

INHALTSVERZEICHNIS

I) Einleitung	15
1. Der ETA-Konflikt aus transnationaler Perspektive	17
2. Stand der Forschung und Fragestellung	22
3. Das „Exil“ der ETA	31
II) Theoretischer Rahmen	35
1. Theoretische Zugänge zur Außenpolitikanalyse	37
2. Das <i>Two-level-game</i> -Modell	39
2.1. Grundlagen des <i>two-level game</i>	39
2.2. Die Rolle der VerhandlungsführerInnen im <i>two-level game</i>	48
2.3. Transnationale Beziehungen im <i>two-level game</i>	50
2.4. Das <i>Two-level-game</i> -Modell nach Moravcsik	53
3. ETA, Terrorismus und internationale Strafverfolgung	55
4. Forschungsleitende Annahmen	60
III) Methoden der qualitativen Datenerhebung und –analyse	63
1. Operationalisierung	65
2. Recherche in den Archiven	67
3. Pressematerial	74
4. Interviews	75
4.1. Theoretische und methodologische Ansätze der Interviewführung	75
4.2. Leitfadengestützte ExpertInneninterviews	77
4.3. Der Interviewleitfaden	79
4.4. Das Interviewmaterial	81
4.5. Anonymisierung der InterviewpartnerInnen	82
5. Die Analyse des Datenkorpus	82
6. Strukturierung der Analyse	86

IV) ETAs Exil in Mexiko als politische Option der Konfliktlösung (1977-1989)	87
1. Von der Annäherung zur Kongruenz der <i>win sets</i> : Die Verhandlungen um die erste Exilgruppe der ETA in Mexiko (1977)	89
1.1. Spaniens <i>win set</i> zwischen politischen Reformen und dem Kampf um Amnestie: Exil als Kompromissformel (Spa A)	89
1.1.1. Das Problem der politischen Häftlinge im spanischen Demokratisierungsprozess	89
1.1.2. Exil als Kompromissformel im spanischen <i>win set</i> (Spa A)	97
1.2. Adolfo Suárez und López Portillo als Initiatoren eines postfranquistischen Exils der ETA in Mexiko	99
1.2.1. Adolfo Suárez, Petition zur Aufnahme von Mitgliedern der ETA in Mexiko	99
1.2.2. Der Beginn einer transnationalen Allianz: <i>COG collusion</i> zwischen Suárez und López Portillo	101
1.3. Mexikos <i>win set</i> : López Portillos spanische Agenda (Mex A)	103
1.3.1. López Portillos Spanienaffinität vs. Reyes Heróles Sicherheitsbedenken	103
1.3.2. Mexiko als externer Stabilisierungsfaktor des spanischen Demokratisierungsprozesses	107
1.4. Die Kongruenz der <i>win sets</i> : Aufnahme, aber kein Asyl	109
1.4.1. <i>Extrañamientos</i> und <i>extraditados</i>	109
1.4.2. Die Kongruenz der <i>win sets</i> bei der Umsetzung des Exils	113
2. Die Verhandlungen um das Exil von ETAm in Mexiko (1979-1982): Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen <i>win set</i>	114
2.1. Polarisierung im spanischen <i>win set</i> (Spa B): Internationalisierung als Antwort auf die fehlende Konfliktlösung	114
2.1.1. Polarisierung des Konflikts trotz Amnestie und Reformen	115
2.1.2. Internationalisierung als Antwort auf die fehlenden Koalitionen zur Konfliktlösung im spanischen <i>win set</i> (Spa B)	126
2.2. Die Etablierung einer <i>Cross-level</i> -Allianz zu López Portillo	129
2.2.1. HBs Petition an López Portillo	129
2.2.2. Das Etablieren der <i>Cross-level</i> -Allianz trotz konkurrierender <i>Frames</i>	145

2.3. Konkurrierende Allianzen im mexikanischen <i>win set</i> (Mex B)	152
2.3.1. Die SeGob als Schnittpunkt der Allianzen	152
2.3.2. Die Etablierung einer transgouvernementalen Allianz als <i>win-set</i> -verengender Faktor (Mex B)	159
2.4. Spaniens Transición in der Krise (Spa C): Fehlende Alternativen zum Exil	162
2.4.1. Die Radikalisierung der Auseinandersetzung zwischen ETA und der spanischen Regierung	163
2.4.2. Die Ausweitung des spanischen <i>win set</i> : Akzeptanz des Exils in Mexiko	168
2.5. Überwindung der Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen <i>win set</i> : das kontrollierte Exil als Antiterrorstrategie	170
2.5.1. López Portillos Vermittlung zwischen den Allianzen: Exil, Kontrolle und Kooperation	171
2.5.2. Das kontrollierte Exil als politische Option in den <i>win sets</i>	178
3. ETAPms Exil in Mexiko als Übergangslösung: Die Fortsetzung einer transnationalen Allianz (1981-1982)	182
3.1. Die Verhandlungen zur Auflösung von ETAPm-Exil als Übergangslösung im spanischen <i>win set</i> (Spa D)	183
3.1.1. Die Auflösung und Reintegration von ETAPm	183
3.1.2. Die Etablierung einer Koalition für die Auflösung von ETAPm im spanischen <i>win set</i> (Spa D)	189
3.2. Die Petition zur Aufnahme einer Gruppe von ETAPm in Mexiko: die Bestätigung der transnationalen Allianz	191
3.3. Das Exil von ETAPm im mexikanischen <i>win set</i> (Mex C)	192
3.3.1. Das Exil von ETAPm in Mexiko	192
3.3.2. Von der transgouvernementalen Allianz zur zwischenstaatlichen Kooperation (Mex C)	194
4. Regierungswechsel in Spanien und Mexiko-die Konsolidierung des Exils in den <i>win sets</i> (1982-1983)	195
4.1. Das spanische <i>win set</i> zwischen Verengung und Ausweitung (Spa E)	195
4.1.1. Frankreich im Fokus der spanischen Regierung	196
4.1.2. Die Konsolidierung des Exils in Mexiko als Ausweg aus der Militanz im spanischen <i>win set</i> (Spa E)	201

4.2. Regierungswechsel in Mexiko: Verengung des mexikanischen <i>win set</i> (Mex E)	205
4.2.1. Mexikos Außenpolitik im Schatten der Schuldenkrise	205
4.2.2. Die Verengung des mexikanischen <i>win set</i> : Ende der <i>Cross-level-Allianz</i> (Mex E)	207
4.3. Die Erneuerung der Allianz zwischen Spanien und Mexiko	208
4.3.1. Neuordnung der diplomatischen Beziehungen und Allianzen	208
4.3.2. Aufbau von kongruenten <i>win sets</i> : Exil als Ausweg aus der Militanz	210
5. Zwischenstaatlicher Konsens für die Toleranz des Exils der ETA in Mexiko (1983-1989)	211
5.1. Die Ausweitung des spanischen <i>win set</i> : außereuropäisches Exil als Ausweg aus der Militanz oder als mögliche Verhandlungsoption (Spa F)	211
5.1.1. Aufbau eines nationalen und transnationalen Konsenses gegen ETA	212
5.1.2. Paradigmenwechsel im spanischen <i>win set</i> (Spa F)	218
5.2. Kontrollverlust und Distanzierung vom Exil (Mex F)	221
5.2.1. Das „unkontrollierte“ Exil	221
5.2.2. Interne Restrukturierung im mexikanischen <i>win set</i> (Mex F)	224
5.3. Kongruent im „Vergessen“	225
5.3.1. Die Ausweitung der <i>win sets</i> : Das Exil zwischen Integration und Rückkehr im Schatten gelegentlicher Kooperation	225
5.3.2. Die doppelte transnationale Allianz: Exil als Exklusion	235
6. Zwischenfazit	236
6.1. ETA in Mexiko-ein induziertes Exil	237
6.2. Von der Empirie zur Theorie: Zwischenergebnisse für das <i>Two-level-game</i> -Modell	238
V) Mexiko im Fokus des Kampfes gegen ETA (1990-2000)	249
1. Diskrepanzen zwischen den <i>win sets</i> aufgrund unterschiedlicher Interpretation des ETA-Exils (1990-1992)	251
1.1. Die Ausweitung der innenpolitischen Agenda auf Mexiko (Spa G)	252

1.1.1. Die Erweiterung der Exiloption um die Komponente der strafrechtlichen Verfolgung	252
1.1.2. Paradigmenwechsel im spanischen <i>win set</i> aufgrund von externen Faktoren	255
1.2. Das mexikanische <i>win set</i> zwischen Öffnung und Verengung (Mex G)	258
1.2.1. Multiple Affinitäten und ein abgelehntes Auslieferungsgesuch	258
1.2.2. Formalität als Machtverschiebungsfaktor im mexikanischen <i>win set</i> (Mex G)	265
1.3. Rückkehr zu informellen Strategien: die Neuverhandlung einer Allianz	267
1.3.1. Mexikos Kooperationsversprechen	268
1.3.2. <i>COG collusion</i> zwischen der mexikanischen und spanischen Regierung	270
2. Von der <i>COG collusion</i> zur Kongruenz der <i>win sets</i> (1993-1996)	272
2.1. Aufbruch des nationalen Konsenses in der spanischen Antiterrorpolitik als außenpolitische Handlungsmotivation (Spa H)	272
2.1.1. ETAs Exil in Mexiko-ein transnationales Problem	272
2.1.2. Agendasetting und <i>issue redefinition</i> im spanischen <i>win set</i> (Spa H)	284
2.2. Die Verengung des mexikanischen <i>win set</i> (Mex H)	286
2.2.1. ETA als Teil der innenpolitischen Risikoagenda	286
2.2.2. <i>Issue redefinition</i> im mexikanischen <i>win set</i> (Mex H)	292
2.3. Spaniens Versuch einer Ausweitung des mexikanischen <i>win set</i>	294
2.3.1. Spaniens außenpolitische Offensive	294
2.3.2. Die informelle Restrukturierung des mexikanischen <i>win set</i>	307
2.4. Die Ausweitung des mexikanischen <i>win set</i> aufgrund von <i>issue linkage</i> (Mex I)	312
2.4.1. Ernesto Zedillos europäische Agenda	313
2.4.2. <i>Issue linkage</i> im mexikanischen <i>win set</i> : Anti-ETA-Kooperation als <i>side-payment</i>	316
2.5. Die formale und informelle Restrukturierung des mexikanischen <i>win set</i> (Dezember 1994-Februar 1996)	318
2.5.1. Modifizierung des Auslieferungsvertrages und Kooperation „fast track“	319

2.5.2. Die Wiederherstellung der Kongruenz der <i>win sets</i> durch eine erneute Ausweitung des mexikanischen <i>win set</i>	341
3. Die Institutionalisierung der informellen Anti-ETA-Kooperation (1996-2000)	347
3.1. Verschiebungen im spanischen <i>win set</i> : das Aufbrechen des Exils als Teil des Kampfes gegen ETA (Spa I)	348
3.1.1. Zwischen Polarisierung und Friedensbemühungen	348
3.1.2. Die Ausweitung des spanischen <i>win set</i> für die Option der straffreien Rückkehr aus dem Exil	365
3.2. Diskrepanzen zwischen dem formalen und informellen mexikanischen <i>win set</i>	370
3.2.1. Kontroverse Verhandlungen um die formalen Mechanismen zwischenstaatlicher Kooperationen im Kampf gegen ETA	370
3.2.2. Die Restrukturierung des formalen mexikanischen <i>win set</i>	391
3.3. Die Ausweitung des mexikanischen <i>win set</i> : die Formalisierung des Politikwechsels (Mex J)	398
3.3.1. Die erste Auslieferung	399
3.3.2. Wiederherstellung der Kongruenz zwischen formalem und informellem mexikanischen <i>win set</i> (Mex I)	420
3.4. Die Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation	424
3.4.1. Aznars und Zedillos Allianz gegen den Terrorismus	424
3.4.2. Die Institutionalisierung des Abkommens im mexikanischen <i>win set</i>	430
4. Zwischenfazit	432
4.1. ETAs Exil in Mexiko zwischen Politik- und Wahrnehmungswechsel	432
4.2. Von der Empirie zur Theorie: Ergebnisse für das <i>two-level game</i> beim Politikwechsel	434
VI) Schlussbetrachtung	443
1. ETAs Exil in Mexiko als Instrument nationaler Konfliktlösung	445
2. Die Bedeutung der empirischen Ergebnisse für Theorie und Methode	448
3. Innenpolitische Konflikte auf der außenpolitischen Agenda	453

VII) Bibliographie 457

Anhang 489

Abkürzungsverzeichnis 489

InterviewpartnerInnen 491

Der Interviewleitfaden steht auf der Webseite
des Verlages zum kostenlosen Download zur Verfügung:

<https://doi.org/10.3224/96665015A>

1. Der ETA-Konflikt aus transnationaler Perspektive

„Contrary to popular mythology about crime and globalization, there never was a golden age of state control. Cross-border crime is as old as the creation of national borders and the imposition of state controls. Arguments that imply otherwise suffer from historical amnesia. Borders have always been far more permeable than the Westphalian ideal of the sovereign state would indicate. Viewed from a broad historical perspective, state capacities to detect, deter, and detain transnational law evaders have, if anything, grown substantially. The number of safe havens for criminals across the globe has dramatically shrunk over time as the law enforcement reach of the state has expanded.“¹

Am 03. Mai 2018 erklärte die baskische Untergrundorganisation ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*-Baskenland und Freiheit) ihr definitives Ende.² Mehr als ein halbes Jahrhundert lang stellten ETA und ihre Gewalt eine der größten Herausforderungen für Spanien dar. Doch nur für Spanien? So wird es gemeinhin verstanden oder, wie Gil-Alana/Barros es ausdrücken: „ETA causes national-generated costs in Spain and therefore is a national terrorism event.“³ Dies würde allerdings bedeuten, dass die Konsequenzen ebenfalls nur national spürbar waren und die Ressourcen lediglich aus dem nationalen Kontext bezogen wurden.⁴ Im Falle der ETA überschritten die Vorbereitung der Gewaltakte, die Finanzierung, das politische Asyl und die Unterstützung jedoch die nationalen Grenzen, auch wenn die politischen Ziele in erster Linie auf Veränderungen innerhalb Spaniens ausgerichtet waren. Daher muss ETA als transnatio-

1 In: Andreas, Peter; Nadelmann, Ethan Avram (2006): *Policing the globe. Criminalization and crime control in international relations*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 246.

2 Vgl. Ormazabal, Mikel; Aizpeolea, Luis R. (2018): „ETA anuncia su disolución“. In: *El País*, 03.05.2018. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

3 Vgl. Gil-Alana, Luis A.; Barros, Carlos P. (2010): „A Note on the Effectiveness of National Anti-Terrorist Policies: Evidence from ETA“. In: *Conflict Management and Peace Science* (27), (28-46), S. 33.

4 Vgl. Arroyo Lara, Eladio; Pérez Gil, Luis V.; Garay Vera, Cristián (2008): „El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría“. In: *Foro Internacional* (Vol. XLVIII, No. 3), (571-590), S. 579f.

naler Terrorismus verstanden werden.⁵ Schon nahezu seit Beginn ihrer Aktivität im Jahre 1959 etablierte sich ETA transnationale Akteurin, um sich der effektiven Kontrolle des spanischen Nationalstaates zu entziehen.⁶ Begünstigt wurde diese transnationale Organisationsform zum einen durch die geographische Lage der baskischen Provinzen sowohl im spanischen als auch französischen Staat und deren durchlässige Grenze, welche die Bewegungen von Personen und Waffen erleichterte.⁷ Zum anderen ermöglichte ETAs spezifische Entstehungsgeschichte eine transnationale Organisationsform und internationale Unterstützung: 1959 als radikale Abspaltung der *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) entstanden und inspiriert durch die kubanische Revolution, die Guerrillalehren des Mao Tsetung sowie die algerischen und vietnamesischen Befreiungskämpfe entschied sich die ETA in den 1960er Jahren für den bewaffneten politischen Kampf: Der spanische Staat sollte durch Anschläge zu repressiven Maßnahmen provoziert werden und die daraufhin einsetzende Verfolgungswelle sollte ETA mehr Zulauf bescheren und zu einer Massenerhebung gegen den spanischen Staat führen.⁸ Wichtigstes Ziel war neben dem Widerstand gegen die Unterdrückung durch die Diktatur Francos die Durchsetzung des Rechts auf die Gründung eines unabhängigen, sozialistischen baskischen Staates. Im Kontext der 60er und 70er Jahre beriefen sie sich auf das international formulierte nationale Selbstbestimmungsrecht, das besagte, dass jede Gruppe, die sich als Nation sieht, auch das Recht hat, einen eigenen Staat zu formen.⁹ Darüber hinaus galt im internationalen Kontext kein ausdrückliches Verbot der Gewaltanwendung, um das Recht auf Selbstbestimmung durchzusetzen: So bestätigten die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Resolutionen 1514 (XXV) vom 14. Dezember 1960 und 2625 (XXVII) vom 24. Oktober

5 Zur begrifflichen Erläuterung von Terrorismus im Zusammenhang mit ETA siehe 2.3.

6 Vgl. Smart, Ian (1984): „The adopted image: assumptions about international relations“. In: *International Journal*, Vol. XXXIX (2), (251–266), S. 262.

7 Vgl. Douglass, William A.; Zulaika, Joseba (1990): „On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process“. In: *Society for Comparative Study of Society and History*, (238–257), S. 245f.

8 Vgl. Bernecker, Walther L. (2008): „Souveränität und Territorialität: Das ‚baskische Problem‘ zwischen Pragmatismus, Ethnonationalismus und Separatismus“. In: Bernecker, Walther L.; Kügler, Clementine (Hrsg.) (2008): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (Biblioteca Ibero-Americana, 125), (169–215), S. 174f. und Douglass/Zulaika (1990), S. 244f.

9 Vgl. Connor, Walker (2004): „Nationalism and political illegitimacy“. In: Conversi, Daniele (Hrsg.): *Ethnonationalism in the Contemporary World. Walker Connor and the study of nationalism*. New York, London: Routledge, (24–49), S. 26.

1970, dass unterworfenen und unterdrückten Völkern mit allen Mitteln für die Selbstbestimmung kämpfen dürfen.¹⁰ In diesem Kontext internationaler Befreiungsbewegungen gelang es der ETA somit trotz Gewaltanwendung international u.a. bei staatlichen Instanzen oder anderen Untergrundgruppen Legitimität und Unterstützung für ihre Ziele zu erlangen. Gleichzeitig profitierte sie von der Ablehnung europäischer Staaten gegenüber Franco:

„ETA was able to make excellent strategic use of European discomfort with the Franco dictatorship. France, in particular, provided refuge for political dissidents. The adjacent French Basque area became an ideal haven for those activists who had been identified by Spanish authorities. While less politicized than Spanish Basques, there was a modicum of sympathy for Basque nationalism among some French Basques, a fact that allowed ETA to use their area as a staging ground for its activities across the border.“¹¹

ETAs spezifische Organisationsstruktur und ihr Operationsmodus waren demnach von Beginn an durch eine transnationale Logik bestimmt. Spaniens Reaktion auf ETA blieb ebenfalls nicht innerhalb nationaler Grenzen, sondern organisierte den Kampf gegen ETA ebenfalls transnational als Teil der Außenpolitik: Der Fokus lag hierbei zunächst insbesondere bei Frankreich, dessen Kooperation bei der Verfolgung der ETA für Spanien höchste Priorität hatte.¹² Die außenpolitische Dimension des Kampfes gegen ETA blieb allerdings weder auf Frankreich noch auf diplomatische Kanäle allein beschränkt. Wie weit die internationale Vernetzung des Kampfes gegen ETA geht, beschreibt der ehemalige Vorgesetzte des *Centro en la lucha contraterrorista*, Santiago Bastos Noreña:

„Es objeto de investigación por nuestra parte, y con procedimientos del CESID^[13], aquello que es anticonstitucional, o sea que nuestro objetivo en este caso son la ETA operativa y las estructuras que ha creado ETA para complementar su acción terrorista. Todo lo relacionado en España, en América, en Europa o donde esté

10 Vgl. Arroyo Lara/ Pérez Gil/Garay Vera (2008), S. 576.

11 In: Douglass/Zulaika (1990), S. 245.

12 Vgl. Clark, Robert P. (1990): *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988*. Reno: University of Nevada Press, S. 46f. und S. 62ff.

13 *Centro Superior de Información de la Defensa*, Name des Spanischen Geheimdienstes zwischen 1977-2002.

actuando ETA con intereses políticos, operativos o de cualquier orden. Desde luego, para esto, en el exterior contamos con nuestro despliegue y con la colaboración de los Servicios de Inteligencia de todos los países donde de alguna manera hay una presencia de ETA.¹⁴

Doch nicht nur ETA selbst und die Bekämpfung durch die Regierung waren transnational organisiert. Auch die Konsequenzen des Konfliktes, die nach wie vor kontroverse Debatten auslösen¹⁵, reichen über die nationalen Grenzen hinaus. Dazu gehören das Schicksal der ETA-Häftlinge, der im Ausland lebenden ExilantInnen und vor der Justiz Geflüchteten, die Aufarbeitung bzw. die Interpretation des Geschehenen (*el relato*) sowie die Versöhnung und Anerkennung von Opfern. Opferverbände wie die *Asociación de Víctimas de Terrorismo* (AVT)¹⁶ beklagen nach wie vor, dass mehr als 300 Attentate der ETA nicht gerichtlich aufgearbeitet wurden.¹⁷ Viele dieser unaufgeklärten Fälle betreffen laut AVT genau die Mitglieder der ETA, die ins Ausland geflüchtet waren.¹⁸

Die drei beschriebenen Faktoren (die Organisationsform, die Verfolgung und die Konsequenzen), welche die transnationale Reichweite des ETA-Konfliktes ausmachen, verdeutlichen, dass eine Analyse allein innerhalb nationalstaatlicher Grenzen der Komplexität des Themas nicht gerecht wird. Der Umgang mit der ETA kann nicht nur mit Blick auf die spanische Innenpolitik erklärt werden. Er stellt ebenso ein wichtiges außenpolitisches Thema zwischen Spanien und denjeni-

14 In: Almenara, Vicente (2010): *Los Servicios de Inteligencia en España. De Carrero Blanco a Manglano*. Barcelona: Arcopress, S. 583.

15 Vgl. Whitfield, Teresa (2014): *Endgame for ETA. Elusive peace in the Basque country*. London: Hurst & Company, S. 280ff.

16 Die AVT wurde 1981 von drei Hinterbliebenen mit dem Ziel gegründet, den Opfern des Terrorismus zu helfen und ihre Rechte beim Staat und der Gesellschaft einzufordern. Sichtbarkeit für die Opfer zu erreichen sowie die Strafverfolgung und Aufklärung der Anschläge durch die Justiz durchzusetzen. In den 1990ern Jahren erreichte die AVT zunehmend die Öffentlichkeit und die Politik mit ihren Forderungen. Vgl. Aussage einer Mitarbeiterin der AVT im Interview mit der Autorin am 29.06.2016, Interview Nummer 89.

17 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (2015): „10 razones por las que las víctimas del terrorismo saldrán a la calle el próximo 24 de enero para denunciar las traiciones del Gobierno de Mariano Rajoy“. Noticias y Comunicados – Asociación Víctimas del Terrorismo. Online verfügbar unter <http://avt.org/prensa/10-razones-por-las-que-las-victimas-del-terrorismo-saldran-a-la-calle-el-proximo-24-de-enero-para-denunciar-las-traiciones-del-gobierno-de-mariano-rajoy/1162>, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

18 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der AVT in einem Interview mit der Autorin am 07.07.2016, Interview Nummer 90, Minute 07:04-7:59; und Aussage einer ehemaligen Mitarbeiterin der AVT in einem Interview mit der Autorin am 06.06.2015, Interview Nummer 82.

gen Staaten dar, in denen sich Mitglieder der ETA befinden. Aus diesem Grund nimmt die vorliegende Untersuchung eine transnationale Perspektive ein, indem der Umgang mit ETA als Teil der Außenpolitik analysiert wird. Im weitesten Sinne geht es um die Fragen, wie mit transnational organisierten, kriminellen Organisationen auf außenpolitischer Ebene verfahren wird, welche Bedeutung sie für die politischen Beziehungen zwischen Staaten haben und wie sich dies schließlich auf den nationalen Konflikt auswirkt. Im engeren Sinne liegt der Fokus dieser Untersuchung auf dem konkreten Fall der außenpolitischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko bezüglich des ETA-Exils¹⁹ in Mexiko.

Mexiko bot sich als Fallbeispiel für die außenpolitische Analyse aus zwei Gründen an: Zum einen stellte Mexiko aufgrund der hohen Zahl an Mitgliedern der ETA, die dorthin gelangten, eines der wichtigsten Exilländer der ETA dar.²⁰ Dies bedeutete dementsprechend eine hohe Relevanz für die Außenpolitik. Zum anderen ereignete sich dort in den 1990er Jahren ein Politikwechsel im Umgang mit den ExilantInnen der ETA, der in anderen Exilländern wie beispielsweise Kuba oder Venezuela nicht stattgefunden hat. So kam es seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt zu Überwachungen, Verhaftungen, Ausweisungen und schließlich Auslieferungen verschiedener ExilantInnen an die spanische Justiz.²¹ Der Politikwechsel ließ vermuten, dass es zwischen Mexiko und Spanien zum Thema ETA eine Vielzahl von außenpolitischen Verhandlungen gab. Ziel der vorliegenden Arbeit ist somit die Beantwortung der oben genannten weiterführenden Fragen anhand der Rekonstruktion der konkreten außenpolitischen Verhandlungen um das Exil der ETA im spanisch-mexikanischen Fall.

19 Zur näheren Erläuterung des Exilbegriffes im Zusammenhang mit der ETA siehe I-3.

20 Vgl. Domínguez Iribarren, Florencio (2010): *Las conexiones de ETA en América*. 1. Aufl. Barcelona: RBA., S. 11f.

21 Vgl. Ballinas, Víctor (2011): „Denuncia comunidad vasca persecución político-judicial por el gobierno mexicano“. In: *La Jornada*. Online verfügbar unter <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/08/politica/02311pol>, zuletzt geprüft am 13.06.2019; und Carrillo, Pablo César (2000): „Radican en el país desde hace 10 años. Piden apoyo a México los vascos exiliados“. In: *Reforma*, 27.01.2000, S. 13A; und Cerda Arduña, Antonio (2001): „La ETA no está en guerra contra México“. In: *Siempre!* (2001), (Vol. 47, issue 2490), S. 36-37.

2. Stand der Forschung und Fragestellung

Dem Thema des transnationalen Terrorismus wird seit Ende des Kalten Krieges erhöhte Aufmerksamkeit in der Forschung gewidmet.²² In vielerlei Hinsicht wird das transnationale Verbrechen sogar als eine der wichtigsten internationalen Bedrohungen beschrieben.²³ Dennoch wird in der wissenschaftlichen Debatte der Ausweitung der internationalen Verbrechenskontrolle durch außenpolitische und polizeiliche Kooperation bislang kaum Aufmerksamkeit geschenkt, weshalb wenig über ihr Funktionieren bekannt ist.²⁴

Über den baskischen Nationalismus, seine Geschichte und den ETA-Konflikt in Spanien ist viel geforscht und publiziert worden. Nicht umsonst handelt es sich um die meistuntersuchte „Terrororganisation“.²⁵ Gleiches gilt für die mediale Aufmerksamkeit. Laut Glück ist dies jedoch in der Regel mit einer einseitigen Berichterstattung des emotional geladenen Themas gepaart, was in der Bevölkerung für ein „eklatantes Informationsdefizit trotz permanenter Berichterstattung“²⁶ sorgt.

Der transnationale Aspekt des ETA-Konfliktes ist bisher kaum erforscht. Während so z.B. das spanische bzw. baskische Exil nach dem Spanischen Bürgerkrieg oder früherer Jahrhunderte sehr gut dokumentiert ist, fehlt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Exil der ETA. In den letzten Jahren gibt es zwar vermehrt Untersuchungen zur baskischen Diaspora.²⁷ Diese beschreiben aber hauptsächlich die kulturellen Integrationsleistungen in der jeweiligen Exilgesellschaft und deren Verbindungen zum Baskenland.²⁸

22 Vgl. Schmidt, Brian C. (2008): „The primacy of national security“. In: Steve Smith, Amelia Hadfield und Timothy Dunne (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, (155–169), S. 163f.

23 Vgl. Andreas/Nadelmann (2006), S. v.

24 Vgl. Andreas/Nadelmann (2006), S. 6 und 9.

25 Vgl. Gil-Alana/Barros (2010), S. 32. Zur näheren Definition des Begriffs Terrorismus siehe 2,3.

26 Vgl. Glück, Cornelia (2004): „Die Berichterstattung über ETA in den spanischen Medien“. In: Bernecker, Walther L.; Dirscherl, Klaus (Hrsg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (91), (239–266), S. 266.

27 Vgl. Oiarzabal, Pedro J. (2013): *The Basque diaspora webscape: identity, nation, and homeland, 1990s–2010s*, University of Nevada, Reno: Reno (USA).

28 Vgl. z.B. Ascunce Arrieta, José Angel; San Miguel, María Luisa (1992): *La Cultura del exilio vasco*. 1. Aufl. San Sebastián: J.A. Ascunce; oder Garritz, Amaya (1996): *Los vascos en las regiones de México, siglos XVI a XX*. 1. Aufl. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas; Ministerio de Cultura del Gobierno Vasco; Instituto Vasco-Mexicano de Desarrollo; Centro Vasco.

Einige wenige Ausnahmen beschäftigen sich mit dem Exil der ETA in Mexiko. Einen persönlichen Einblick geben die autobiographischen Berichte der ehemaligen Mitglieder der ETA Luis Miguel Ipiña Doña „Toro“ und María Dolores González Katarain „Yoyes“ zu ihren Erfahrungen im mexikanischen Exil.²⁹ Beide Publikationen basieren auf Tagebüchern, in denen hauptsächlich die persönliche Entwicklung im Exil, die Schwierigkeiten mit den Aufenthaltsdokumenten, den mexikanischen Behörden und den anderen ExilantInnen, die Unsicherheit über ihr Schicksal sowie ihre Einstellung zur ETA beschrieben werden. Beide kamen 1980 nach Mexiko und erwähnen ein Abkommen, das ihren Aufenthalt in Mexiko sicherte. So schreibt Ipiña:

„Desde hacía un par de años se había negociado con el gobierno de Venezuela, primeramente, y después con el de México, para que pudiésemos ir a esos países. A Venezuela estaba más difícil por la visa, pues había que sacarla en España, por lo que ahora la gente se estaba marchando a México, en donde ya había varios compañeros y la situación era mejor.“³⁰

Trotz dieses Abkommens habe Ipiña 1981 einen Brief erhalten, der ihn aufforderte, das Land zu verlassen, woraufhin sich ein *comité de refugiados* mit dem damaligen mexikanischen Präsident José López Portillo getroffen habe, was schließlich dazu geführt habe, dass allen ExilantInnen zu diesem Zeitpunkt der Aufenthalt genehmigt worden sei.³¹

González Katarain, die von den HerausgeberInnen ihres Tagebuches als erstes Mitglied von *ETA militar* (ETAM) im mexikanischen Exil beschrieben wird, konnte zunächst von Frankreich aus die Aufnahme bei einer Familie ehemaliger PNV Mitglieder und Flüchtlinge des Spanischen Bürgerkrieges organisieren.³² Im Februar 1980, als sie schon in Mexiko lebte, sei eine Delegation von baskischen Parlamentariern nach Mexiko gekommen, um sich mit López Portillo zu treffen und den Aufenthalt für die ExilantInnen zu erwirken: „Se han ido los parlamentarios: Monzón, Ortzí,

29 Vgl. Ipiña, Luis Miguel (2007): *Exiliados vascos*. México, D.F.: Plaza y Valdes S.A. de C.V.; und Garmendia Lasa, Elixabete; González Katarain, Glori; González Katarain, Ana; Garmendia Lasa, Juli; Dorronsaro, Juanjo (1987): *Yoyes desde su ventana*. Pamplona: Garrasi.

30 In: Ipiña (2007), S. 29.

31 Vgl. Ipiña (2007), S. 46.

32 Vgl. Garmendia Lasa et al. (1987), S. 60.

Castells, Brouard y Urbiola. No les veo. El Gobierno de López Portillo dice, oficiosamente, que aceptará refugiados vascos.“³³

Während González Katarain 1985 zunächst nach Frankreich und dann ins Baskenland zurückkehrte, wo ihr Bericht 1986 kurz vor ihrem Tod endet, beschreibt Ipiña seine Exilerfahrungen bis 2006, darunter insbesondere die zunehmende polizeiliche Überwachung und Verfolgung während der 1990er Jahre, die Ausweisungen und die erhöhte Medienaufmerksamkeit für das Thema, sowie seine eigene Nervosität und Unsicherheit über sein Schicksal. Beide berichten zwar von einem Abkommen mit López Portillo, allerdings ohne auf Details einzugehen. Zu den außenpolitischen Verhandlungen zwischen Spanien und Mexiko finden sich bei ihnen keine Informationen, sondern höchstens Spekulationen.³⁴

Der wohl bekannteste und meistzitierte Autor, der sich mit ETAs internationalen Verbindungen in Lateinamerika beschäftigt, ist Florencio Domínguez Iribarren. In seinem Buch *Las conexiones de ETA en América* zeichnet er in journalistischer Recherche die Kontakte und Kooperationen der ETA mit dem *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) in Chile, den *Fuerzas Populares de Liberación* (FPL) in El Salvador, der kommunistischen Partei Kubas, den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) in Kolumbien, den *Tupamaros* in Uruguay und den *Fuerzas Bolivarianas de Liberación* (FBL) in Venezuela nach. Gleichzeitig beschreibt er die Auslieferungspraktik der jeweiligen Länder.

Den Ursprung der Präsenz der ETA in Mexiko sieht er 1962, als ein Gründungsmitglied der ETA nach Mexiko gefahren sei, um dort die erste „*célula organizada de la banda*“ zu gründen.³⁵ Laut Domínguez sei Mexiko daraufhin mehr als 30 Jahre lang ein beliebtes Ziel für Mitglieder der ETA gewesen, um entweder die Organisation zu verlassen oder nach einer Ruhezeit wieder zum bewaffneten Kampf zurückzukehren. In Mexiko hätten sie Unterstützung von der baskischen Gemeinde erhalten und gleichzeitig Geld von baskischen UnternehmerInnen erpresst.³⁶ Des Weiteren hätten sie politische Treffen abgehalten und die Planung verschiedener Operationen durchgeführt.³⁷ Probleme habe es nur mit den Aufenthalts-

33 In: Garmendia Lasa et al. (1987), S. 99.

34 Vgl. Ipiña (2007), S. 207 und 218; Garmendia Lasa et al. (1987), S. 91 und 114f.

35 In: Domínguez (2010), S. 287f.

36 Vgl. Domínguez (2010), S. 291.

37 Vgl. Domínguez (2010), S. 301.

papieren gegeben, es sei ihnen aber durch die Behörden erleichtert worden, u.a. durch ein Dekret López Portillos für die Mitglieder der ETA, die schon lange Zeit in Mexiko waren:

„La estancia de los etarras en México no presentaba otros problemas que los habituales para aquellos que entran con documentación falsa en el país y necesitan conseguir trabajo o asistencia médica con esos documentos, o incluso con papeles auténticos que los servicios consulares españoles proporcionaban sin demasiados problemas durante una época. Un decreto dictado durante la presidencia de López Portillo permitió regularizar su situación a los etarras que llevaban más tiempo en el país.“³⁸

Als Ursache für das Ende der Toleranz der mexikanischen Regierung und die einsetzenden Ausweisungen sieht Domínguez den Aufstand der Zapatisten 1994 und die Befürchtung der mexikanischen Regierung, ETA könnte die Zapatisten unterstützen, weshalb sie um Hilfe der spanischen Polizei gebeten hätten.³⁹ Die Angst vor Ausweisung und der von ETA im Jahre 1998 erklärte Waffenstillstand habe schließlich dazu geführt, dass viele ExilantInnen Mexiko verlassen hätten und nach Frankreich zurückgekehrt seien.⁴⁰

Domínguez Analyse wirft an vielen Stellen Fragen auf. Er nennt keine Quellen und setzt sich nicht tiefgehend mit den politischen Gegebenheiten, Akteuren und Verhandlungen in Spanien und Mexiko auseinander. Der Ursprung der Präsenz der ETA in Mexiko wird nicht ausführlich analysiert, sondern lediglich mit der mexikanischen Asyltradition erklärt.⁴¹ Auch er nennt keine Einzelheiten zum Dekret López Portillos. In seiner Analyse geht er nicht auf die Position Spaniens zum Exil der ETA ein und welche Rolle Spanien beim Politikwechsel spielte bzw. welche Bedeutung die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern hatte. Obwohl seine Publikation über die Verbindungen der ETA zu subversiven Gruppen in Lateinamerika handelt und er die vermeintliche Unterstützung der Zapatisten durch ETA als Grund für den Politikwechsel sieht, erfährt der Leser letztlich nichts über diese Verbindungen zwischen

38 In: Domínguez (2010), S. 288.

39 Vgl. Domínguez (2010), S. 292.

40 Vgl. Domínguez (2010), S. 298.

41 Vgl. Domínguez (2010), S. 286.