

Spanyolország Latin-Amerika-politikája

Lehoczki Bernadett

Bevezetés

A történelemtudomány, a nemzetközi politika elmélete és a világgazdaság szempontjából is érdekes és releváns kérdés az egykori gyarmattartók és gyarmatok kapcsolatainak alakulása a függetlenséget követő időszakban. A volt anyaországok és gyarmataik politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatrendszere a „neokolonializmus”¹ elméletének térnyerésével került előtérbe, de a XXI. században is élő téma, mivel az egykori gyarmatok a legtöbb esetben – legalábbis retorika szintjén – kiemelt helyen szerepelnek a volt gyarmatosítók külpolitikai és -gazdasági rendszerében.

Spanyolország amerikai gyarmataihoz fűződő kapcsolatai több szempontból is sajátos vonásokat mutatnak. Egyrészt, a latin-amerikai térség függetlenedése a XIX. század első harmadában megtörtént, így a függetlenségkori kapcsolatrendszer – szemben a II. világháborút követően függetlenedő ázsiai és afrikai térségek esetével – kétszáz évre tekint vissza. Másrészt, a gyarmati időszakban a keveredés (*mestizaje*) volt a legmeghatározóbb demográfiai folyamat,² aminek eredményeként a nyelvi-, vallási- és kulturális kötelékek mellett erős etnikai kötődés is kirajzolódik Spanyolország és az egyes latin-amerikai országok között. Harmadrészt, Spanyolország – és az Ibériai-félsziget – évszázadokig Európa perifériájának számított, a centrumtól politikailag és gazdaságilag is eltérő utat követett, ily módon Latin-Amerika számára sokkal „közelebbinek” tűnhetett, valódi modellként szolgálhatott, mint az afrikai vagy ázsiai országok számára a volt anyaországaik.

Jelen tanulmány a spanyol–latin-amerikai kapcsolatok elmúlt két évtizedbeli alakulásának vázlatát adja, rámutatva a legfőbb mérföldkövekre, fordulópontokra és kihívásokra. A spanyol–latin-amerikai viszony sajátossága, hogy többszintű rendszerbe ágyazódik: Spanyolország egyes latin-amerikai országokhoz fűződő bilaterális viszonya, az ibér-amerikai csúcstalálkozó rendszer, az Európai Unió és Latin-Amerika biregionális stratégiai szövetsége, illetve az Unió egyes latin-amerikai integrációs tömörülésekhez (pl. Mercosur, Andok Közösség, Közép-amerikai Közös Piac stb.) és országokhoz fűződő kapcsolatai adják a legfontosabb tengelyeket; ezekből bontható ki

Spanyolország és Latin-Amerika kapcsolatrendszere. Vagyis a fentebb vázolt rendszer miatt – kiegészülve az említett szereplők Egyesült Államokhoz fűződő viszonyával – önmagukban nehezen értelmezhetőek Spanyolország és volt amerikai gyarmatainak kapcsolatai, mivel szervesen a biregionális, interregionális és bilaterális kapcsolatok egészébe ágyazódnak.

Történelmi előzmények

A latin-amerikai függetlenedés folyamatának eredményeként Spanyolország kiszorult az amerikai kontinensről, majd az 1898-as spanyol–amerikai háború eredményeként utolsó gyarmatait is elveszítette (Kuba, Puerto Rico). A latin-amerikai szál felvételére Francisco Franco diktatúrájának idején (1939–1975) került sor; ezekben az évtizedekben a paternalista hangvételű, alapvetően a közös történelmi-kulturális örökségre építő (*hispanidad*)³ közeledés legfőbb spanyol célja a nemzetközi elszigetelődésből való kitörés és a vezetés erős pozícióját szimbolizáló belpolitikai propaganda volt.

Franco halálát követően a spanyol külpolitika alapvető célkitűzése az európai integrációhoz való csatlakozás volt, az 1980-as évtized ennek jegyében telt el.⁴ A nyolcvanas évek kiváló lehetőséget adtak a Latin-Amerikához való közeledésre: egyfelől, a csatlakozással Spanyolország igyekezett a latin-amerikai szálát befonni az EK külső kapcsolatrendszerébe, és ezáltal saját pozícióját erősíteni a közösségen belül;⁵ másfelől, a latin-amerikai adósságválság és demokratizálódás külső segítség, potenciális modell felé irányították a térség vezetőinek figyelmét. Spanyolország a szocialista Felipe González kormányának idején (1982–1996) főként a demokratikus átmenetben tudott és igyekezett tapasztalatokkal szolgálni. Az évtized közép-amerikai konfliktusai újabb lehetőségként szolgáltak a spanyol jelenlét erősítésére: Madrid – és az EK – ekkor „találta fel” azt az európai szerepet, amely – szemben az Egyesült Államok arrogáns, néhol agresszív latin-amerikai fellépésével – a kiváltó okok feltérképezésére, a szociális háttér megvilágítására törekszik, Washington egyfajta ellensúlyát, sőt, alternatíváját képezve a kontinensen.

Ugyanakkor, a következő évtizedek eseményeit vetítette előre az is, hogy Európa végül nem kockáztatta az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt Közép-Amerikáért, pragmatikus hozzáállással addig ment el a közép-amerikai folyamatokban, ameddig az összeegyeztethető volt a transzatlanti kapcsolatok harmonikus voltával.

Spanyol–latin-amerikai kapcsolatok az 1990-es években: a „reconquista” korszaka

A hidegháború végét követően a spanyol–latin-amerikai kapcsolatok új szakaszba léptek, ami korábban nem tapasztalt közeledést hozott. Az 1990-es évtized eleje Spanyolország és a latin-amerikai országok számára egyaránt a marginalizáció, a perifériára szorulás elkerüléséről szólt: az egymásra tekintés e törekvés fontos eszközéül is szolgált. Ebben az időszakban mindkét félnek – Spanyolországnak és Latin-Amerikának is – érdekében állt, hogy kapcsolataikat szorosabbra fonják. Spanyolország, egyetlen olyan európai országgént, amelynek – még ha csak retorikájában is, de – volt Latin-Amerika-politikája, fontos külső szereplőként igyekezett megjelenni a térségben, ami uniós pozícióját is erősíthette; a latin-amerikai országok világgazdasági integrációjához és erősödő multilaterális aktivitásához pedig jól jött az egykori anyaország partnersége.

Az 1990-es évek elején a spanyol külpolitika tengelyeit az Európai Unió, Latin-Amerika és a mediterrán térség adta, kiegészülve bilaterális kapcsolatokkal (pl. Franciaország, Németország, Portugália vagy Marokkó). Ezen irányok közül egyedül az EK/EU élvezett állandó, folyamatos figyelmet, a többi esetben változó intenzitású érdeklődés volt tapasztalható az évtized folyamán.⁶ Latin-Amerika esetében a kilencvenes évek legelején az intézményi építkezés kapott komoly lendületet, majd az évtized második felében a gazdasági kapcsolatok nyertek prioritást.

Véletlen, de feltétlenül a spanyol külpolitikának kedvező egybeesés volt az amerikai kontinens felfedezésének ötszázadik évfordulója 1992-ben. Az ünnepségsorozat kitűnő lehetőségként szolgált a Franco-éra rossz emlékű, atyáskodó hangvételének „hivatalos” lecserélésére: a „Latin-Amerika felfedezésének 500. évfordulója – a két világ találkozása” ünnepségsorozatnak már az elnevezése is az egyenlő, partneri viszony felépítésére utalt. A spanyol előkészületek 1981-ben indultak, nemzeti bizottságok segítségével szervezték a megemlékezést és igyekeztek feléleszteni a közös történelmi múlt és sors szülte ibér-amerikai identitást.⁷

Az Ibériai-félsziget és Latin-Amerika kapcsolatrendszerének máig fontos keretét adja az ibér-amerikai csúcstalálkozók rendszere. Az egyértelműen spanyol indíttatású kezdeményezés első találkozóját huszonegy ország részvételével, 1991-ben rendezték meg a mexikói Guadalajarában. Az itt elfogadott nyilatkozat tartalmazza a „párbeszéd, együttműködésen és szolidaritáson alapuló egységet”, hangsúlyozza a béke, a társadalmi jólét és igazságosság elveinek tiszteletben tartását, a konkrét célokat pedig három fejezetbe – a nemzetközi jog érvényessége, a gazdasági és szociális fejlődés előmozdítása, illetve oktatás és kultúra – foglalták.⁸ Az azóta is évente, állam- és kormányfők részvételével megrendezett találkozók állandó fórumot biztosítanak az egyes nemzetközi ügyek megvitatásának, a közös érdeklődésre számot tartó kérdések átbeszélésének.

A Latin-Amerikával közös értékekre és kultúrára nagy hangsúlyt fektető spanyol retorika tehát komoly eredményeket ért el a kilencvenes évek első éveiben; ennek ellenére, a kereskedelmi kapcsolatok alakulására negatív hatással volt Spanyolország uniós tagsága. 1985 és 1993 között a Latin-Amerikába irányuló spanyol export a teljes kivitel 5,8%-áról 5,6%-ra esett, míg a spanyol importban a latin-amerikai részesedés 11,4%-ról 4,4%-ra csökkent.⁹ Mindeközben Spanyolország más EK-tagokkal folytatott kereskedelme dinamikusan nőtt.

A visszaeső kereskedelem ellenére, az évtized közepén új dimenzióval bővült Spanyolország és Latin-Amerika kapcsolatrendszere: spanyol vállalatok nagy volumenű tőkebefektetéseket kezdeményeztek a térségben. Ennek lehetőségét a spanyol és latin-amerikai gazdaságok strukturális változásai tették lehetővé. Az EK-csatlakozás gazdasági szempontból komoly versenyhelyzetet teremtett Spanyolország számára, a spanyol termelői szektornak gyorsan kellett reagálnia az új helyzetre. A spanyol gazdaság „nemzetköziesítése” elkerülhetetlen feladatnak látszott, mivel a korábbi akadályok eltörlésével Spanyolországba „ömleni” kezdtek a tagállamok befektetései. Így, ha a spanyol vállalatok talpon akartak maradni, új piacok felé kellett tekinteniük,¹⁰ ebben pedig Latin-Amerika kitűnő partnernek bizonyult. Az 1980-as évtized adósságválságait követően a latin-amerikai országok az ún. washingtoni konszenzus ajánlásaira támaszkodva igyekeztek megszabadulni az állam gazdasági szerepvállalásától, egyoldalú nyitással integrálódni a világgazdaságba és a tőkepiacok liberalizációjával külföldi befektetéseket vonzani a térségbe. A spanyol és latin-amerikai érdekek tehát találkoztak a kilencvenes évtized közepén: Latin-Amerika a spanyol vállalatok számára kitűnő új piac volt, a spanyol tőke pedig a gyors privatizációt végrehajtó latin-amerikai országok számára vonzó opciónak tűnt; mindezen túl, a kulturális hasonlóságok és a közös nyelv is segítette a gazdasági kapcsolatok fejlődését.

A spanyol beruházások expanziója az 1970-es évtizedben indult meg; míg 1991 és 1993 között a spanyol külföldi tőkebefektetések (FDI) 60%-a irányult az Unió országaiba és csak 12%-uk célozta Latin-Amerikát, 1994–1996-ra ezek az arányok 33 és 40%-ra módosultak, vagyis egyértelműen a latin-amerikai térség vált a spanyol FDI első számú felvevőjévé. A következő években a tendencia folytatódott, 1998-ban már Latin-Amerikába irányult a spanyol befektetések több mint fele,¹¹ az ezredfordulóra pedig spanyol vállalatok adták a latin-amerikai befektetések 52%-át,¹² vagyis Spanyolország – megelőzve az Egyesült Államokat – a latin-amerikai régió első számú tőkebefektetőjévé vált.

Ezekben az években a Latin-Amerikát célzó spanyol FDI szembevetően sajátossága volt a koncentráltság: szektorálisan a telekommunikáció, a közlekedés, a banki szolgáltatások, a nyersanyag-kitermelés és a kőolaj-finomítás jelentette a legfőbb területeket, a célországokat vizsgálva pedig egyértelmű a legnagyobb dél-amerikai gazdaságok, Argentína (25,3%), Chile (18,3%) és Brazília (12,1%) túlsúlya.¹³ (E tendenciák egyébként általában is érvényesek a kilencvenes évek folyamán a latin-amerikai térségben tapasztalt FDI-boomra).

Spanyol oldalról a legfőbb szereplő a Telefónica (amely tíz év alatt harmincötmilliárd dollárt fektetett be Latin-Amerikában), az energiaiparban az ENDESA és a REPSOL, a bankok közül a Banco Santander, a Banco Bilbao Vizcaya és a Banco Central Hispano, utazás és turizmus terén pedig az Ibéria Légitársaság, a Sol Melia és a Hotel Tryp volt.¹⁴ Bár a spanyolok erősödő latin-amerikai gazdasági jelenléte kétség kívül szorosabbra fonta a kapcsolatokat, konfliktusokat is hozott: az átszervezések, elbocsátások, a megváltozott munkaügyi szabályok¹⁵ és az egykori anyaországba visszaáramló profit mind erősebb kritikát és ellenérzést eredményezett a spanyol multinacionális vállalatokkal szemben, „előkészítve” az ezredforduló után Latin-Amerikában kibontakozó politikai fordulatot.

Az 1980-as évtizedben komoly előrelépést mutató spanyol fejlesztési politikának kezdetektől fontos célállomása volt Latin-Amerika: a nyolcvanas évek végén a spanyol segélyek kétharmada a térséget célozta, az 1990-es években pedig 40% körül mozgott Latin-Amerika részesedése – míg az Egyesült Államok segélyeinek mindössze ötöde irányult oda. Ez a magas arány az egykori anyaország szolidaritását példázta; bár a spanyol segélyezési költségvetés relatíve szerény volt, a kilencvenes években Spanyolország Latin-Amerikában – Németország után – a második legfontosabb donor államnak számított.¹⁶ Az 1997–1998-as ázsiai és orosz pénzügyi válság megakadályozásának érdekében a spanyol kormány egyfelől nagylelkű segélycsomagot ajánlott fel Latin-Amerikának, másfelől az IMF-en belül a régió gazdaságait felrázó kezdeményezés elfogadásáért lobbizott;¹⁷ ami nem meglepő annak fényében, hogy ekkorra már komoly spanyol érdekek fűződtek a latin-amerikai gazdaságok talpon maradásához.

Az 1990-es évtized az Európai Unió és Latin-Amerika kapcsolatrendszerében is meghatározó időszaknak bizonyult: az évtized elején túlfűtött optimizmus volt jellemző a jövőbeli együttműködést illetően. A nyugati civilizáció olyan általános értékeinek hangsúlyozása mellett, mint a demokrácia, a jogállamiság vagy az emberi jogok, a két térség egyértelműen erősödő politikai, gazdasági és intézményi kapcsolatai jellemezték ezt a periódust. Az Unió Latin-Amerika-képében és -politikájában mind erősebbé vált a szubregionális megközelítés: eltérő mélységű és intenzitású stratégiákat dolgozott ki az egyes latin-amerikai regionális tömörülések, illetve szubrégiók irányában. Mindezt, vélhetően, a NAFTA¹⁸ megalakulása, illetve az Összamerikai Szabadkereskedelmi Övezet (FTAA)¹⁹ létrehozását célzó tárgyalások motiválták. Ezekben az években egyfajta versenyfutás indult Washington és Brüsszel között a Latin-Amerikához való közeledésben. Az európai szerepvállalás intézményesülésének fontos mérföldköve volt az 1999-ben első alkalommal Rio de Janeiróban megrendezett EU–Latin-Amerika csúcstalálkozó és az ott meghirdetett stratégiai szövetség; az elfogadott dokumentum három pillért (politikai párbeszéd, szoros gazdasági és pénzügyi kapcsolatok, valamint együttműködés az oktatás, tudomány, technika és kultúra terén) definiált a kapcsolatok alapjául, melyek mögött 55(!) prioritást fogalmaztak meg.²⁰

Összességében tehát azt látjuk, hogy az 1990-es években két párhuzamos folyamat zajlott. Egyfelől, Spanyolország „újra felfedezte” Latin-Amerikát, komoly politikai és gazdasági lépéseket tett a térség irányába. Másfelől, a spanyol külpolitika ún. „európaizálódásával” a Latin-Amerika-politika alakítása elindult a közösségi szint felé; pontosabban, mind határozottabban kirajzolódott az a spanyol dilemma, hogy hogyan lesznek képesek megőrizni (és érdemes-e egyáltalán megőrizni) „különleges kapcsolataikat” volt gyarmataikkal, vagy pedig előre mutatóbb az uniós Latin-Amerika-politika legfontosabb belső alakítójának pozícióját megcélolni.

Spanyol–latin-amerikai kapcsolatok az ezredfordulón túl: útkeresés

Az ezredfordulót követően a World Trade Center elleni 2001. szeptember 11-ei terrortámadás jelentős fordulópontot hozott Spanyolország külpolitikájában és a spanyol–latin-amerikai kapcsolatokban egyaránt.

A spanyol külpolitika irányváltása azonban nem ehhez az eseményhez köthető, a támadás csupán újabb lendületet adott a már elindult folyamatoknak. Spanyolországban 1996-ban, tizennégy évi szocialista kormányzás után, a José María Aznar vezette konzervatív Néppárt (*Partido Popular*, PP) vette át a hatalmat. Választási győzelmét a terrorizmusellenes harc melletti fellépésének köszönhette, valamint annak, hogy teljes foglalkoztatottságot és a gazdaság felpörgetését ígérte. Feltehetően a spanyol gazdaság figyelemre méltó fejlődésének köszönhette, hogy 2000-ben nagy többséggel nyert és újra kormányt alakíthatott. Már Aznar első ciklusában világhosszá vált, hogy a Latin-Amerika irányába mutatott spanyol magatartás változóban van: a transzatlanti viszony erősítése prioritássá vált a konzervatív spanyol vezetés számára, és az ezredforduló utáni terrorizmus elleni háborúban Spanyolország az USA fontos szövetségésévé lépett elő. Ezeknek a lépéseknek jelentős következményeik voltak a spanyol–latin-amerikai viszony szempontjából, ugyanis Aznar Latin-Amerikában a washingtoni érdekeket szem előtt tartva politizált, vagyis a latin-amerikai kapcsolatot a transzatlanti viszony alá rendelte. Aznarnak fontos szerepe volt az Unió Kubával kapcsolatos közös álláspontjának 1996-os elfogadásában.²¹ Ennek eredményeként megromlottak kapcsolatai Kubával (a hidegháború végét követő években Spanyolország a Castro-rezsim fontos kereskedelmi és befektetői partnere volt), de feszültté vált a viszony a térség ún. neopopulista elnökeivel, mindenekelőtt Hugo Chávez venezuelai államfővel is.²² Az iraki háború 2003-as megindítása erős kritikát váltott ki a latin-amerikai térségben, tovább mélyítve a konfliktusokat Washingtonnal és Madriddal egyaránt.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Aznar-éra időben egybeesett a neoliberalizmusból való latin-amerikai kiábrándulással és a fentebb már említett politikai fordulattal, amelynek keretében valódi latin-amerikai függetlenséget szorgalmazó, retorikájukban

az Egyesült Államokat élesen bíráló elnökök kerültek hatalomra a térség több államában. A határozott, markáns aznari külpolitika, amely az ibér-amerikai csúcson vezető szerepre tört és különös hangsúlyt fektetett a spanyol gazdasági érdekek védelmére Latin-Amerikában,²³ csaldást hozott, és véget vetett a spanyol–latin-amerikai kapcsolatok felfelé ívelő szakaszának.

A 2004. március 11-ei madridi terrortámadást követően a Spanyol Szocialista és Munkáspárt (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) jelöltje, José Luiz Rodriguez Zapatero győzött a spanyol választásokon, akit 2008-ban újraválasztottak. Az elődjénél külpolitikailag egyébként kevésbé aktív Zapatero új prioritásokat jelölt ki a külügyekben: a multilateralizmus erősítését, aktívabb európai szerepvállalást és a latin-amerikai térséggel épített valódi partneri viszonyt. Visszatérve a kilencvenes évek elejének spanyol retorikájához, célként tűzte ki, hogy országa kaput jelentsen (korábban a híd kifejezést használták) Latin-Amerika számára Európa és a mediterrán térség felé.²⁴ A szocialista kormányzás éveivel nyúlt vissza azzal a törekvésével is, hogy ellensúlyozza a washingtoni befolyást a térségben, mint olyan régi-új szereplő, aki – szemben az Egyesült Államok gyakorlatával – odafigyeléssel és tisztelettel, mindig a szuverén egyenlőség elve mentén viszonyul a latin-amerikai államokhoz és kihívásaikhoz.

Az elmúlt évtizedben Latin-Amerikában hatalomra jutott balközép és baloldali elnökök örömmel reagáltak Zapatero választási győzelmére, és komoly várakozásokkal fordultak az új spanyol kormányfő felé. (Kuba egyenesen úgy kommentálta a spanyol választást, hogy azzal vége a fasiszta ideológia uralmának Spanyolországban.)²⁵ A munkáspárti miniszterelnök 2004 után új alapokra helyezte kapcsolatait a Washington szemében „problémás” latin-amerikai államokkal – Kubával, Venezuelával és Bolíviával –, hogy egyfajta külső támogatóként, közvetítőként vegyen részt Latin-Amerika és az Egyesült Államok, illetve Latin-Amerika és az Európai Unió kapcsolatainak alakításában.²⁶

A kubai–spanyol kapcsolatok Madrid Latin-Amerikához fűződő viszonyának fontos tengelyét adják, de meghatározóak a spanyol–amerikai és a spanyol–EU kapcsolatokban is. Hatalomra jutását követően Roriguez Zapatero igyekezett újjáépíteni a kubai kapcsolatot, abban bízva, hogy Spanyolország a kubai átmenet kulcsszereplőjévé válhat.²⁷ Madrid aktív szerepvállalása is közrejátszott abban, hogy az Európai Unió 2005-ben felfüggesztette a két évvel korábbi incidens miatt²⁸ bevezetett szankciókat; Fidel Castro betegsége és hatalomátadása pedig új lehetőséget teremtett a spanyol diplomácia számára. Miguel Ángel Moratinos spanyol külügyminiszter 2007 áprilisában Kubába látogatott, ahol az emberi jogokról, a kubai emigráció helyzetéről, a két ország közötti fejlesztési együttműködésről és a Havannában működő spanyol kulturális központ újjáélesztéséről tárgyaltak.²⁹ Moratinos 2009-ben és 2010-ben is hivatalos látogatást tett a szigetországban. A spanyol diplomácia sikereként könyvelhető el, hogy 2010 júliusában ötvenkét politikai fogoly szabadon engedéséről született döntés, akik

Spanyolországba távozhattak; Moratinos legutóbbi útjának célja az volt, hogy a kubai börtönökben maradt, becslések szerint kb. százötven politikailag másként gondolkodó szabadlábra helyezéséről tárgyaljon.³⁰ A spanyol külügyi vezetés hangsúlyozza, hogy az elmúlt évtizedek megmutatták: az embargó és a szankciók politikája nem vezet eredményre, a legjobb stratégia a párbeszéd Kubával. Ennek ellenére, más uniós tagállamok (mindenekelőtt Lengyelország és Csehország) ellenzik az 1996-os közös álláspont – Madrid által sürgetett – érvénytelenítését.

A Zapatero-kormány Kuba mellett annak fontos dél-amerikai szövetségeseivel, Venezuelával is újradefiniálta kapcsolatait. A nemzetközi sajtóban nagy port kavart a spanyol kormányfő 2005. márciusi venezuelai útja, ahol nemcsak a dél-amerikai országból származó kőolajimport növeléséről és a kétoldalú kereskedelem ösztönzéséről tárgyaltak, de 1,7 milliárd dollár értékű fegyvereladásról is megállapodtak.³¹ Az ügy komoly kritikát váltott ki a spanyol és venezuelai ellenzék részéről, azonban a spanyol fél szerint a Venezuelának eladott katonai felszerelés az ország határainak védelmét szolgálja, és komoly támogatást nyújt a kábítószer-kereskedelem felszámolásában.³² A 2007-ben kirobbant ún. *¿Por que no te callas?* botrány³³ mélypontra küldte ugyan a bilaterális kapcsolatokat, de Chávez 2009-es spanyolországi útja ismét a közeledésről árulkodik. A tárgyalások témái között szerepelt a klímaváltozás elleni közös küzdelem, valamint a bilaterális energiaügyi és befektetési kapcsolatok szorosabbra fonása; Zapatero pedig ismételten felajánlotta közvetítői szolgálatait a venéz–kolumbiai viszony rendezésében.³⁴

Erdemes megemlíteni a spanyol–brazil viszony alakulását is, amelyben inkább a versengő elemek dominálnak: Brazília az elmúlt években komoly erőfeszítéseket tett azért, hogy a dél-amerikai szubkontinens vezető államává, „hangjává” váljék, így számára Spanyolország vetélytársat jelenthet. Mindemellet, a Zapatero-kormány igyekszik a spanyol befektetői lehetőségeket is szélesíteni Braziliában, különösen a 2014-es labdarugó-világbajnokság és a 2016-os riói olimpiai játékok fényében.³⁵

A Latin-Amerikával való intenzívebb viszony kiépítésének érdekében Zapatero igyekezett új lendületet adni az 1990-es években létrejött intézményeknek: 2005-ben alakult meg az Ibér-amerikai Csúcstalálkozó Titkársága (*Secretaría General Iberoamericana*, SEGIB). A tizenkilenc latin-amerikai és három ibériai államot (Spanyolország, Portugália és Andorra) tömörítő, új kormányközi szervezet az ibér-amerikai közösség szolgálatára jött létre, azzal a céllal, hogy intézményi és technikai támogatást nyújtson az évente megrendezett csúcstalálkozóknak.³⁶ A 2005-ös salamancai ibér-amerikai csúcstalálkozó új, harmonikusabb hangvételt hozott Spanyolország és Latin-Amerika viszonyába. A nemzetközi sajtóban komoly visszhangja volt annak, hogy a résztvevők a zárónyilatkozathoz csatolt közleményben közösen hívtak fel a Kubát több évtizede sújtó amerikai embargó felfüggesztésére.³⁷ Egyébként a salamancai nyilatkozatban jelent meg a migráció mint a spanyol–latin-amerikai kapcsolatok jövője szempontjából kiemelkedő jelentőségű terület.³⁸

Az EU és Latin-Amerika közötti kapcsolatoknak ugyan rendszeres fórumot biztosítanak az 1999 óta két évente megrendezett csúcstalálkozók, az elmúlt évtizedben nem sikerült megtalálni azokat a témákat, amelyek mentén a biregionális viszony felépíthető lenne. A szakirodalomban gyakori kritika a „prioritásdömping”, vagyis a célkitűzések elburjánzása, amiből nehéz kibogozni, melyek az együttműködést valóban meghatározó tényezők. A 2000-es években a neoliberais gazdaságpolitikával szembeforduló latin-amerikai elnökök – mindenekelőtt Hugo Chávez venezuelai és Evo Morales bolíviai államfő – a gazdasági kulcsszektorok államosításával kerültek érdekkonfliktusba egyes tagállamokkal. Mindez beárnyékolta a 2006-os bécsi csúcstalálkozót,³⁹ majd az Unió által 2008 júniusában meghirdetett migrációval kapcsolatos, ún. visszatérési irányelv⁴⁰ tette feszültté az EU–Latin-Amerika viszonyt; a latin-amerikai államok egyöntetűen adtak hangot felháborodásuknak a szigorú és szerintük erkölcsstelen rendelkezés miatt.

A 2010 májusában megrendezett madridi EU–Latin-Amerika csúcstalálkozó jelentőségét az adta, hogy a spanyol EU-elnökség idején került rá sor. A Zapatero-kormány számára fontos volt, hogy a találkozó konkrét, előre mutató eredményekkel záruljon. A biregionális kapcsolatok sokszintűségét példázta, egyben intézményi előrelépést jelentett, hogy a tárgyalások hat bilaterális, illetve szubregionális fórummal egészültek ki, amelyek keretében az Unió a Mercosurral, a Cariforummal, Közép-Amerikával, az Andok Közösséggel, illetve Chilével és Mexikóval folytatott tárgyalásokat.⁴¹ A találkozó eredményeként, a szokásos zárónyilatkozat mellett a 2010–2012 közötti időszakra vonatkozó akciótervet fogadtak el, amelyben energetikai, környezetvédelmi, oktatási és innovációs együttműködést irányoztak elő. Zapatero történelmi jelentőségűnek nevezte az Unió és Közép-Amerika között a csúcstalálkozón elfogadott megállapodást, hasonlóképp az EU–Mercosur tárgyalások itt elhatározott újraindítását.⁴²

A Zapatero-kormány minden igyekezete ellenére hamar kirajzolódtak a Latin-Amerikához történő közeledés kihívásai, a kapcsolatok tartalommal való megtöltésének korlátai. Mindenekelőtt fontos látni, hogy Spanyolország elsősorban európai államként definiálja magát; egy 2002-es spanyol felmérés szerint a megkérdezettek 73%-a említette Európát a két legfontosabb külpolitikai prioritás között, míg Latin-Amerikát csak 39%.⁴³ Az ibér-amerikai közösség mindenekelőtt spanyol konstrukció és spanyol külpolitikai érdekeket szolgál. Valódi közös identitás nem épült a két térség között, az érintett társadalmak közötti mélyebb közeledés nem várható. Spanyolország európai integrációhoz történő csatlakozásával a Latin-Amerikához fűződő viszony automatikusan uniós keretek közé is került, és annak ellenére, hogy a Zapatero-kormány komoly lépéseket tett a független spanyol Latin-Amerika-politika kialakítása irányában, az uniós- és NATO-tagság behatárolja Madrid lehetőségeit. További korlátként említhető a latin-amerikai térség rendkívüli heterogenitása, az egyes államok, regionális csoportosulások eltérő politikai és gazdasági elképzelései, mely tényező nehezíti a közeledés és partnerség

egyöntetű (értsd: az egész latin-amerikai térségre egyöntetűen vonatkozó) megvalósítását. Mindemellett a Zapatero-kormány – felismerve és reagálva a globális változásokra – a 2005–2008-as időszakra ázsiai–csendes-óceáni tervet (*Plan Asia–Pacífico*), a 2006–2008-as periódusra pedig Afrika-tervet (*Plan África*) hirdetett meg.⁴⁴ Madrid igyekszik erősíteni – mindenekelőtt gazdasági – kapcsolatait az ázsiai térséggel, fejlesztéspolitikáját pedig Afrika felé irányítja, mely folyamatok eredményeként Latin-Amerika veszíthet korábbi pozíciójából.

Összességében a Zapatero-éra eredményesnek bizonyult a latin-amerikai országokhoz fűződő politikai kapcsolatok szorosabbra fonásában, ha nem is minden esetben konzekvens módon, de az elmúlt években Spanyolország igyekezett egyfajta külső politikai támasztékot nyújtani Latin-Amerikának. Ugyanakkor a gazdasági kapcsolatok az ezredforduló óta visszaestek az 1990-es évekhez képest; egyelőre nem látszik konkrét eredménye a Zapatero-kormány azon törekvésének, hogy újabb lendületet adjon a Latin-Amerikát célzó spanyol tőkebefektetéseknek.

Konklúzió

Spanyolország és Latin-Amerika viszonya az elmúlt két évtizedben komoly fejlődésen ment keresztül, politikai, gazdasági és intézményi szinten egyaránt. Az 1980-as évektől a spanyol diplomácia tudatos döntése és gyakorlata, hogy a latin-amerikai kapcsolatot saját globális és európai pozíciójának erősítésére használja, külső aktorként a latin-amerikai politikai és gazdasági konszolidáció letéteményesének szerepében.

A demokratikus Spanyolország minden eddigi kormánya – pártállástól függetlenül – külpolitikai prioritásként emlegette a térséget, és valóban, a latin-amerikai régió kiemelt figyelmet kapott az egykori anyaországtól. Ám azon elemzők álláspontja is érvényes, akik szerint Madrid Latin-Amerika-politikája csupán retorikában erős, tettekben, konkrét eredményekben már kevés eredményt tud felmutatni. A kérdés az, mi motiválhatná Spanyolország mélyebb elköteleződését, aktívabb jelenlétét a volt gyarmatokon. Gazdasági szinten kevés a kiaknázatlan lehetőség, a kilencvenes évek befektetői *boomja* lecsengett Latin-Amerikában, a kereskedelem terén sem várható áttörés. Politikailag – ahogyan láthattuk – Madrid intenzív szerepvállalásba kezdett az elmúlt években, egyfajta missziós tudattal igyekezett Kubát és a nyugati országok által gyakran kritizált Venezuelát, valamint Bolíviát megismertetni és elfogadtatni a nemzetközi közösséggel. Komolyabb áttörés azonban itt sem várható; egyfelől, mert a spanyol pozíció túlságosan gyenge ahhoz, hogy szélesebb körben érvényesítse akaratát, másfelől, mert az elmúlt évtizedben az említett országok komoly nemzetközi kapcsolatrendszer építettek ki, a legkevésbé sem elszigeteltek a világban, vagyis nem feltétlenül szorulnak spanyol segítségre.

A Zapatero-kormány Latin-Amerika-politikája mindemellett előremutató: az ibér-amerikai csúcstalálkozókat rendszerét fontos új intézménnyel egészítette ki (SEGIB), folyamatos párbeszédet tudott kiépíteni a kubai vezetéssel, és megjelölte a számára kiemelt prioritással bíró latin-amerikai államokat – Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia és Mexikó.⁴⁵ E lépés legnagyobb előnye, hogy a jövőben koncentráltabban, ezen államokra fókuszálva viheti tovább Latin-Amerika-politikáját. A következő évek legfontosabb „közös ügye” várhatóan a migráció lesz, mely témakörben az érdekek nagyrészt ellentétesek, így a felek részéről jól átgondolt, empatikus lépésekre lesz majd szükség.

Jegyzetek

- 1 Az elmélet szerint a dekolonizációt követően az ún. fejlődő világ friss államai politikai függetlenségük ellenére továbbra is függésben maradtak volt anyaországaiktól, illetve általában a fejlett világtól. A függés új formái és fenntartásának módszerei a nyugati országok érdekeit szolgálják. Horváth Jenő (szerk.): *Világpolitikai lexikon (1945–2005)*. Budapest: Osiris Kiadó, 2005.
- 2 Anderle Ádám: „Nemzet és identitás Latin-Amerikában”. In: *Nemzet és nacionalizmus – Ázsia, Afrika, Latin-Amerika* (szerk. Balogh András, Rostoványi Zsolt, Búr Gábor és Anderle Ádám). Budapest: Korona Kiadó, 2002. 409. o.
- 3 „A francoista propaganda úgyes tartotta életben a spanyol kollektív tudatban a dicső, gyarmati, nagy Spanyolország képét. A hivatalossá váló *hispanidad* ideológiája a latin-amerikai spanyol elhivatottságot hangoztatta, és a spanyol szellemi hegemonia fenntartását sürgette a latin-amerikai országokban. ... A francoista külpolitika azonban a Latin-Amerika felé irányuló kultúrdiplomácia programadóivá tette az *hispanidad* ideológiáját. 1940-ben megalakult a *Consejo de Hispanidad* (az Hispanidad Tanácsa). A külügyminiszter által vezetett tanács tagjai közt a Falange vezetői, a Latin-Amerikába delegált nagykövetek és a különböző egyházi méltóságok mellett képviseltette magát az Indiák Levéltárának mindenkori igazgatója és a külügyminisztérium sajtó- és kulturális osztályának vezetője is.” Virágh Anna: „Az Amerikai Államok Szervezete és a francoista Latin-Amerika-politika (1945–1955)”. *Külügyi Szemle*, No. 3. (2008). 161. o. Spanyolország 1987 óta ünnepli október 12-ét (Kolumbusz Kristóf amerikai partraszállásának dátuma) az Hispanidad napjaként.
- 4 Spanyolország 1986. január 1-jén csatlakozott az Európai Közösségekhez, Portugáliával együtt.
- 5 Drexler András: „Spanyolország EK-csatlakozása és Latin-Amerika”. *Külügyi Szemle*, No. 3–4. (2004). 250. o.
- 6 Rafael Grasa Hernández: „La política exterior española hacia América latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 54–55. (2001). 69. o.
- 7 Szilágyi István: *Portugália és Spanyolország – Történelem és politika a 20. században*. Veszprém: Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, 2006. 112. o.
- 8 Uo. 117–118. o.
- 9 Eric N. Baklanoff: „Spain’s Economic Strategy toward the »Nations of Its Historical Community«: the »Reconquest« of Latin America?”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38. No. 1. (1996). 114. o.
- 10 Angeles Sánchez Díez: „La internacionalización de la economía española hacia América Latina”. *Boletín económico de ICE*, No. 2714. (2002). 21. o.
- 11 Richard Youngs: „Spain, Latin America and Europe: The Complex Interaction of Regionalism and Cultural Identification”. *Mediterranean Politics*, Vol. 5. No. 2. (2000). 108. o.

- 12 Szilágyi: i. m. 120. o.
- 13 Sánchez Díez: i. m. 23. o.
- 14 Szilágyi: i. m. 121. o.
- 15 Ennek tipikus példája volt, amikor az Ibéria Légitársaság megvásárolta az Aerolíneas Argentinat és az átszervezések keretében a munkavállalók egyharmadát akarták elbocsátani. A többhetes sztrájk- és demonstrációhullám komoly jövedelem-kiesést jelentett a cégnek. Duncan Green: *Silent Revolution – The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*. New York: Monthly Review Press, 2003. 107. o.
- 16 Youngs: i. m. 121. o.
- 17 Uo.
- 18 Az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (NAFTA) az Egyesült Államok, Kanada és Mexikó között irányozott elő szabadkereskedelmi övezetet.
- 19 Az 1990-es évtized elején, eredetileg id. George Bush javaslatára indult az „Alaszkától a Tűzföldig” terjedő Ósszamerikai Szabadkereskedelmi Övezet megvalósítását célzó projekt. Az amerikai kontinensen egyedül Kubát kihagyó övezet washingtoni kezdeményezés volt, a tárgyalások azonban 2004-ben elakadtak, főként a nagyobb dél-amerikai országok ellenkezésén.
- 20 Antonella Mori: „Trade Liberalization and Cooperation – Is the EU Approach towards Latin America Working Well?”, http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_ELSNIT_2005_02_Mori.pdf, 2005. szeptember 30.
- 21 Az álláspont szerint „az Európai Unió célja a pluralista demokrácia felé vezető átmenet folyamatának ösztönzése, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása, valamint a kubai nép életszínvonalának felemelése és tartós javítása”. Az álláspont teljes szövege elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:18:01:31996E0697:HU:PDF>.
- 22 Juan Pablo Soriano: „España y América Latina durante el gobierno Zapatero: La difícil reconstrucción de los puentes”, <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/129/dJ93gNDxOIU5iPpjM3TN.PDF>, 2008. február.
- 23 Uo.
- 24 Julian Armington: „Spain’s Zapatero Emerges as a Bold New Foreign Policy Factor in Latin America”. *Council on Hemispheric Affairs*, <http://www.coha.org/spains-zapatero-emerges-as-a-bold-new-foreign-policy-factor-in-latin-america/>, 2005. október 10.
- 25 Andrés Oppenheimer: „¿Que hará Rodríguez Zapatero en América Latina?”. *El Nuevo Herald*, 2004. március 20.
- 26 Soriano: i. m.
- 27 Celestino de Arenal: „Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007”. In: *Anuario Internacional CIDOB 2008*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008. 343. o.
- 28 2003-ban Kubában hetvenöt politikai másképp gondolkodót börtönöztek be – köztük újságírókat, emberi jogi aktivistákat –, aminek eredményeként az EU–Kuba kapcsolatok összeomlottak, az Európai Unió kubai ellenzékiet hívott meg követségi találkozókra (ún. kocktélháború).
- 29 Az intézményt 2003-ban Fidel Castro bezáratta. Arenal: i. m. 343. o.
- 30 „Moratinos Optimistic about Visit to Cuba”. *El Colombiano*, <http://www.ecbloguer.com/globalnewsroom/?p=8200>, 2010. július 6.
- 31 „Spain Agrees Venezuela Arms Deal”. *BBC*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4395873.stm>, 2005. március 31.
- 32 Armington: i. m.
- 33 A 2007 novemberében, Santiago de Chilében megrendezett ibér-amerikai csúcstalálkozón Hugo Chávez venezuelai elnök többször félbeszakította Rodríguez Zapatero spanyol kormányfő beszédét azzal, hogy elődjét, José María Aznart fasisztának nevezte. Zapatero megvédte a spanyol politikust, ám Chávez továbbra is hangosan ellenkezett, mire a jelenlévő spanyol király előrehajolt és a „Miért nem fogod be a száját?” mondattal rendreutasította a venezuelai államfőt.

- 34 Kiraz Janicke: „Venezuela’s Chávez Talks Gas Cooperation, Climate Change during Visit to Spain”. *Venezuelanalysis*, <http://venezuelanalysis.com/news/4790>, 2009. szeptember 13.
- 35 Héctor R. Cerpa: „Rodríguez Zapatero visita Brasil”. *VOANews.com*, <http://www.voanews.com/spanish/news/latin-america/Rodriguez-Zapatero-visita-Brasil-94752294.html>, 2010. május 24.
- 36 Susanne Gratius: „¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”. *La Onda Digital*, <http://www.laondadigital.info/LaOnda/LaOnda/469/A1.htm>. Letöltés ideje: 2010. július 30.
- 37 A közlemény teljes szövege elérhető: <http://www.oei.es/xvcumbrecom.htm>.
- 38 Celade: „Ibero-American Meeting on Migration”. *CEPAL*, <http://www.eclac.cl>, 2006. július 19.
- 39 Ortutay L. Gyula: „Bolivár kardja járja be Latin-Amerikát”. *Európai Tükör*, No. 7–8. (2006) 16. o.
- 40 Az Európai Parlament 2008 júniusában fogadta el az illegális bevándorlást szabályozó visszatérési irányelvet, „mely lehetővé tenné az EU számára, hogy az illegális bevándorlókat – bírósági vagy hatósági döntés alapján – akár 18 hónapig fogva tarthassák. A hivatkozott jogszabály, illetve a kitoloncolási végzés tartalmazhatna egy az unió területére való, ismételt belépést tiltó határozatot is. Ez legfeljebb öt évre szólna, és meghosszabbítható lenne, ha a kitoloncolt visszatérése súlyosan veszélyeztetné a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot.” Válaszul az Andok Közösség az EU-val folytatott kereskedelmi tárgyalások felfüggesztését helyezte kilátásba, Chávez venezuelai elnök a kőolajszállítmányok leállításával fenyegetőzött, míg a Mercosur közös nyilatkozatban fejezte ki aggodalmait. „Latin-Amerika a visszatérési irányelvet támadja”. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/18022#axzz0yP0gXGkq>, 2008. június 24.
- 41 Erica Guevara: „Una VI Cumbre Unión Europea-América Latina donde primaron las agendas bilaterales y subregionales”. *Opalc*, http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=605:una-vi-cumbre-union-europea-america-latina-donde-primaron-las-agendas-bilaterales-y-subregionales&catid=120:integration-et-relaciones-internationales&Itemid=212, 2010. május 26.
- 42 „Zapatero: se han logrado »acuerdos históricos« que refuerzan los vínculos comunes”. *eu2010.es*, http://www.eu2010.es/es/cumbre_ue-alc/noticias/may_clausura_zapatero.html. Letöltés ideje: 2010. augusztus 10.
- 43 Carlos Malamud: *España y América Latina: el pulso entre global y bilateral*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004. 12. o.
- 44 Arenal: i. m. 337. o.
- 45 Uo.

Résumé

The Latin American Policy of Spain

The paper surveys the main trends of Spanish Latin America policy from the early 1990s up to the present. As typical of international relations in the 21st century, Spanish–Latin American relations are complex and involve multiple actors. Apart from Spain, the European Union, Latin American states as well as continental subregions and regional country groups are autonomous actors in this system of relations, where the United States is an important external actor. During the last twenty years, Spanish governments have prioritized relations with Latin America, which have seen considerable advances. At the same time, the limits to enhancing Spanish–Latin American relations, constraining factors affecting political and economic cooperation also exist and must be taken into consideration during the analysis of the issue.