

## Außenpolitik im Eigeninteresse: die neue spanische Lateinamerika-Politik

Gratius, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S. (2014). *Außenpolitik im Eigeninteresse: die neue spanische Lateinamerika-Politik*. (SWP-Aktuell, 4/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377180>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Außenpolitik im Eigeninteresse: Die neue spanische Lateinamerika-Politik

Susanne Gratius

Die spanische Außenpolitik hat im Gefolge der Wirtschaftskrise ihre geographischen Schwerpunkte verlagert und einen drastischen Kurswechsel vollzogen. Sie konzentriert sich heute vor allem auf Europa. Danach folgen, mit großem Abstand, »Iberoamerika« und Nordafrika. Inhaltlich hat sich ihr Fokus von der Entwicklungszusammenarbeit auf die Erschließung neuer Märkte verschoben. Die neuen wirtschaftlichen Prioritäten spiegeln sich sowohl im Programm »Marca España« (Marke Spanien) als auch in der Lateinamerika-Politik wider. Infolge finanzieller Kürzungen, die den Bereich der Außenpolitik betroffen haben, und einer selektiven Politik mit bestimmten, ideologisch nahestehenden Partnern hat die Iberoamerikanische Staatengemeinschaft an Bedeutung verloren. Frühere außenpolitische Maximen haben einer stärker von Eigeninteressen geleiteten Strategie Platz gemacht. So setzt die Regierung von Mariano Rajoy inzwischen nicht mehr auf den protektionistischen gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur) und damit vor allem auf Brasilien, sondern favorisiert die zwischen Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru vereinbarte Pazifikallianz, von der sich die Außenstrategen auch einen Zugang zum asiatischen Markt erhoffen, auf dem Spanien bislang kaum präsent ist.

Im vergangenen Jahr 2013 hat die-Regierung Rajoy ihre außenpolitischen Ziele in zwei Dokumenten niedergelegt: die nationale Sicherheitsstrategie und die Reform des Außendienstes. Durch die beiden Akte richtet sich der Fokus der spanischen Außenpolitik nun klar auf Europa. Der Entwicklungsfonds wurde drastisch reduziert. Demnach werden traditionelle Partner in Lateinamerika und Nordafrika künftig eine geringere Rolle spielen als unter vorigen Regierungen. Auch die Beziehungen zu den USA, der so genannte Atlantizismus, den

Regierungschef José María Aznar (1996–2004) förderte und durch die Beteiligung am Irak-Krieg auf die Spitze trieb, sind seitdem nur noch selten auf dem Radar der spanischen Außenpolitik.

## Europa, Europa

Der nationalen Sicherheitsstrategie zufolge stehen die Beziehungen zu Washington lediglich an vierter Stelle, hinter Europa, Nordafrika und Lateinamerika. Selbst das derzeit verhandelte Transatlantische Frei-

handelsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA wird in Spanien kaum zur Kenntnis genommen. Auch das Gipfeltreffen zwischen Mariano Rajoy und Barack Obama im Januar 2014 hat keine grundlegende Änderung der Beziehungen gebracht. Die spanische Regierung erhoffte sich von dem Besuch in den USA vor allem die Unterstützung des Gastgebers bei der Kandidatur Spaniens für den VN-Sicherheitsrat (2015–2016).

Die spanische Sicherheitsstrategie misst auch dem restlichen Afrika, Russland und Asien eine untergeordnete Bedeutung bei. In einer im Dezember 2013 gehaltenen Rede unterstrich Außenminister García-Margallo noch einmal in aller Deutlichkeit, dass sein Land sich auf die beiden Regionen konzentrieren sollte, wo es mit seiner Politik auf einen deutlichen Mehrwert gegenüber der anderen EU-Mitgliedstaaten rechnen könne: Lateinamerika und Nordafrika. Er betonte allerdings auch die Notwendigkeit, die eigene Präsenz in Asien als der größten globalen Wachstumsregion zu erhöhen.

Nach der Amtsperiode des Außenministers und Nordafrikaexperten Miguel Ángel Moratinos (2004–2010) hat auch der Mittelmeerraum in den spanischen Außenbeziehungen an Gewicht verloren bzw. ist jetzt verstärkt Teil der gesamteuropäischen Politik. Seit dem Scheitern des Barcelona-Prozesses nimmt Spanien seine europäische Führungsrolle gegenüber den Mittelmeeranrainerstaaten kaum mehr wahr und auch die Hoffnung auf eine französisch-spanische Initiative gegenüber Nordafrika hat sich nicht erfüllt. Jetzt soll die im Dezember 2013 geschaffene Mittelmeerguppe der EU, der neben Spanien und Frankreich auch Griechenland, Italien, Malta, Portugal und Zypern angehören, die europäische Politik gegenüber der Region im kleineren Kreis diskutieren und Reformvorschläge für die stagnierende Mittelmeerunion erarbeiten. Bis dahin wird die europäische Nordafrikapolitik weitgehend an den politisch und gesundheitlich angeschlagenen König Juan Carlos delegiert, der vor allem spanische Wirtschafts-

interessen vertritt und dessen Besuch in Saudi-Arabien Spanien unter anderem einen Milliardenvertrag für den spanischen Schnellzug AVE sicherte.

Die lang erwartete Reform des spanischen Außendienstes zielt vor allem darauf, das unitarische Staatsmodell zu zementieren. So soll das von der Regierungspartei PP eingebrachte Gesetz unter Berufung auf die Verfassung von 1978 insbesondere die staatlichen Kompetenzen gegenüber den Autonomen Regionen stärken. Demnach darf nur die Zentralregierung den außenpolitischen Rahmen definieren und Verträge unterzeichnen. Sie soll künftig eine größere Kontrollfunktion ausüben, um ein einheitliches Auftreten Spaniens im Ausland zu garantieren und die von einigen Autonomen Regionen (Katalonien, aber auch Andalusien und das Baskenland) betriebene unabhängige Außenpolitik zu unterbinden.

Wie zu erwarten, stieß das Gesetz, das demnächst mit einer PP-Mehrheit im Kongress verabschiedet werden soll, auf scharfe Kritik der Regionalregierungen Kataloniens und des Baskenlands. Vor allem Katalonien will aus Protest gegen die »Rezentralisierung« auch weiterhin eine eigene Außenpolitik betreiben. Die Region hat unter anderem eine neue Vertretung in Washington eröffnet, ohne Madrid darüber zu informieren. Durch das neue Gesetz ist somit auch die Außenpolitik ein Teil der anhaltenden Kontroverse zwischen der Zentralregierung und Katalonien geworden, das am 9. November 2014 ein Referendum zur Unabhängigkeit einberufen will.

### **Kürzungen**

Die spanische Außenpolitik wurde von der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise besonders hart getroffen: Zwischen 2008 und 2014 musste das Ministerium Etat-kürzungen von insgesamt 40,2 Prozent hinnehmen. Etwa 70 Prozent der Einsparungen trafen die Entwicklungspolitik, die auch im kommenden Haushaltsjahr mit 6,7 Prozent weniger Geld auskommen muss.

Mit einem Federstrich endete so der Aufstieg Spaniens zum sechstgrößten Geber der Welt. Abgeschrieben wurde damit auch die Zielvorgabe voriger Regierungen, 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts (BNP) für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auszugeben. 2012 lag der Anteil bei 0,15 Prozent (gegenüber 0,42% im Jahr 2008) und Spanien belegte damit hinter Belgien nur noch den 15. Rang auf der globalen Geberliste. Die spanische Regierung verzichtet somit auf ein vormals bedeutendes Instrument der internationalen Profilierung (im Rahmen der OECD-Gebergemeinschaft) und der außenpolitischen Interessen- und Wertevermittlung (in Entwicklungsländern).

Wie kann man eine effektive Außenpolitik mit einem Budget von knapp 1,4 Milliarden Euro betreiben, wenn Deutschland allein 6,5 Milliarden für seine Entwicklungszusammenarbeit ausgibt? Spanien zahlt für seinen außenpolitischen Sparkurs einen hohen Preis: eine geringere Präsenz auf europäischem und globalem Parkett und weniger Gestaltungsmacht. Doch die fehlenden Mittel werden durch eine stärker bzw. einseitiger an ökonomischen Interessen orientierte Außenpolitik kompensiert, auf die sich die Regierung Rajoy im Kontext der Krise und trotz der in der Reform des Außendienstes deklarierten Wertegebundenheit (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Multilateralismus) konzentriert. Im Mittelpunkt dieser neuen Außenpolitik steht das 2012 per Dekret ausgerufene Programm »Marca España«. Mit der Kampagne will Madrid das Image Spaniens im In- und Ausland fördern, letztlich mit dem Ziel, Wachstum zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Der Schwerpunkt liegt dabei explizit auf Wirtschaftsinteressen und hier insbesondere auf dem Export spanischer Kultur und Gastronomie sowie spanischer Technologien wie erneuerbarer Energien, Hochgeschwindigkeitszüge oder Biotechnologie nach Europa, Lateinamerika, Nordafrika und, seit kurzem, Asien.

Durch die »Marca España«-Offensive wird die Außenpolitik zusehends zu einem In-

strument der nationalen Wirtschafts- und Handelsstrategie. Dabei sind Menschenrechtskriterien zweitrangig. Belege dafür sind unter anderem die Staatsbesuche des Außenministers in Kasachstan oder in Saudi-Arabien, bei denen zahlreiche Handelsverträge vereinbart wurden. Die explizite Merkantilisierung der spanischen Außenpolitik steht im offenen Widerspruch zur normativen Ausrichtung der Brüsseler Außenbeziehungen und bringt der EU als globalem Akteur keinen erkennbaren Mehrwert. Insofern fällt die spanische Regierung als außenpolitische Gestaltungsmacht der Union weitgehend aus. Auch in anderen, von der Krise betroffenen EU-Mitgliedstaaten könnte das spanische Beispiel einer stark von wirtschaftlichen Partikularinteressen gesteuerten Außenpolitik Schule machen und den Anspruch einer wertegebundenen GASP weiter unterminieren.

Das Primat der Wirtschaftspolitik wird am Beispiel Lateinamerikas, dem bedeutendsten ökonomischen Partner Spaniens außerhalb der EU, besonders deutlich. Die Iberoamerikanische Staatengemeinschaft, ein Forum des politischen Dialogs und der Entwicklungskooperation, hat an Bedeutung verloren und Lateinamerika wird jetzt vorwiegend als Investitionsstandort und Handelspartner wahrgenommen. So konzentriert sich die spanische Lateinamerikapolitik vor allem auf die großen Märkte Brasilien und Mexiko, aber auch auf die aufstrebenden Mittelmächte Chile, Kolumbien und Peru, die ebenso wie Spanien auf einen wirtschaftsliberalen Kurs setzen.

### **Die Reform der Lateinamerikapolitik**

Im Gegensatz zur europäischen misst die spanische Sicherheitsstrategie Lateinamerika eine »große strategische Bedeutung« zu, auch wenn von der Region keinerlei Bedrohung ausgeht. Nach Europa und dem Mittelmeerraum steht Lateinamerika an dritter Stelle, noch vor den USA, Afrika, Asien und Russland, die für Spanien im Unterschied zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten nicht oder kaum von strategischem

Gewicht sind. Außerhalb Europas konzentriert Spanien seine Direktinvestitionen und Entwicklungszusammenarbeit auf die lateinamerikanischen Staaten, die etwa 6 Prozent des gesamten Außenhandels des Landes ausmachen.

Da Lateinamerika einen Anteil von etwa 40 Prozent an der spanischen Entwicklungszusammenarbeit hat, war die Region von der 70-prozentigen Kürzung des EZ-Haushalts besonders betroffen. Die Regierung Rajoy hat deshalb neue Schwerpunkte in der Lateinamerika-Politik gesetzt. Im Rahmen der Merkantilisierung der Außenpolitik wird die Region nun weniger als entwicklungspolitischer Partner, sondern stärker als Markt und Standort für spanische Unternehmen und Banken gesehen.

Das Primat der Wirtschaftsinteressen erklärt auch die Anbindung Spaniens an die neue Regionalinitiative Pazifikallianz, eine 2011 von den Freihandelsbefürwortern Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru initiierte Kooperation. Als erstes europäisches Land mit Beobachterstatus in diesem Verbund sieht Spanien vor allem in den vier Gründerstaaten, die Rajoy bislang als einzige in Lateinamerika besuchte, gute Chancen für eine verstärkte Wirtschaftskooperation und die Entstehung von sogenannten »iberoamerikanischen Unternehmen« mit spanischem und lateinamerikanischem Kapital.

Demgegenüber hat die seit ihrer Gründung 1991 von Spanien dominierte Iberoamerikanische Staatengemeinschaft für Madrid an Bedeutung verloren. Das Forum, das bisher ein Pfeiler der spanischen Lateinamerika-Politik gewesen ist, erhält ab 2014 weniger Geld aus Spanien und befindet sich derzeit in einem grundlegenden Reformprozess. Unter anderem sollen die Iberoamerikanischen Gipfeltreffen ab 2015 nicht mehr jährlich sondern nur noch alle zwei Jahre stattfinden und stärker »lateinamerikanisiert« werden. Die zweite Amtsperiode des inzwischen über achtzigjährigen Generalsekretärs Enrique Iglesias endet demnächst. Höchstwahrscheinlich wird ihn die ehemalige UN-Botschafterin Rebeca Grynspan aus Costa Rica ersetzen.

Darüber hinaus plant die spanische Regierung, die große spanischsprachige Community in den USA (etwa 50 Mio. Menschen) in die Gemeinschaft einzubeziehen und eine gemeinsame iberoamerikanische Kulturindustrie aufzubauen. Auch sollen die lateinamerikanischen Staaten angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise in Spanien einen größeren Anteil des Haushalts der Gemeinschaft tragen. Trotz allseitiger Reformbestrebungen ist aber die Bereitschaft, sich stärker in einer bislang von Spanien geprägten »iberoamerikanischen Familie« zu engagieren, auf lateinamerikanischer Seite gering. Die Abwesenheit von 12 Präsidenten beim Gipfeltreffen im Oktober 2013 in Panamá zeigt, dass »Iberoamerika« für südamerikanische Staaten wie Argentinien, Brasilien, Kolumbien oder Venezuela kaum noch von Bedeutung ist.

Lediglich Mexiko als größtes spanischsprachiges Land und Alliiertes Madrids wird ein aktiver Partner in der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft bleiben. Der Bedeutungsverlust Iberoamerikas als vormals wichtigster Plattform der außenpolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessenvertretung Spaniens außerhalb Europas lässt sich vor allem auf die Machtverschiebung zugunsten Lateinamerikas zurückführen. War Spanien noch 2008 die achtgrößte Wirtschaftsmacht der Welt, belegt es heute nur noch einen dreizehnten Rang, sechs Plätze hinter Brasilien und zwei nach Mexiko. Beide lateinamerikanischen Länder sind, wie die spanische Regierung in der nationalen Sicherheitsstrategie selbst anerkennt, globale Gestaltungsmächte mit Interessen, die nur bedingt mit den spanischen übereinstimmen. Für keine der beiden Regionalmächte ist Spanien der bedeutendste Partner: Mexiko konzentriert seine Außenbeziehungen auf die USA und Brasilien auf die BRICS, vor allem aber auf China.

Insofern verfügt Spanien inzwischen weder über die erforderlichen finanziellen Mittel noch über die politische Legitimation, um in der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft als Führungsmacht zu fungieren. Das derzeitige Machtvakuum

wird so lange bestehen, bis sich Spanien von der Krise erholt oder aber ein anderer Staat (wie beispielsweise Mexiko) die spanische Rolle übernimmt und die Ziele der Gemeinschaft zugunsten der lateinamerikanischen Interessen neu definiert werden.

Voraussetzung für letzteres Szenario wäre eine konsensfähige Zukunftsvision der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft und die Konzentration ihrer Agenda auf ein oder zwei Schlüsselthemen statt wie bisher auf eine Vielzahl politischer, kultureller und wirtschaftlicher Zielsetzungen, die teilweise mit denen der lateinamerikanischen Integration (politische Konzertation, Drogenhandel) oder der europäisch-lateinamerikanischen Agenda (Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen, Migration oder Investitionen) konkurrieren.

Die Zukunft der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft, die eine auf lateinamerikanischer Seite nicht bestehende gemeinsame Identität suggeriert, hängt auch davon ab, wer das Forum in den nächsten Jahren leiten wird. Neben Finanzproblemen – die lateinamerikanischen Staaten sollen ihren Beitrag von 30 auf 40 Prozent des Budgets erhöhen –, wird der oder die nächste Generalsekretär(in) auch mit der Frage konfrontiert sein, wie ein Konsens zwischen den rivalisierenden Mächten Brasilien und Mexiko bzw. zwischen den konkurrierenden Blöcken Mercosur und Pazifikallianz geschaffen werden und welche Rolle Spanien in Zukunft übernehmen könnte.

Waren die Iberoamerikanischen Gipfeltreffen zum Zeitpunkt ihrer Gründung 1991 ein Novum, konkurrieren sie jetzt mit zahlreichen anderen Dialogforen und Integrationsmechanismen wie der lateinamerikanischen und karibischen Staatengemeinschaft CELAC, dem Mercosur, der Union Südamerikanischer Staaten UNASUR oder der Pazifikallianz. So ist es Madrid in über zwanzig Jahren nicht gelungen, die Iberoamerikanischen Gipfeltreffen als verbindliche Plattform der 19 lateinamerikanischen Staaten sowie Andorra, Portugal und Spanien zu etablieren.

Obwohl ursprünglich als politische und kulturelle Gemeinschaft geschaffen, unterscheidet sich die Iberoamerikanische Gemeinschaft inhaltlich auch nicht klar genug von der EU-Lateinamerika-Kooperation mit ihren ebenfalls alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen. Hier besteht ein Abstimmungsbedarf, vor dem sich die Gemeinschaft ebenso wie vor der geplanten internen Reform bislang drückt. So stellt sich angesichts finanzieller Kürzungen und des politischen Bedeutungsverlusts der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft die Frage, wie sinnvoll es ist, zwei parallele Gipfelformate mit ähnlichen Thematiken aufrechtzuerhalten. Ein erster Schritt in Richtung Koordination wäre eine engere institutionelle Kooperation zwischen dem Iberoamerikanischen Sekretariat SEGIB in Madrid und der Stiftung EU-LAC mit Sitz in Hamburg.

### **Pazifikallianz statt Mercosur**

Die Krise der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft geht einher mit – teilweise ideologisch bedingten – bilateralen Konflikten zwischen Spanien und einigen Mercosur-Staaten. Aufgrund von diplomatischen Spannungen mit Argentinien, Bolivien und Venezuela sowie wirtschaftspolitischen Divergenzen hat der Mercosur unter der Regierung Rajoy für Spanien an Bedeutung verloren. Auch die Freihandelsverhandlungen zwischen dem Mercosur und der EU haben für Spanien keine Priorität mehr. Denn ein Ende des Verhandlungsprozesses ist nicht in Sicht und die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sind durch jüngste Konflikte mit Argentinien, Bolivien und Venezuela belastet.

Seitdem die peronistische Regierung von Cristina Kirchner das Tochterunternehmen des spanischen Erdölkonzerns *Repsol* im April 2012 faktisch enteignete, besteht zwischen Argentinien und Spanien kein Regierungsdialog mehr und die strategische Partnerschaft liegt auf Eis. Auch wenn es inzwischen auf technischer Ebene Verhandlungen über eine Lösung des Konflikts

gibt, die im November 2013 in Buenos Aires erste Ergebnisse hervorbrachten, haben sich die Beziehungen nicht normalisiert. Nicht viel besser sind die Regierungskontakte zu Bolivien, das ebenso wie Ecuador demnächst dem Mercosur beitreten wird. Nachdem Spanien dem Flugzeug von Präsident Evo Morales wegen des unberechtigten Verdachts, Edward Snowden an Bord zu haben, im Frühjahr 2013 zeitweilig die Überfluggenehmigung entzogen und den Präsidenten gezwungen hatte, mehrere Stunden in Wien zu verbringen, hat sich das Verhältnis zu Bolivien trotz eines im Dezember erfolgten Höflichkeitsbesuchs von Vizepräsident Álvaro García Linera in Madrid, nicht wesentlich verbessert.

Auch die zuvor ausgezeichneten diplomatischen Beziehungen zum Erdölstaat Venezuela, in den ein Großteil der spanischen Investitionen nach Lateinamerika fließt, liegen weitgehend brach, seitdem Außenminister García-Margallo im März 2013 das knappe Wahlergebnis zugunsten von Präsident Nicolás Maduro in einer Regierungserklärung in Frage gestellt hat. Zwar unterhalten beide Länder nach wie vor eine enge Wirtschaftskooperation, die diplomatischen Kontakte beschränken sich jedoch, ebenso wie die Besuchsdiplomatie, auf ein Minimum. Die enge Partnerschaft Venezuelas zum ideologischen Verbündeten Kuba, zu dem die Regierung Rajoy ebenfalls Distanz hält, ist ein weiterer Stolperstein in den spanisch-venezolanischen Beziehungen.

Diese Konflikte haben in Madrid zu einer komplexeren Sicht auf Lateinamerika geführt. Die zuvor vorherrschende Vision der Region als Einheit und Teil Iberoamerikas hat einer stärkeren Differenzierung Platz gemacht. Während die Distanz zu den von Linksregierungen dominierten Staaten – Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kuba, Nicaragua und Venezuela – wächst, setzt Spanien inzwischen verstärkt auf eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Pazifischen Allianz, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru, die 40 Prozent der spanischen Investitionen in Lateinamerika er-

halten und 2014 eine Freihandelszone vereinbaren wollen. Darüber hinaus werden Brasilien und Mexiko in der nationalen Sicherheitsstrategie als »große strategische Partner« Spaniens und »globale Akteure« bezeichnet, die vor allem von wirtschaftlicher Bedeutung seien. Dabei ist allerdings nicht der politische Verbündete Mexiko, der 85 Prozent seines Außenhandels mit den USA abwickelt, sondern Brasilien Spaniens wichtigster Wirtschaftspartner in Lateinamerika.

Die Anbindung an die Pazifikallianz ist auch eine Strategie der Annäherung an Asien. Aber wie tragfähig ist die Pazifikallianz und welche Kosten sind mit dieser Option verbunden? Für die spanische Regierung ist die Pazifikallianz nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus ideologischen Gründen ein attraktiver Partner. Im Gegensatz zum brasilianischen Entwicklungsmodell mit seinen protektionistischen Tendenzen, das auch andere Mercosur-Staaten favorisieren, steht die Pazifikallianz für offene Wirtschaften mit geringer staatlicher Regulierung, für Freihandel und den Anschluss an die Asien-Pazifik-Region. Für Spanien und andere Partner außerhalb der Region ist die Pazifikallianz auch ein Gegengewicht zu den von Brasilien dominierten Regionalinitiativen Mercosur und UNASUR, der auch die Pazifikallianzstaaten Chile, Kolumbien und Peru angehören.

Bei aller europäischen und spanischen Euphorie über den »neuen Star« (Deutsche Bank Research) Pazifikallianz sollte nicht vergessen werden, dass auch der Mercosur anfänglich rasche Erfolge (Freihandel und Zollunion) erzielte, dann aber in eine Finanzkrise geriet und aufgrund gemeinschaftsinterner Divergenzen stagnierte. Da supranationale Institutionen und bindende Kompromisse in Lateinamerika am Primat der nationalen Souveränität scheitern, basiert auch die Pazifikallianz einzig und allein auf Regierungsverhandlungen. Ebenso wie Brasilien im Mercosur dominiert mit Mexiko auch in der Pazifikallianz eindeutig ein Land, das zudem nicht Teil des südamerikanischen Abstimmungsprozesses ist

und seine Handelsbeziehungen nicht auf Asien, sondern zu über 80 Prozent auf die USA konzentriert. Auch Kolumbien, das zudem kein Mitglied der APEC (Wirtschaftskooperation Asien-Pazifik) ist, wickelt über 40 Prozent seines Außenhandels mit den USA ab. Demgegenüber setzen Chile und Peru, die bereits Freihandelsabkommen mit China unterzeichnet haben, mit über 40 Prozent ihres Handelsvolumens auf den asiatischen Markt.

Hier besteht eine deutliche Zweiteilung zwischen Mexiko und Kolumbien einerseits und Chile und Peru andererseits. Weitere Hindernisse auf dem Weg zu einer geschlossenen agierenden Gemeinschaft sind ein Grenzkonflikt zwischen Chile und Peru, das Problem der inneren Sicherheit in Kolumbien und Mexiko sowie politische Richtungswechsel, die der Affinität zwischen den konservativen Regierungen ein Ende setzen, wie die Wiederwahl von Michele Bachelet in Chile. Bislang ist die Pazifikallianz weder eine Freihandelszone noch eine Zollunion. Zwar ist ein gemeinsamer Markt geplant, diese Zielvorgabe gehört allerdings zur üblichen Rhetorik fast aller lateinamerikanischen Regionalinitiativen. Noch ist unklar, ob die Pazifikallianz ein künftiger Wirtschaftsraum oder vor allem eine Marketingstrategie ist, um Investoren anzuziehen und den asiatischen Markt zu erschließen. Da Kolumbien nicht der APEC angehört, wird die Pazifikallianz auch das geplante pazifische Freihandelsabkommen nicht gemeinsam verhandeln.

Für keines der vier Länder sind die EU oder Spanien ein bedeutender Partner. Dennoch hat die EU – und somit Spanien – bereits bilaterale Freihandelsabkommen mit allen vier Staaten unterzeichnet. Anfang Oktober 2013 schlug Außenminister Margallo sogar vor, in Zukunft Botschaften und Konsulate mit den Staaten der Pazifikallianz zu teilen. Wenn die Pazifikallianz den neuen Schwerpunkt der spanischen Lateinamerikapolitik bildet, sollte Spanien zunächst eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstellen, die auch unbequemen Fragen nicht ausweicht: Worin liegt der wirtschaft-

liche und politische Mehrwert einer engeren Anbindung an die Pazifikallianz? Was bedeutet dies für die Partnerschaft mit dem Mercosur und anderen Integrationsmechanismen? Und welche Konsequenzen sind damit für die Iberoamerikanische Staatengemeinschaft verbunden?

Einige spanische Lateinamerika-Experten fordern seit langem, dass die Regierung in Madrid ihre gesamtregional ausgerichtete Lateinamerika-Politik differenziert. Insofern bietet das spanische Interesse an der Pazifikallianz der Regierung Rajoy die Gelegenheit, die Beziehungen zu den subregionalen und bilateralen Partnern neu zu definieren. Eine solche Ausdifferenzierung sollte sich nicht nur auf die Pazifikallianz und andere subregionale Partner beschränken, sondern einhergehen mit der Erarbeitung eines Konzepts, das konkrete Zielvorgaben für die sechs strategischen Partner Spaniens in Lateinamerika enthält, nämlich Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru. Dabei sollten die Regionalmächte Brasilien und Mexiko eine besondere Rolle spielen. Dies wiederum erfordert in Anbetracht der strategischen Partnerschaft der EU mit Brasilien und Mexiko, auch eine engere Abstimmung mit Brüssel.

### **Strategische Vision statt iberoamerikanische Rhetorik**

Spanien hat in Lateinamerika an politischem Einfluss eingebüßt und verfügt durch die drastische Reduzierung der EZ über weniger Instrumente, um seine traditionelle Schlüsselposition in der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft geltend zu machen. Infolgedessen hat auch Iberoamerika als gemeinsame Plattform zwischen Spanien, Portugal und Lateinamerika an Bedeutung verloren. Stattdessen will Spanien nun die Pazifikallianz zur Vertiefung seiner Wirtschaftsbeziehungen mit den vier Mitgliedstaaten und zur Erschließung neuer Märkte in Asien nutzen. Somit steht auch die Lateinamerika-Politik im Zeichen der allgemeinen Merkantilisierung der Außenpolitik Spaniens, denn die Inves-



titionen und Exporte nach Lateinamerika sind momentan der wichtigste Motor der bisher kaum spürbaren langsamen Erholung des Landes. Insofern ist und bleibt Lateinamerika für Spanien ein strategischer Partner. Demgegenüber nimmt der Subkontinent Spanien inzwischen nicht mehr als privilegierten Partner wahr, sondern nur als eine Option unter vielen (neben den USA, Europa, China und Afrika).

Dennoch hat Spanien durch seine historisch und kulturell tief verankerte Präsenz in Lateinamerika, einer Region, die durch ihre Position zwischen dem Atlantik und dem Pazifikraum an geostrategischer Bedeutung gewonnen hat, noch immer einen Vorteil gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten. In der Nutzung dieses strategischen Mehrwerts liegt die eigentliche Herausforderung für die spanische Lateinamerika-Politik der kommenden Jahre. Denn der Subkontinent verfügt nicht nur über besondere Beziehungen zu Spanien und den USA, sondern steht auch im strategischen Zentrum der beiden Handelsblöcke im Atlantik und im Pazifikraum, die untereinander separate Freihandelsverhandlungen führen.

Vor diesem Hintergrund reicht der obsolekte Iberoamerika-Diskurs, der eine gemeinsame Identität zwischen Spanien und Lateinamerika suggeriert, allerdings nicht. Wenn sogar Deutschland, das kein strategischer Partner der Region ist, ein – wenn auch wenig beachtetes – eigenes Lateinamerika-Konzept außerhalb des EU-Rahmens entwickelt hat, ist es für Spanien angesichts seiner bedeutenden Interessen in »Iberoamerika« dringend geboten, die Beziehungen zu Lateinamerika als Teil der Außen- (und nicht der Innen-)Politik zu begreifen und eine über Iberoamerika hinausgehende strategische Vision zu entwickeln, die möglichst im Einklang mit der europäischen Lateinamerika-Politik stehen sollte. Die geplante Neuausrichtung der europäischen Lateinamerika-Politik, die stärker auf das Thema innere Sicherheit fokussiert werden soll, bietet beispielsweise die Möglichkeit, unter spanischer Führung eine Sondergruppe zu Lateinamerika ein-

zurichten, die konkrete Vorschläge zur Einbindung der Region in die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) unterbreitet.

Für Spanien wäre es ratsam, zu einer stärker auf die einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnittenen, differenzierten Lateinamerika-Politik überzugehen. Die sechs strategischen Partnerschaften, die Madrid pflegt (Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru), könnten ein Ausgangspunkt für die Reform der spanischen Lateinamerika-Politik sein. Ein anderer Ansatz wäre die Vertiefung der Kooperation mit der Pazifikallianz, was von anderen lateinamerikanischen Staaten indes als Affront aufgefasst werden und zur weiteren Fragmentierung der Region beitragen könnte. Die Reform der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft ist ein wichtiger Schritt. Er reicht aber nicht aus, um die spanische Lateinamerika-Politik insgesamt auf einen neuen Weg zu bringen, und könnte, da er von finanziellen Einsparungen begleitet ist, sogar als Signal des Desinteresses verstanden werden. Die Institution der Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft mit Sitz in Madrid sollte als gemeinsame Dachorganisation reformiert und im beiderseitigen Interesse genutzt werden. Unabhängig davon, für welche der genannten Möglichkeiten sich die spanische Regierung entscheidet, ist »business as usual« angesichts der deutlichen Machtverschiebungen zwischen Lateinamerika und Spanien inzwischen keine Option mehr. So muss sich Spanien die Frage stellen, wie es eine strategische Außenpolitik mit immer weniger Mitteln betreiben will, die nicht nur die eigenen wirtschaftlichen Interessen, sondern auch die der jeweiligen Partner berücksichtigt. Dies erfordert allerdings eine langfristige Politik mit konkreten Zielvorgaben und Aktionsplänen, die über bloßes Krisenmanagement hinausgeht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364