eine Vertiefung der Beziehungen und suchte diese auf dem Wege der multilateralen Zusammenarbeit.¹⁸⁾ Dabei musste es jedoch feststellen, dass eine Konsolidierung und Institutionalisierung des gemeinsamen iberoamerikanischen Forums keineswegs zwangsläufig eine Herausbildung von gemeinsamen

17) Juan Agulló 2004: „Las multinacionales españolas se reorganizan“, in: *La Jornada*, Ausgabe vom 05.12. Dies gilt insbesondere für die Nöte spanischer Unternehmen während der argentinischen Wirtschaftskrise 2001.

18) Vgl. Celestino del Arenal 2004: *Cual debe ser el papel de España en las cumbres iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano. Madrid, S. 11.

Interessen zur Folge hatte. Im Gegenteil, das erhöhte Profil der Gipfel machte auch die bestehenden Diskrepanzen deutlich sichtbar, allen voran in punkto europäischer Agrarpolitik. So forderten die lateinamerikanischen Staaten auf dem XII. Iberoamerika-Gipfel 2002 in der Dominikanischen Republik zu Spaniens Entsetzen den Abbau der EU-Agrarsubventionen.

Ohne vorherige Konsultationen und zur Überraschung der lateinamerikanischen Staats- und Regierungschefs präsentierte Aznar 2002 einen weiteren umfassenden Reformvorschlag. Das SECIB sollte zu einem permanenten iberoamerikanischen Generalsekretariat (SEGIB) mit Sitz in Madrid erhoben werden und unter anderem auch eine gemeinsame Repräsentanz in der internationalen Gemeinschaft darstellen. Zwar stimmten die Staats- und Regierungschefs diesem Vorschlag zu und das SEGIB konnte im Jahr 2005 unter Leitung des ehemaligen uruguayischen Außenministers und Präsidenten der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Enrique Iglesias, seine Arbeit in Madrid aufnehmen, jedoch wurde auch Kritik von lateinamerikanischer Seite am Vorgehen Spaniens geübt.¹⁹⁾

Besonders nach der absoluten Mehrheit für seine Volkspartei bei den Parlamentswahlen 2000 wuchs der Anspruch José María Aznars, Spanien nach außen als einen signifikanten Protagonisten der Weltpolitik darzustellen.²⁰⁾ Während Spanien innerhalb Europas als Mittelmacht hinter Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien nur wenig Spielraum für einen Bedeutungsgewinn verfügte, erkannte Aznar nach dem 11. September 2001 die „günstige Gelegenheit, an der Hand der USA an internationaler Bedeutung zu gewinnen“, wie es der Madrider Politikprofessor Celestino del Arenal formuliert.²¹⁾ Dabei sollte nicht zuletzt Spaniens Einfluss in Lateinamerika als Türöffner zum Weißen Haus fungieren. Dass Spaniens Blick über den Atlantik einen weiteren Fokus bekommen hatte, gab Aznar 2003 vor dem US-Kongress zu verstehen: „Wir haben eine sehr enge Beziehung zwischen Spanien und den USA hergestellt, und dieses Verhältnis hat auch eine iberoamerikanische Dimension. [...] Die atlantischen Beziehungen wären unvollständig, würde der amerikanische Kontinent nicht in seiner Gesamtheit einbezogen.“²²⁾

19) Die Vorbehalte der lateinamerikanischen Staaten, nicht zuletzt gegenüber der Art und Weise der spanischen Präsentation, führten zu einer erheblichen Verwässerung der Kompetenzen des SEGIB. Die ursprünglich erstrebte „Förderung des politischen und institutionellen Dialogs und der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten“ wich der „institutionellen, technischen und administrativen Unterstützung der Iberoamerikanischen Gipfel.“ <http://www.igadi.org/index.html>.

20) Aznars Rede zum Amtsantritt vor dem Kongress im Jahr 2000 ist hierfür sehr illustrativ: „In den letzten fünfundzwanzig Jahren war die Konsolidierung unserer Demokratie und unsere Eingliederung in Internationale Organisationen die zentrale Herausforderung. [...] Jetzt können wir uns neue Ziele setzen. [...] Wir müssen bereit sein, größere Verantwortung außerhalb unserer Grenzen zu übernehmen.“ <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Presidentes/DeLaDemocracia/InvestiduraAznar2000.htm>.

21) Del Arenal 2004, S. 13.

22) Zitiert nach Angel Bermúdez 2004: „España y América Latina: un puente que se bifurca“, in: *Observatorio de Política Exterior*, http://selene.uab.es/_cs_ivee/catala/obs/working_ocasionals_archivos/Espana_Europa/Breves_EE/EE032004.pdf.

Die spanische Lateinamerikapolitik bekam so eine zusätzliche Variable – den Beziehungen zwischen Madrid und Washington förderlich zu sein.

Bewegte sich Spanien in puncto Kuba schon sehr nahe an der US-amerikanischen Position, und wurde in der EU entsprechend aktiv, folgte Aznar auch dem harten Kurs der USA gegenüber Venezuela. Dass Spaniens Botschafter seinen amerikanischen Kollegen 2002 nach dem kurzzeitigen Sturz Hugo Chávez' zu Interimspräsident Pedro Carmona begleitete, ist hierfür illustrativ. Besonders deutlich wurde Aznars „Atlantisierung“ der Lateinamerikapolitik auch im Versuch, die damaligen UN-Sicherheitsratsmitglieder Mexiko und Chile im Vorfeld des Irakkriegs auf die Seite der USA zu ziehen. Aznars Reise zum wichtigen iberoamerikanischen Partner nach Mexiko verschlechterte das bis dahin ausgezeichnete Verhältnis zum konservativen Präsidenten Vicente Fox nachhaltig. Denn dass sich Spanien von seiner Überzeugungsarbeit vor allem Kredit in Washington erhoffte, blieb auch den Mexikanern nicht verborgen, zumal die Reise Aznars lediglich ein Zwischenstopp auf dem Weg zu Bushs Ranch in Texas war. Unisono verboten sich Regierung und Opposition in Mexiko eine spanische Einmischung in die nationale Politik, und Präsident Fox empfing den staatsmännisch gekleideten Aznar schließlich in legerer Kleidung.²³⁾

Während sich die US-amerikanische Komponente in Aznars Außenpolitik auf die bilateralen Beziehungen vor allem zu Mexiko, Venezuela und Chile auswirkte, verloren für andere lateinamerikanische Staaten die gemeinsamen iberoamerikanischen Beziehungen an Interesse. Das Bild Spaniens als potenziellen Partners und Fürsprechers Lateinamerikas in der EU wurde durch die Spaltungen innerhalb der europäischen Außenpolitik im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und mit der spanischen Anlehnung an Washington erheblich gemindert.

Beim XIV. Iberoamerika-Gipfel in Costa Rica im November 2004 fand der wenige Monate vorher ins Amt gewählte José Luis Rodríguez Zapatero das gemeinsame Verhältnis in einem etwas widersprüchlichen Zustand vor. Einerseits wurde mit dem Inkrafttreten des SEGIB ein nomineller Höchststand der Beziehungen erreicht. Die Abwesenheit vieler Staats- und Regierungschefs beim Gipfel, darunter aus Chi-

23) Vgl. Malamud, Carlos 2004: Spain and Latin America – Global vs. Bilateral relations, Real Instituto Elcano, Working Paper, <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/152/Malamud152-eng.pdf>.

le, Brasilien und Peru, sowie der Kurzbesuch von Mexikos Vicente Fox machten jedoch deutlich, dass die Erwartungen an die iberoamerikanische Zusammenarbeit nicht mehr sehr groß waren.

■ José Luis Rodríguez Zapatero und die „Sozialisierung“ der spanischen Lateinamerikapolitik

Die Wahl von José Luis Rodríguez Zapatero war vor allem eine Wahl gegen José María Aznar. In den Tagen nach den verheerenden Madrider Terroranschlägen vom 11. März 2004 gelang es dem PSOE, die Menschen gegen die PP-Regierung zu mobilisieren, was diese durch ihre alles andere als geschickte Handhabung der schweren nationalen Krise enorm erleichterte. Gegen Aznar gewählt, verstand Zapatero seine Regierung von Anfang an als Wählermandat zur Umkehrung von Aznar'scher Politik ins ideologische Gegenteil. In bald vier Jahren Regierungszeit hat Zapatero dabei auch die iberoamerikanischen Beziehungen einer umfassenden Neuausrichtung unterzogen.

Bei einer Betrachtung der Lateinamerikapolitik von José Luis Rodríguez Zapatero muss auch auf die während seiner Regierungszeit durch eine Vertiefung der Linkswende geprägte politische Großwetterlage in der Region hingewiesen werden. Zu Fidel Castro und Hugo Chávez, den alten Gegnern José María Aznars auf dem Kontinent, gesellten sich mit der Amtsübernahme von Evo Morales in Bolivien (Januar 2006), Daniel Ortega in Nicaragua sowie Rafael Correa in Ecuador (beide Januar 2007) linkspopulistische Regime, die ihre Sympathien für den venezolanischen Staatschef nicht verbergen. Zudem konnten neben Argentinien etwa in Chile, Brasilien, Peru oder Uruguay Mitte-Links-Regierungen die Macht übernehmen bzw. verteidigen. Die Anzahl der ideologisch verwandten Ansprechpartner in Lateinamerika hat sich für die PSOE-Regierung also erhöht.

Dies wird auch an der Themensetzung der iberoamerikanischen Gemeinschaft deutlich. Seit dem XIV. Iberoamerika-Gipfel in Costa Rica 2004 rücken soziale Fragen zunehmend ins Rampenlicht der wichtigsten iberoamerikanischen Begegnungsstelle. Zapatero hat hier ein Manko der Aznar'schen Lateinamerikapolitik erkannt und versucht, das Thema selbst voranzutreiben. Der spanische Regierungschef erhob

Lateinamerika zur „großen Priorität“ seiner „Vision einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung in der Welt“. Seine Lateinamerikapolitik, so der neue Ministerpräsident in seiner ersten Rede vor den Vereinten Nationen am 21. September 2004, habe nichts weniger als das Ziel, zu einer „Minderung von sozialen Ungleichheiten“ in Lateinamerika beizutragen. Bei gleicher Gelegenheit kündigte Zapatero auch eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe auf 0,5 Prozent des BIP bis 2008 an. Mindestens 40 Prozent der Gelder sollen davon nach Lateinamerika fließen. Zapateros Spanien setzte in diesem Zusammenhang weitere Zeichen. So sprach sich der iberische Staat als erstes Geberland für durch Schuldenerlass finanzierte Bildungsinvestitionen aus. Auch Spaniens Mitwirkung an der Initiative gegen Hunger und Armut neben Brasilien, Chile und Frankreich wurde in Lateinamerika vielfach positiv bewertet.

Allgemein versucht die PSOE-Regierung einen weniger am eng definierten nationalen Interesse orientierten Lateinamerika-Ansatz in die Tat umzusetzen als die Vorgängerregierung. Statt sich als ibero-amerikanische Führungsmacht zu profilieren, will sich Spanien unter Zapatero als gleichberechtigter Partner mit einem genuinen Interesse für das Wohlergehen und die Probleme der Region darstellen. Als ein erstes Resultat dieses Richtungswechsels erreichte Zapatero viel lateinamerikanische Unterstützung für seine Idee einer „Allianz der Zivilisationen“ zur Überbrückung der Kluft zwischen der islamischen und der westlichen Kultur.

Die Rolle eines solidarischen Partners will die Regierung als komplementär zu der des bedeutenden Wirtschaftsinvestors, die Spanien unter Aznar zugekommen war, verstanden wissen. Die Verteidigung von spanischen Wirtschaftsinteressen in der Region hält der PSOE dabei nicht für inkompatibel mit ihren Idealen. Außenminister Moratinos stellt sich dabei einen Austausch vor, bei dem lateinamerikanische Regierungen rechtliche Sicherheiten garantieren, während spanische Unternehmen ihrer „angeborenen sozialen Verantwortung“ nachkommen.²⁴⁾ Dabei hilft die Regierung im Zweifelsfall auch etwas nach. Bei Zapateros erster Südamerikareise 2005 intervenierte der Regierungschef beispielsweise direkt in die Neuverhandlung der Verträge zwischen Argentinien

24) Moratinos 2004.

und den spanischen Unternehmen gehörenden Energie- und Wasserversorgern des Landes. Zudem setzte er sich persönlich für einen Rückzug der nach einer vorläufigen Einigung mittlerweile ausgesetzten Klage von Telefónica und Endesa bei der Weltbank gegen Argentinien ein. Mit einer derartigen Einmischung in ihr Lateinamerikageschäft schienen die spanischen Investoren zumindest einverstanden, wohl auch Dank der gestiegenen Aufmerksamkeit, die Zapatero gegenüber ihren Sorgen zeigte. Im Rahmen einer „Wirtschaftsbeobachtung für Lateinamerika“ trafen sich so erstmals Beamte aus dem Wirtschaftsbüro des Ministerpräsidenten mit den zwölf führenden Investoren in der Region zum Informationsaustausch und zur gemeinsamen Koordination. Unterdessen sieht Zapatero die Zeit reif für eine „zweite Welle“ von Investitionen.²⁵⁾ Vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollen dabei ihren Weg nach Lateinamerika finden, in der Hoffnung, die Basis des spanischen Wirtschaftengagements zu verbreitern, zu diversifizieren und dabei natürlich auch, wie Zapatero betont, zur „Modernisierung der Länder Lateinamerikas“ beizutragen, „ohne ihre besonderen sozialen Verpflichtungen zur Zukunft derselben zu vergessen“.

25) José Luis Rodríguez Zapatero, 2004: Discurso del Presidente del Gobierno en la Conferencia Internacional de ABC sobre Europa y América, Presidencia del Gobierno, <http://www.la-moncloa.es/presidente/intervenciones/discursos/p1709040.htm>.

Auch in den Mittelpunkt des XVII. Iberoamerika-Gipfels der Staats- und Regierungschefs in Santiago de Chile wurde die soziale Kohäsion in Lateinamerika gestellt. Zur Vorbereitung des Gipfels hatte sich Zapateros Stellvertreterin, María Teresa Fernández de la Vega, auf eine große Tour durch zahlreiche lateinamerikanische Staaten gemacht und dabei neben der Armutsbekämpfung vor allem Fragen der Schulden-, Umwelt- und Frauenpolitik mit den lateinamerikanischen Gesprächspartnern besprochen. Gerade mit der Betonung von letzterem Politikfeld akzentuierte sie auch den „Feminismus“, den sich Zapatero selbst auf die Fahnen schreibt.

Wesentlich kontroverser als die allgemein stärkere Ausrichtung der spanischen Lateinamerikapolitik auf soziale Themen ist in Spanien die Haltung der Zapatero-Regierung gegenüber den Regimes einzelner lateinamerikanischer Staaten. An den Beziehungen zu Ländern wie Bolivien, Venezuela oder Kuba wird die geänderte Strategie der spanischen Außenpolitik besonders deutlich.

Die Beziehungen zwischen Zapateros Spanien und dem von Evo Morales regierten Bolivien begannen mit einem Witz. Kurz nach der Wahl des neuen bolivianischen Staatsoberhauptes erhielt Morales telefonisch Glückwünsche von einem gewissen „José Luis Rodríguez Zapatero“. Dieser war jedoch nicht der spanische Ministerpräsident, sondern der Stimmenimitator eines Radioprogramms des konservativ-klerikalen Radiosenders COPE. Bevor der echte Zapatero in Bolivien anrufen konnte, hatte der falsche ihm schon dazu gratuliert, dass sich Bolivien mit seiner Wahl in die Achse mit Fidel Castro in Kuba und dem „Bruder Hugo“ (Chávez) in Venezuela sowie ihm selbst in Spanien einreihen würde. Evo Morales war sich so sicher, mit Zapatero selbst gesprochen zu haben, dass er am nächsten Tag bei einer Pressekonferenz erklärte, vom spanischen Ministerpräsidenten angerufen worden zu sein. Sowohl aus Bolivien als auch aus Spanien folgten nach Aufdeckung des Irrtums wütende Proteste, und Zapatero sah sich zu einer persönlichen Entschuldigung bei Morales gezwungen.

Ihre nächste Bewährungsprobe erhielten die spanisch-bolivianischen Beziehungen durch das Herzstück der Politik des neuen Präsidenten, der Nationalisierung der bolivianischen Öl- und Erdgasreserven per präsidentiellem Dekret am 1. Mai 2006. Trotz Kritik an dieser Maßnahme erklärte Zapatero, die Identität Boliviens als „Alliiertes und Freund“ sei wichtiger als alles andere, wenn es in der Frage der Energiepolitik auch „Diskrepanzen“ gebe. Gleichzeitig räumte Zapatero Bolivien das „Recht“ ein, eine eigenständige Politik in dieser Angelegenheit zu verfolgen. Auch an der spanischen Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien werde das Nationalisierungsdekret nichts ändern, so verlautete es aus dem spanischen Regierungssitz La Moncloa.

Nichtsdestoweniger reiste – insbesondere auf Druck spanischer Unternehmen – eine hochrangige Delegation unter Leitung von Außenstaatssekretär Bernardino León nur vier Tage nach der Ankündigung der Nationalisierung am 5. Mai 2006 etwas überstürzt nach La Paz. Ziel war es, der spanischen Regierung möglichst viel Einfluss bei der Neuverhandlung der Verträge zwischen dem bolivianischen Staat und den spanischen Energieversorgern zu si-

chern. Besonders betroffen war von der Nationalisierung das spanisch-argentinische Unternehmen Repsol-YPF, welches durch seine Tochter „Andina“ Boliviens größter Energieversorger ist. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen Vertretern der spanischen Regierung, Repsol-YPF und den bolivianischen Behörden kam es zu einer Einigung, die dem Unternehmen das Fortbestehen seiner Aktivitäten in Bolivien garantierte. Die Einigung über den Vertrag, der erst am 2. Mai 2007 im bolivianischen Regierungssitz Palacio Quemado unterschrieben wurde, kam dabei nur wenige Stunden vor Ablauf der im Dekret verhängten 180-Tage-Frist zustande. Nach dem Dekret hätte Repsol-YPF seine Aktivitäten in Bolivien ohne diese Einigung einstellen müssen.

Die konservative Opposition hält die nachsichtige Bolivienpolitik Zapateros grundsätzlich für „verfehlt, schwach und sektiererisch“. PP-Chef Mariano Rajoy forderte, Spanien müsse von Evo Morales fordern, auf seine wirtschaftspolitischen „Zwangsmaßnahmen“ gänzlich zu verzichten. Zapatero müsse entschlossen die nationalen Interessen Spaniens gegenüber einem Präsidenten verteidigen, der „uns enteignet und unsere Interessen verletzt“. Statt dem ständigen Dialog, den Verhandlungen und dem schließlichen Akzeptieren der Bedingungen von Morales hätte Spanien nach Meinung des PP vor die internationalen Gerichte ziehen müssen, um zu „verhindern, dass Morales dies durchsetzt“.

Noch deutlicher als im Falle Boliviens klafft die Schere zwischen der Zapatero-Regierung und der Opposition beim Thema Venezuela auseinander. Bereits José María Aznar hatte es mit dem kontroversen venezolanischen Staatschef Hugo Chávez zu tun gehabt. Während Aznar und Chávez jedoch eine tiefe gegenseitige Abneigung verband, begannen sich die spanisch-venezolanischen Beziehungen mit dem Einzug Zapateros in den Madrider Regierungspalast La Moncloa spürbar zu erwärmen. Ein erster Schritt hierzu war der Besuch von Chávez in Spanien im November 2004, bei dem Zapatero sich über den Beginn einer „neuen, fruchtbaren Etappe“ der bilateralen Beziehungen freute. Die ersten Früchte trug das „intensive und positive“ Verhältnis (Zapatero) dann bereits im März 2005, als der spanische Regierungschef zum Gegenbesuch nach Venezuela reiste. Vor dem vene-

zolanischen Parlament versicherte der Ministerpräsident der venezolanischen Nation Spaniens „loyaler, aufrichtiger und herzlicher Unterstützung“, die sich in der Unterzeichnung von acht Kooperationsabkommen materialisierte, darunter kontroverse Rüstungsverkäufe im Wert von 1,7 Milliarden Euro.²⁶⁾ Dieser Verkauf führte zu heftigen Spannungen mit den USA. Der US-amerikanische Botschafter in Madrid, Eduardo Aguirre, forderte Spanien auf, von seinem Vorhaben abzurücken, da ein Waffenverkauf an Venezuela die Region „destabilisieren“ könne. Auch Oppositionsführer Mariano Rajoy nannte das Geschäft einen „gewaltigen Fehler“. Im Europäischen Parlament sprach sich unter anderem der deutsche Abgeordnete und Vorsitzende des Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung, Karl von Wogau MdEP (CDU), für eine Prüfung des Rüstungsgeschäfts durch die EU aus. Zapatero wollte von der Aufregung jedoch nichts wissen und betonte den rein zivilen Charakter – die Flugzeuge und Schiffe sollen in der Drogenfahndung eingesetzt werden – der Transaktion. So kam es schließlich im November 2005 zur Unterzeichnung des Vertrages durch den damaligen spanischen Verteidigungsminister José Bono. Nichtsdestoweniger gelang es den USA schließlich, zumindest Teile des Handels mittels der Verweigerung einer Exportgenehmigung für in den USA hergestellte Hardware an Bord von Flugzeugen zu verhindern. Der Flugzeugbauer EADS-CASA hielt die eine Zeit lang diskutierte Ersetzung der US-Technologie schließlich für unrentabel, worauf Venezuela den Kauf von zwölf Flugzeugen stornierte. Unterdessen stellt sich die Frage, inwieweit Zapateros Vertrauen zu Venezuela auf Gegenseitigkeit beruht. Erst im Oktober 2007 gab die spanische Regierung zu, dass es beim Besuch Zapateros in Caracas im März 2005 einen Abhörversuch gegeben habe. Spanische Sicherheitsleute hätten vor einem Gespräch ihres Ministerpräsidenten mit der venezolanischen Opposition ein Mikrofon in dem für das Treffen vorgesehenen Raum entdeckt. Dieser schwerwiegende Vorfall habe damals jedoch keinerlei diplomatische Folgen für das bilaterale Verhältnis mit sich gebracht. Offenbar waren Zapatero gute Beziehungen zu Chávez wichtiger als die Aufklärung des Abhörversuches. Auch die venezolanische

26) Vgl. Julian Armington 2005: Spain's Zapatero emerges as a bold new foreign policy factor in Latin America, *Council on Hemispheric Affairs*, <http://www.coha.org/2005/10/10/spains-zapatero-emerges-as-a-bold-new-foreign-policy-factor-in-latin-america>. Aus ursprünglich zehn Flugzeugen wurden während der Verhandlungen zwölf, die Gesamtsumme erhöhte sich so von 1,3 auf 1,7 Milliarden Euro.

Regierung bestritt als Reaktion auf die jüngsten Enthüllungen nicht die Existenz des Mikrofons. Dieses sei jedoch keinesfalls von offizieller Seite installiert worden. Dieses venezolanische Dementi konnte jedoch nicht einmal die Zapatero-freundliche spanische Tageszeitung *El País* überzeugen.

Am meisten kontrovers jedoch war in Spanien und auch im internationalen Rahmen die Wende Zapateros um 180 Grad in der Kubapolitik. Bereits im Oktober 2004 zeichnete sich ab, dass die sozialistische Regierung eine Abkehr vom Aznar-Kurs, der auf diplomatische Sanktionen vertraute, um das Regime zur Freilassung der politischen Gefangenen zu bewegen, plane. Damals erklärte Zapateros Botschafter in Havanna, Carlos Alonso Zaldívar, den „derzeitigen Stand der Beziehungen zwischen der EU und Kuba für höchst unbefriedigend“. Aus diesem Grund wolle Spanien in der EU eine „Reflexion“ der seit 2003 bestehenden Sanktionen anstoßen und nach „effektiveren Maßnahmen“ suchen. Die europäischen Nachbarn zeigten sich zunächst überrascht. So sah auch die rot-grüne Bundesregierung etwa „die Bedingungen für ein Auftauen der Beziehungen zu Kuba nicht gegeben“ und Bundeskanzler Gerhard Schröder erinnerte seinen spanischen Kollegen daran, dass sich Spanien aufgrund „seiner Schlüsselfunktion im Verhältnis zu Lateinamerika“ nicht gegen die EU-Positionen stellen dürfe. Für Zapateros Position wirkte jedoch, dass Castro mit der Freilassung von einigen der 75 politischen Gefangenen, deren Verhaftung 2003 unmittelbarer Anlass der Sanktionen gewesen war, im Dezember „guten Willen“ demonstrierte und Anfang Januar 2005 die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu EU-Ländern ankündigte. Daraufhin beschloss die EU-Außenministerkonferenz am 31. Januar in Brüssel nach einem „Meinungsaustausch“ und auf Drängen Spaniens eine einstweilige Aussetzung der diplomatischen Sanktionen. Der Gemeinsame Standpunkt der EU von 1996 blieb davon jedoch unberührt. Entsprechend hagelte es Kritik, als Außenminister Moratinos im April 2007 nach Kuba reiste, ohne die demokratische Opposition in seinem Besuchsprogramm zu berücksichtigen, wie es die EU-Richtlinie vorsieht. Zudem vereinbarte er ohne jede internationale Abstimmung einen bilateralen Menschenrechtsdialog mit der Castro-Dik-

tatur – und protestierte nicht, als der kubanische Außenminister trotz über dreihundert dokumentierten politischen Gefangenen²⁷⁾ auf der Insel in seinem Beisein bestritt, dass in Kuba Menschen aufgrund ihrer politischen Meinung eingesperrt würden.

Innerhalb einer Großen Anfrage im spanischen Parlament beschwerte sich die Volkspartei, Moratinos' Reise gebe ein „falsches und verirrtes Bild“ dessen, wie sich ein demokratischer Staat in der Welt verhalten sollte, und stelle Spanien als „Verbündeten und Freund der Castro-Diktatur“ dar. Auch US-Außenministerin Condoleezza Rice machte bei ihrem eigentlich zur Wiederannäherung an Madrid nach der Irak-Krise gedachten Besuch am 1. Juni 2007 in Madrid überdeutlich, was sie von Zapateros Kubapolitik hält. Sie hege „ernste Zweifel am Wert einer Annäherung an undemokratische Regime“, so die US-Außenministerin. Demokratische Staaten seien zu demokratischem Handeln verpflichtet, und das heiße, die „Opposition in Kuba zu unterstützen“. In seiner jüngsten Kuba-Resolution vom 21. Juni 2007 hält auch das Europäische Parlament es für „äußerst wichtig“, dass „jegliche Stärkung der politischen Beziehungen zu Kuba“ an eine „nachvollziehbare Verbesserung der Menschenrechtssituation auf Kuba, allen voran die Freilassung der politischen Gefangenen“²⁸⁾, gebunden sei, und stellt sich damit gegen eine Annäherung ohne Vorbedingungen. Kurz zuvor hatte die EU-Außenministerkonferenz die temporäre Suspendierung der Sanktionen zwar aufrecht erhalten, gegen den Wunsch von Ministerpräsident Zapatero deren Aufhebung jedoch abgelehnt und den existierenden Gemeinsamen Standpunkt gegenüber Kuba als relevante Richtlinie bestätigt. Spanien scheint sich dadurch jedoch nicht von seinem partikulären Kuba-Kurs abbringen zu lassen und führt diesen unverändert fort. Nach rund vier Jahren Pause ist Kuba seit dem 29. September 2007 gar wieder offizieller Partner der spanischen Entwicklungszusammenarbeit. An diesem Tag unterschrieben Spanien und Kuba in Havanna einen bilateralen Kooperationsvertrag, der dem Karibikstaat „als Anfang“ pro Jahr 20 Millionen Euro offizieller Entwicklungshilfe garantiert. Zusätzlich wurde die Einrichtung einer bilateralen Entwicklungskommission vereinbart. Offenbar haben sich die Beziehungen zwischen Ku-

- 27) Angaben der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM), [http://www.igfm.de/index.php?id=384&cHash=c04118a142&tx_ttnews\[tt_news\]=660&tx_ttnews\[backPid\]=20](http://www.igfm.de/index.php?id=384&cHash=c04118a142&tx_ttnews[tt_news]=660&tx_ttnews[backPid]=20)
- 28) Europäisches Parlament: European Parliament Resolution on Cuba (RC-B6-0250/2007) vom 21.06.2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2007-0260&language=EN>.

ba und Spanien mittlerweile so verbessert, dass Zapateros Botschafter in Havanna anlässlich des spanischen Nationalfeiertages am 12. Oktober 2007 vom „vielleicht besten Moment der bilateralen Beziehungen seit 1996“ sprach. Beim Empfang der Botschaft zu diesem Anlass in Havanna waren zwar Castros Außenminister Felipe Pérez Roque und Vizepräsident José Ramón Fernández zugegen, Vertreter der demokratischen Opposition wurden jedoch nicht eingeladen.

Die bewusste Abgrenzung von der Volkspartei in der ideologisch aufgeladenen Kubadebatte ist dabei nicht zuletzt auch ein innenpolitischer Schachzug Zapateros, der ihm bei den Parlamentswahlen 2008 Wählerstimmen bringen soll. Durch die Annäherung an Kuba bedient Zapatero eine klassische Forderung vieler Linker, die diese über den doch sehr liberalen wirtschaftspolitischen Kurs der PSOE-Regierung hinwegtrösten könnte. Immer wieder war Kuba in Spanien ein erbittertes innenpolitisches Streitthema. Ein Beispiel hierfür war die Ausweisung des Internationalen Sekretärs der spanischen Volkspartei, Jorge Moragas, aus Kuba im Oktober 2004. Der Politiker erklärte, seine Ausweisung stehe in direktem Zusammenhang mit den Diskussionen über eine von Zapatero angestrebte Änderung der EU-Haltung gegenüber Kuba und der Aufnahme des Dialogs Spaniens mit dem Castro-Regime. In dieser Situation sei seine Anwesenheit in Kuba zu einem „Problem“ geworden, so Moragas. Der PP nahm deshalb die Ausweisung zum Anlass, in einer parlamentarischen Anfrage über die Kubapolitik zu debattieren. Der PSOE schoss scharf zurück und klagte Moragas an, seine Ausweisung „absichtlich provoziert“ zu haben. Der PP habe einen „Zirkus“ veranstaltet, damit sich Moragas innenpolitisch als „nationaler Held“ profilieren konnte. Selbst die Ausweisung eines deutschen Bundestagsabgeordneten aus Kuba sorgte kurze Zeit später für Schlagzeilen in der gesamten spanischen Presse und für erneuten Streit zwischen Regierung und Opposition. Der im Mai 2005 über Madrid aus Kuba abgeschobene stellvertretende CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Arnold Vaatz MdB erklärte in einer von der Volkspartei kurzfristig anberaumten Pressekonferenz, das kubanische Regime beginne, die Freiräume auszufüllen, die ihm die Aufhebung der

diplomatischen Sanktionen durch Politiker wie Zapatero eröffnet hätten. Das einzige „Vergehen“ des für Menschenrechte zuständigen Bundestagsabgeordneten war es gewesen, an einem Treffen der demokratischen Opposition auf der Karibikinsel teilnehmen zu wollen.

Trotz dieser Ereignisse zeigten sich in einer Umfrage des renommierten Königlichen Elcano-Instituts 2005 immer noch 60 Prozent der Befragten mit einer Aufhebung der Kuba-Sanktionen einverstanden.²⁹⁾ In der gleichen Umfrage fanden auch 57 Prozent der Spanier, Hugo Chávez' Staatsbesuch in Spanien sei „etwas Positives“ gewesen, gegenüber nur 30 Prozent, die diesen als negativ empfanden. Umso besser, wenn sich die ideologische Reviermarkierung im Falle Venezuelas noch versilbern lässt und zur Sanierung der darbenenden spanischen Rüstungsindustrie beitragen kann.

■ **Schlussbemerkungen**

Wie viele andere Politikbereiche hat José Luis Rodríguez Zapatero die Lateinamerikapolitik Aznars in den jetzt fast vier Jahren seiner Amtszeit grundlegend umorientiert. Wo sich die Aznar'sche Lateinamerikapolitik besonders nach dem 11. September durch eine fast schon bedingungslos zu nennende Übernahme der US-Linie charakterisierte, wurde unter Zapatero die Lateinamerikapolitik zu einem der Hauptkonfliktpunkte mit der einzigen verbliebenen Supermacht.

Nichtsdestoweniger hielten sich einige Kontinuitäten. Als solche ist zuvörderst das große Gewicht zu nennen, das Lateinamerika in der spanischen Außenpolitik besitzt. Zudem hielt Zapatero am Gedanken der iberoamerikanischen Staatengemeinschaft unverändert fest. Dabei konnte er an die Verbindungen zwischen Spanien und Lateinamerika anknüpfen, die sich während der Regierungszeit Aznars herausgebildet hatten. Diese Bindungen nutzt er jedoch für eine Ausrichtung, die weniger am im engen und realistischen Sinne verstandenen Begriff des „nationalen Interesses“, sondern eher im Sinne eines idealistischen Konzeptes von globaler Solidarität verstanden wird. Damit hält gleichzeitig eine ideologische Komponente in die spanische Lateinamerikapolitik Einzug, die den iberischen Staat zu einer frag-

29) Barómetro del Real Instituto Elcano 2005: 9ª Oleada, http://www.realinstitutoelcano.org/barometro/20050707/Brie9_informe_definitivo.pdf.

würdigen und unkritischen Annäherung an Regime bewegte, deren demokratische Qualität zumindest heftig in Frage gestellt werden muss. Zwar verschafft eine solche Politik Spanien wie im Fall der Waffenverkäufe an Venezuela auch nationale Vorteile, legitimiert und hofiert andererseits linksautoritäre und -diktatorische Machthaber. Besonders gravierend ist dies im Fall Kubas, wo Zapateros sicherlich auch wahltaktisch beeinflusste nachgiebige Haltung es dem Castro-Regime ermöglicht, die verbesserten Beziehungen zu Spanien publizistisch auszuschlachten und so seine Macht nach innen zu stabilisieren. Wie Aznar in der Frage des Irakkrieges durch seinen mangelnden Willen zu einer gesamteuropäischen Haltung seinen Beitrag zu einer Krise in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU leistete, so verprellen auch Zapateros und Moratinos' politische Sonderwege in Lateinamerika viele europäische Partner. Innerhalb der EU hat sich Zapatero in einigen iberamerikanischen Fragen deutlich von einer mehrheitsfähigen Position entfernt und setzt damit Spaniens Rolle als europäischen Referenzpunkt für Lateinamerika aufs Spiel. Es stellt sich daher die Frage, ob der Multilateralismus par excellence, den sich der spanische Ministerpräsident auf die Fahnen schreibt, nicht in einem außenpolitischen Alleingang endet.

Durch die engen historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und vor allem auch persönlichen Bindungen zwischen Spanien und Lateinamerika werden Fragen der Lateinamerikapolitik von großen Teilen der spanischen Bevölkerung sehr emotional diskutiert. Die erbitterten politischen Kontroversen der Aznar- und besonders der Zapatero-Jahre haben die Lateinamerikapolitik so auch zu einem innenpolitischen Reizthema in Spanien gemacht. Aufgrund der Wichtigkeit Lateinamerikas für Spanien und auch für das gesamte Europa ist dieser Prozess sicherlich problematisch.

Die Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika sind sowohl unter Aznar als auch unter Zapatero enorm intensiviert worden. In allem Bemühen, die iberamerikanische Agenda kraftvoll voranzubringen, ist es dabei jedoch zu einer Ideologisierung gekommen, infolge derer nicht nur das Gesetz „politics stops at the water's edge“ schon lange in Vergessenheit geraten ist.