

Maihold, Günther

Research Report

Vom Sonderfall zur Normalisierung: Kuba und die Europäische Union suchen erneut den Dialog

SWP-Aktuell, No. 34/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2014) : Vom Sonderfall zur Normalisierung: Kuba und die Europäische Union suchen erneut den Dialog, SWP-Aktuell, No. 34/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255204>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Vom Sonderfall zur Normalisierung

Kuba und die Europäische Union suchen erneut den Dialog

Günther Maihold

Ende April 2014 fand in Havanna die erste Runde der Verhandlungen zwischen EU und Kuba statt, die zu einem »Abkommen über politischen Dialog und Kooperation« führen sollen. »Normalisierung« ist das Stichwort, das diese Dialogschritte begleitet hat. Doch damit ist nur ein Teil des komplizierten politischen Geflechts beschrieben, in dem sich das beiderseitige Verhältnis verheddert hat, seit die EU-Mitgliedstaaten 1996 den »Gemeinsamen Standpunkt« gegenüber Kuba festgelegt haben. Statusfragen, Menschenrechte, Wirtschaftsinteressen, politischer und ökonomischer Wandel auf der Insel der Castros – all diese Verhandlungspunkte weisen in unterschiedliche Richtungen und erschweren die Verständigung auf gemeinsame Perspektiven nach Jahren des Stillstands. Zudem gibt es zwischen einzelnen EU-Staaten in der Kuba-Politik starke Interessenunterschiede, die das gemeinsame Mandat für die Europäische Kommission zu einem schwierigen Balanceakt werden lassen, ganz zu schweigen von den Unwägbarkeiten des autoritären Regimes in Havanna.

Die Normalisierung der Beziehungen zu autoritären Regimen ist ein schwieriges Unterfangen. Dies gilt zumal für einen Staat wie Kuba, der sich immer wieder darin gefällt, sein Gegenüber zu verprellen und Kooperationsangebote aus politischen Motiven öffentlichkeitswirksam auszusprechen. Der von der kubanischen Führung traditionell vorgetragene Dreiklang »Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, gegenseitiger Respekt, Suprematie der nationalen Souveränität« bestimmt nach wie vor die Außenpolitik des Landes. Das ist der Erfahrungsbestand der EU in ihrem Bemühen, einen Prozess der demokratischen Öffnung, der Förderung von

Menschenrechten sowie wirtschaftlicher und politischer Reformen in Kuba zu unterstützen. Wenn jetzt, nach Jahren der Distanz und der Konfrontation, der Versuch unternommen wird, den Weg einer Annäherung zu beschreiten, so sind die damit verbundenen Risiken nicht geschwunden. Angesichts veränderter Kontexte ist das Interesse der EU nachvollziehbar, ihr Sonderverhältnis zu Kuba zu überwinden – dem einzigen Land Lateinamerikas, das keine vertragliche Grundlage für seine Beziehungen zur Union besitzt. Heute sieht Brüssel dafür größere Erfolgchancen als in der Vergangenheit. Nicht nur, dass ein gewisser Wandel in Kuba wahrgenommen

wird – eine Rolle spielt ebenso, dass die Entscheidungsfindung innerhalb der EU sich stärker zugunsten der europäischen Institutionen entwickelt hat und neue Impulse aus dem internationalen Umfeld die alten Hindernisse überwindbar erscheinen lassen. Allerdings wird es dafür auch nötig sein, auf EU-Seite bisher erhobene Vorbedingungen für eine Verständigung aufzugeben. Die europäische Werteposition in Sachen Freizügigkeit und Menschenrechte sollte dabei jedoch unangetastet bleiben.

Lasten der Vergangenheit:

Der »Gemeinsame Standpunkt«

Seit der Aufnahme beiderseitiger diplomatischer Beziehungen im Jahr 1988 hat die EU ihr Verhältnis zu Kuba als Sonderfall entwickelt. Nun soll durch das angestrebte »Abkommen über politischen Dialog und Kooperation« eine Normalisierung erreicht werden. Über Jahrzehnte folgte das Auf und Ab im wirtschaftlichen Austausch und diplomatischen Kontakt dem Muster einer hochgradigen Politisierung, die aus inneren Dynamiken der EU und Kubas resultierte. Eine Zäsur bildete der »Gemeinsame Standpunkt zu Kuba«, der 1996 auf Vorschlag Spaniens von der EU verabschiedet wurde – das erste Dokument einer gemeinschaftlichen Haltung gegenüber einem Staat Lateinamerikas. Ziel der Erklärung war es, einen Prozess der Transition in Richtung pluralistischer Demokratie und Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern. Eine entsprechende positive Entwicklung galt dabei als Vorbedingung für Verhandlungen europäischer Autoritäten mit Havanna. Verbesserungen im wechselseitigen Verhältnis setzten also den Wandel in Kuba voraus – eine Konditionalität, die vom Rat der Außenminister jährlich überprüft wurde.

Der Gemeinsame Standpunkt hat sich in den folgenden Jahren als tendenziell unveränderbar erwiesen, da es keinen Konsens in der EU über die Beurteilung der Lage auf der Karibikinsel gab. Die damit verbundene Unbeweglichkeit europäischer Kuba-Politik

hatte eine doppelte Folge. Einerseits war die EU außerstande, den Sonderfall Kuba zu überwinden; andererseits entschlossen sich einzelne Mitgliedstaaten mit abweichenden Positionen, eigene Wege zu beschreiten. Die Vielzahl der Akteure mit ihren divergierenden Interessen – die sich bei nationalen Regierungswechseln auch deutlich verändern konnten – erschwerte den Weg zu einer neuen Positionsbeschreibung, die über den Konsens von 1996 hinausgegangen wäre. Als belastend für die beiderseitigen Beziehungen erwies sich dabei der Diskurs der EU, der zwischen dem Interesse an neuen wirtschaftlichen Chancen in Kuba und dem Beharren auf den Vorbedingungen für Verhandlungen changierte. So setzte das Europäische Parlament mit der dreimaligen Verleihung des Sacharow-Preises an kubanische Oppositionelle – 2002, 2005 und 2010 – ein deutliches Zeichen, dass es der Menschenrechtsfrage in der europäischen Kuba-Politik besonderes Augenmerk schenkt.

2003 scheiterte der Beitritt Kubas zum Cotonou-Abkommen, das dem Land günstigere Zollbedingungen sowie Zugang zu Entwicklungshilfe und Investitionen seitens der EU eröffnet hätte, am »Schwarzen Frühling«, einer gegen Oppositionelle gerichteten Verhaftungswelle. In ihrem Gefolge wurden insgesamt 75 Regimekritiker zu Gefängnisstrafen von bis zu 30 Jahren verurteilt. Die EU und die Vertretungen ihrer Mitgliedstaaten auf der Insel antworteten darauf mit »diplomatischen Sanktionen« – hochrangige Besuche wurden abgesagt, während man Oppositionelle zu Botschaftsempfängen in Havanna einlud (bekannt geworden als »Cocktail-Krise«). Kubas Führung reagierte verstimmt – sie zog den Mitgliedsantrag für den Cotonou-Vertrag zurück und beendete die Entwicklungszusammenarbeit mit sämtlichen EU-Staaten. Weiter vertieft wurde die Eiszeit im wechselseitigen Verhältnis, als europäische Staaten im Rahmen des UN-Menschenrechtsausschusses für eine Verurteilung Kubas votierten. Nach der Freilassung politischer Gefangener hob die EU

im Jahr 2008 die Sanktionen schließlich auf. Damit erhielt Kuba auch wieder Zugang zu Mitteln der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere im Bereich der humanitären Hilfe. Dies war umso wichtiger, als der Hurrikan »Gustav« im Sommer des Jahres massive Schäden auf der Insel verursacht hatte.

2007 und 2010 schlugen Bemühungen innerhalb der EU fehl, den Gemeinsamen Standpunkt zu öffnen – etwa in der Weise, dass man die Vorbedingung der »Transition zu einer pluralistischen Demokratie« abgeschwächt hätte, um so Verhandlungen zu ermöglichen. Einzelne Mitgliedstaaten widersetzten sich dem Ansinnen, weil sie die notwendigen Voraussetzungen dafür nicht erfüllt sahen. Mehr und mehr entwickelte sich der Gemeinsame Standpunkt zu einem starren Rahmen mit einer sterilen jährlichen Überprüfungsroutine, bei der vor allem die aktuelle Haltung der EU-Mitglieder abgefragt wurde, ohne den Dynamiken in Kubas Wirtschaft, Gesellschaft und Politik wirklich Rechnung zu tragen.

In den nunmehr 18 Jahren seit Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunkts hat sich erwiesen, dass die EU kein politischer Faktor ist, der durch erklärte Konditionalität die innere Entwicklung Kubas in relevanter Weise beeinflussen würde. Seinem Tenor nach ist der Standpunkt der amerikanischen Haltung sehr ähnlich. Allerdings lebt das kubanische System seit 1960 mit dem US-Handelsembargo, ohne dass sich daraus erkennbare Impulse für eine Demokratisierung ergeben hätten. Vielmehr hat die Politik Washingtons wie auch der EU zu einer Selbstblockade geführt, die das eigene Handeln beschränkt, ohne dass beim Adressaten die gewünschten Änderungen eintreten würden. Wo in Kuba ein Wandel zu beobachten ist, folgt dieser erkennbar weniger äußerem Druck als vielmehr den Imperativen einer Sicherung des autoritären Systems. Dieser Maxime hat Havanna die Anpassungen untergeordnet, die angesichts wirtschaftlicher Krisen und prekärer Lebensverhältnisse der Bevölkerung notwendig erscheinen.

Ist der Wandel in Kuba überzeugend?

Die vielfältigen Reforminitiativen, die Kubas Führung seit dem Amtsantritt Raúl Castros als Staats- und Regierungschef 2008 eingeleitet hat, besitzen ein klares ökonomisches Profil. Aus kubanischer Sicht ist mit der Flexibilisierung und Dezentralisierung des planwirtschaftlichen Systems und der größeren Autonomie für 2800 Staatsbetriebe die »komplexe Phase« der Wirtschaftsreform angebrochen, die über die bislang eröffneten Freiräume für Selbständige, Kooperativen und Bauernmärkte deutlich hinausgeht. Damit wird ein Prozess eingeleitet, der profitable Unternehmen von subventionierten Betrieben scheiden wird und nicht ohne Folgen für viele bislang unproduktiv eingesetzte Arbeitnehmer bleiben dürfte. Mit der Freisetzung von Arbeitskräften werden auch die Herausforderungen wachsen, geeignete Bedingungen für deren Beschäftigung im nichtstaatlichen Sektor zu schaffen. Hinzugekommen sind eher politisch ausgerichtete Neuerungen, die etwa auf einen breiteren Zugang zum Internet zielen oder eine genehmigungsfreie temporäre Ausreise ermöglichen – eine Option, von der auch Dissidenten bereits Gebrauch gemacht haben.

Viele der in kleinen Schritten entwickelten ökonomischen Reformen folgen dem Diktat einer Mangelwirtschaft, die sich insbesondere bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln – trotz der Etablierung von Bauernmärkten – kaum von der Stelle bewegt. Pro Jahr wendet das Land 2 Milliarden US-Dollar für den Import von Lebensmitteln auf. Dabei kommt die wirtschaftliche Gesamtentwicklung nicht wie gewünscht voran. Im Jahr 2013 wurde nur ein Wachstum von 2,7 Prozent erreicht (erwartet waren 3,6 Prozent), und auch für 2014 sind bei einem geschätzten Wachstum von 2,2 Prozent keine dynamischen Impulse absehbar. Als notwendig für eine Verbesserung der Lage gelten Wachstumsraten von 5 bis 7 Prozent.

Ohne die Unterstützung aus dem ölreichen Venezuela wäre die Situation auf

der Karibikinsel noch deutlich dramatischer. Kuba wickelt 40 Prozent seines Außenhandels mit Venezuela ab, das sich seinerseits in einer tiefen Wirtschaftskrise befindet. Es ist der Führung in Havanna nicht gelungen, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes nachhaltig zu fördern und geeignete Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Engagement zu schaffen. Es mangelt am Zugang zu Krediten, Arbeitsmittel sind wegen Export- und Importbeschränkungen nicht ausreichend verfügbar, und wirtschaftlicher Erfolg hängt vielfach von der Möglichkeit ab, über den Tourismussektor an Devisen und kaufkräftige Nachfrage zu gelangen. Das durchschnittliche Monatseinkommen von 19 US-Dollar für Beschäftigte des kubanischen Staatssektors ist zu gering, um eine relevante private Nachfrage hervorzubringen.

Wie groß der Bedarf an Mittelzufluss von außen ist, um Arbeitsplätze schaffen und das Wachstum im Land ankurbeln zu können, lässt das gerade verabschiedete Gesetz für Auslandsinvestitionen erkennen. Es lockert die bisherige restriktive Regelung für Joint Ventures, senkt die Besteuerung und erlaubt dem Investor sogar ein 100-prozentiges Eigentum. Erhalten bleibt jedoch die Regelung, dass die Arbeitskräfte von einer staatlichen Agentur gestellt werden müssen, über die auch die Entlohnung zu erfolgen hat. Vieles, was als Öffnung gepriesen wird, scheitert indes an den Hürden der Praxis – so beim Internetzugang – oder an der Festlegung der Preise, wie dies etwa für den Erwerb von Neuwagen gilt. Theoretisch wird der Markt geöffnet, realiter aber bleibt alles beim Alten; nur ersetzt der astronomische Preis das staatliche Verbot.

Neu im Angebot der Staatsführung ist die Sonderentwicklungszone Mariel. Als Anreiz für ausländische Anleger hat sie zwar durchaus Interesse bei Unternehmen aus Brasilien und Mexiko geweckt, bislang aber noch keine Investitionen angezogen, die den erhofften Technologietransfer in greifbare Nähe rücken würden. Immerhin eignen sich die Hafenanlagen der Sonderzone auch für den Containerbetrieb mit Schiffen der

neuen Post-Panamax-Größe, deren Abmessungen für viele Anlegeplätze in Nordamerika zu groß sind. Kuba erwartet daher einen Vorteil durch Umladung von Fracht auf kleinere Schiffe, die die nahegelegenen Häfen in den USA anlaufen können.

Im Vergleich zum Wirtschaftssektor bleibt das politische System weitgehend geschlossen. Kubas regierende Elite zeigt keinerlei Tendenz zu einer Öffnung, die jenseits kultureller Nischen mehr Pluralismus und Meinungsvielfalt ermöglichen würde. Nach wie vor sind einstimmige Beschlüsse im kubanischen Parlament die Regel. In den Jugend- und Basisorganisationen der kommunistischen Partei finden zwar Debatten statt, doch diese erreichen nicht das maßgebliche Repräsentativorgan. Vor wichtigen internationalen Terminen in Kuba werden Dissidenten zuhause aufgesucht und nachdrücklich zur Zurückhaltung ermahnt. Meinungspluralität versteht man im Sicherheitsapparat weiterhin eher als Gefahr denn als Chance. Begründet wird dies mit der Notwendigkeit, den inneren Konsens zu wahren. Dabei setzt man »Einigkeit« stillschweigend mit der Sicherung von Einheit gleich, wie sie von Kubas Streitkräften symbolisiert und durch politische Kontrolle im Einparteiensystem garantiert wird. Die Militarisierung des Entscheidungsapparates und des Wirtschaftslebens – wo Staatsunternehmen von Armeeehörigen geleitet werden – ist eine jener Maßnahmen Raúl Castros, mit denen die ökonomische Öffnung administrativ gesteuert und politisch abgesichert wird.

Die EU-Staaten und die Grenzen einer gemeinsamen Kuba-Politik

Wie bei kaum einem anderen lateinamerikanischen oder karibischen Land sind die bilateralen Beziehungen der EU zu Kuba stark politisiert. Das hat zum einen mit dem Symbolwert der Insel als einer der letzten Bastionen des Kommunismus zu tun, zum anderen aber auch damit, dass sich die Kuba-Politik in einigen Mitgliedstaaten der EU leicht für ideologische und

innenpolitische Zwecke instrumentalisieren lässt. Mit der Erweiterung der EU in Mittel- und Osteuropa wurden die Beziehungen zu Kuba durch zusätzliche Vorbehalte belastet. Die Regierungen der damaligen Beitrittsländer wandten sich aus einem erfahrungsgesättigten Antikommunismus heraus gegen die Zusammenarbeit mit einem Regime, das sich jeder Öffnung verweigerte und immer wieder Menschen- und Freiheitsrechte missachtete. Die unterschiedlichen Positionen innerhalb der EU erschwerten ein gemeinsames Handeln, und für den europäischen Konsens ergab sich eine Logik des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Dabei herrscht unter den Mitgliedstaaten durchaus ein doppelter Zungenschlag. Auf bilateraler Ebene haben 18 der 28 EU-Staaten Kooperationsabkommen mit Kuba unterzeichnet, die sie trotz der Verfolgung Andersdenkender auf der Insel weiter vorantreiben; auf Ebene der Gemeinschaftspolitik hingegen dominiert eine restriktive Linie. Dieses zweigleisige Verhalten hat die Glaubwürdigkeit der EU-Positionen wenig gefördert. Insbesondere Deutschland, Tschechien und Polen haben über lange Jahre zusammen mit den konservativen Regierungen Spaniens einer Öffnung des gemeinsamen Standpunkts kritisch gegenübergestanden – eine Haltung, die zeitweise auch Schweden einnahm. Nach dem Regierungswechsel in Spanien 2004 profilierte sich dann die sozialistische Regierung von Rodríguez Zapatero als Sprachrohr und Vorreiter einer Neuorientierung in der europäischen Kuba-Politik. Dass spanische Unternehmen vor allem im Tourismussektor Kubas stark präsent sind, bildete dabei – neben der engen historischen Bindung zwischen beiden Ländern – ein maßgebliches Motiv für Madrids Engagement.

Mit der Euro-Krise haben sich Spaniens Aktivitäten jedoch abgeschwächt, während im Gegenzug der Europäische Auswärtige Dienst und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik an Gestaltungsmöglichkeiten gewonnen haben. Indes wäre es voreilig, daraus auf eine a priori gemein-

schaftliche Kuba-Politik zu schließen. Denn im Europäischen Rat sind die Stimmen Deutschlands, Tschechiens und Polens nicht verstummt, die einfordern, das angestrebte Abkommen explizit auf Fragen von Menschenrechten und Freizügigkeit auszurichten. Nach wie vor gilt, dass ein kritischer und konstruktiver Dialog der EU mit Kuba und eine Normalisierung der Beziehungen sich nicht unabhängig von den Positionen der Mitgliedstaaten realisieren lassen. Deutlich werden dürften die unterschiedlichen Sichtweisen der EU-Staaten spätestens dann, wenn das Verhandlungsmandat für die drei vorgesehenen Säulen »Politischer Dialog und Governance«, »Kooperation und Sektorpolitiken« sowie »Ökonomie und Handel« auszuformulieren ist.

Kubas neue Position in der internationalen Politik

Selten hat Kuba eine vergleichbar günstige Situation außenpolitischer Anerkennung erlebt wie in den vergangenen Jahren. Seine Ausgrenzung in der internationalen Politik hat sich gegenüber früheren Dekaden deutlich reduziert; nur noch wenige Staaten suchen eine offene Konfrontation mit dem Regime in Havanna. Dies gilt vor allem für die lateinamerikanische Nachbarschaft, seit dort linksorientierte Regierungen an die Macht gewählt wurden. Die Staaten der Region bekennen sich ohne große Vorbehalte zur Stützung der kubanischen Führung; für 2013/14 haben sie dem Land auch den Vorsitz der lateinamerikanischen und karibischen Staatengemeinschaft (CELAC) anvertraut. Beim CELAC-Gipfel von Havanna im Januar 2014, mit dem Kubas Präsidentschaft endete, waren unter den Teilnehmern nur Chile und Costa Rica zu einem Dialog mit der kubanischen Opposition bereit.

Jenseits von Kubas engen Verbindungen zu Venezuela im Rahmen der Bolivarianischen Völkerallianz Amerikas (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) spielt vor allem Brasilien

eine aktive Rolle dem Inselstaat gegenüber. So hat es dort umfangreiche Investitionen im Energiesektor, beim Hafenausbau und in der Zuckerindustrie getätigt. Mexiko wiederum hat nach den Konfrontationen der Vergangenheit sein Verhältnis zur kubanischen Führung neu geordnet und dem Land 70 Prozent der Schulden erlassen. Die Gespräche über ein Friedensabkommen zwischen der Regierung Kolumbiens und der Guerilla des Landes finden seit Monaten in Havanna unter Begleitung durch die kubanische Regierung statt, was deren Ansehen auch international verbessert hat.

Das Verhältnis zu den USA hat sich ebenfalls entspannt. Die Obama-Regierung fördert zwar weiterhin kubanische Oppositionelle und Dissidenten, ist aber gleichermaßen bemüht, Kuba nicht zum internationalen oder nationalen Streitfall werden zu lassen. Auch das amerikanische Sanktionsregime wurde gelockert: Der Verkauf von Nahrungsmitteln und Medikamenten an Kuba ist jetzt freigegeben, und Exil-Kubanern in den USA wurde es ermöglicht, Verwandte auf der Insel zu besuchen oder ihnen Geld zu überweisen. Washingtons Bereitschaft, sich einer Aufnahme Kubas in die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) nicht länger zu widersetzen, ist zwar nur symbolischer Art, da die geltende Demokratie-Charta der OAS einen Beitritt de facto ausschließt. Dennoch hat die US-Regierung auf diese Weise ein Zeichen der Entspannung gesetzt. Damit sank auch Washingtons Druck auf seine Partner in der Region und in Europa, sich den Grundlinien der amerikanischen Kuba-Politik anzuschließen.

Der Vatikan und die katholische Kirche vor Ort betreiben ohne große Öffentlichkeit einen effektiven Dialog mit der Regierung in Havanna, um die Lage der Dissidenten zu verbessern und größere Freizügigkeit im Land zu erreichen. Gleichzeitig scheint sich auch in Kubas Außenpolitik die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass das Land darauf angewiesen ist, mit Regierungen und Unternehmen zu kooperieren, welche die eigenen ideologischen Orientierungen

nicht teilen. Ob diese Haltung Bestand haben wird, dürfte von den weiteren Schritten bei der wirtschaftlichen und politischen Öffnung abhängen bzw. von deren Folgen für die innere Entwicklung des Landes.

Perspektiven einer Normalisierung der Beziehungen

In früheren Jahren hatte Kuba einen Dialog mit der EU noch von der Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts abhängig gemacht. Jetzt hat die Führung in Havanna diese Vorbedingung fallengelassen und sich mit Vertretern der EU an einen Tisch gesetzt, obwohl die Erklärung einstweilen fortbesteht. Kubas flexiblere Haltung war möglich geworden, weil die EU-Außenminister am 2. Februar 2014 Verhandlungsdirektiven beschlossen hatten, die dem Europäischen Auswärtigen Dienst ein Abkommen mit Havanna über politischen Dialog und Kooperation zur Vorgabe machen. Überdies waren seitdem hochrangige Vertreter von EU-Staaten – wie den Niederlanden, Frankreich und Portugal – mit teilweise großen Unternehmerdelegationen zu Besuch in Havanna, um die Chancen für den Beginn eines Meinungsaustausches mit dem Ziel normalisierter Beziehungen auszuloten.

Ende April 2014 fand in Havanna dann die erste Verhandlungsrunde auf EU-Ebene statt. Dabei wurde ein Fahrplan für die weiteren Etappen der Gespräche festgelegt, die im Laufe des Jahres in Brüssel fortgesetzt werden sollen. Die EU begibt sich damit auf einen Weg, der von der Anerkennung der kubanischen Wirtschaftsreformen ausgeht und externe ökonomische Anreize zu deren Vertiefung setzen will. Die Frage, ob daraus auch ein politischer Wandel entspringen kann, wird von EU-Verantwortlichen dahingehend beantwortet, dass man nicht nur einen »Dialog mit Kuba« ermöglichen wolle, sondern auch einen »Dialog in Kuba« – ein Hinweis auf das Interesse an der Förderung gesellschaftlicher und gesellschaftspolitischer Debatten, an der die EU teilhaben möchte.

Darin liegt jedoch viel Zukunftsmusik und Spekulation mit dem Ungewissen. Es ist eines der wichtigen Motive des europäischen Engagements, die eigene Stimme in Kuba vernehmbar zu machen und die ordnungspolitischen Diskussionen zu begleiten, die auf der Insel zu erwarten sind. Die Chance liegt auf der Hand, dass Kuba sich eines Tages dank seines Ressourcenreichtums und des Bildungsniveaus seiner Bürger zu einer äußerst dynamischen Gesellschaft entwickeln könnte. Im Gegensatz zu anderen autoritären Staaten oder Transitionsländern wie Myanmar oder Vietnam zeichnen Kuba jedoch die geopolitische Lage vor der Küste der USA und die große Diaspora kubanischer Bürger in Miami aus. Kuba ist damit auch immer zugleich Thema der amerikanischen Innenpolitik. Darin liegt die Chance, aber auch eine mögliche Begrenzung für Europas Kuba-Politik. Die EU könnte zwar eine unabhängigere Rolle in einer denkbaren Transition des Landes spielen als die USA. Gleichzeitig jedoch drohen diese Dynamiken die europäische Position zu verschütten oder gar unter sich zu begraben.

Gegenwärtig indes geht die Erwartung an der Realität vorbei, die europäisch-kubanischen Beziehungen könnten jenseits formaler Aspekte – wie regelmäßiger Dialoge und dem wirtschaftlichen Austausch auf Basis eines Abkommens – »normalisiert« werden. Das kubanische Regime ist zu stark durch ideologische Ver(w)irrungen und die Folgen von mehr als 55 Jahren autoritärer Herrschaft geprägt, als dass von einem Beziehungsmuster auszugehen wäre, wie es sich zum Standard zwischen der EU und anderen Staaten Lateinamerikas entwickelt hat. Der Austausch über gemeinsame Positionen, geeignete Sektorpolitiken oder multilaterale Initiativen wird sich noch lange an den Imperativen der Systemerhaltung brechen. Die Realität der Beziehungen dürfte sich daher eher auf Projekte der technischen Beratung, die Bereitstellung von Kreditfazilitäten und die Einbindung Kubas in das europäische Partnerspektrum

der karibischen Staaten (Cariforum) beschränken. Das Land wird sich auch weiterhin im Feld jener Regierungen bewegen, die Demokratie und Rechtsstaat missachten und die Menschenrechte nicht zur Leitlinie ihres Handelns erheben. Die Kooperation mit dem kubanischen Regime muss diese Differenz in Rechnung stellen; deshalb wird sie auch stets aufs Neue von tiefgreifenden Meinungsunterschieden beeinträchtigt werden. Aktuell wird dies am Fall der Ukraine deutlich, wo sich Kuba eindeutig auf die Seite Russlands gestellt hat. Anlass für erneute Wellen der Politisierung im beiderseitigen Verhältnis wird es immer wieder geben, auch wenn sich Raúl Castro im Jahr 2018 – wie von ihm selbst angekündigt – von seinen Führungsämtern zurückziehen sollte. Ein post-castristisches Regime könnte sich gegebenenfalls vom revolutionären Erbe einfacher befreien. Denkbar ist allerdings auch, dass die von den Castro-Brüdern formulierten Leitlinien der Reformpolitik dann noch schwerer zu überwinden sein werden.

Das von der EU angestrebte Abkommen bleibt am unteren Ende der möglichen Kooperationsniveaus, die sich in den EU-Außenbeziehungen etabliert haben. Grundlage für eine solche Formalisierung sind die vielfältigen Austauschbeziehungen zwischen beiden Seiten, die einen klaren asymmetrischen Charakter besitzen. Die EU ist Kubas zweitwichtigster Handelspartner mit rund 20 Prozent des gesamten kubanischen Außenhandels: Kuba bezieht 20 Prozent seiner Importe aus dem EU-Raum und liefert dorthin – als drittwichtigstem Handelsziel – 21 Prozent seiner Exporte. Aus der EU kommen die meisten Auslandsinvestitionen in Kuba, ebenso wie ein Drittel aller Touristen, die Jahr für Jahr die Insel besuchen. Sieht man vom Fremdenverkehrssektor ab, ist Kuba für die EU dagegen wirtschaftlich kein relevanter Faktor. Die dortige Binnennachfrage ist angesichts der begrenzten Kaufkraft und des kleinen Marktes kein Element, das die beiderseitigen Beziehungen beleben würde. Maßgeblich für Kuba dürfte der Wunsch nach

Diversifizierung seiner Wirtschaftspartner sein – die Insel will nicht erneut, wie schon bei Ende des Kalten Krieges, unter einseitigen Handelsbeziehungen leiden.

Dass Kuba ein größeres Interesse an dem Abkommen hat als die europäische Seite, könnte für den Verhandlungsfortschritt von Vorteil sein – Havanna wird sich nun womöglich zu Zugeständnissen bereitfinden, die bislang nicht denkbar waren. Dennoch ist angesichts der aufgelaufenen Probleme nicht mit dem schnellen Abschluss einer Vereinbarung zu rechnen. Zwar erwächst der EU aus dem angestrebten Abkommen die Chance, Kuba als größten Akteur in das regionale Kooperationsystem von Cariforum einzubeziehen und damit dessen innere Dynamik zu beleben. Zudem hat die EU ein explizites Interesse, bestehende Investitionen der Mitgliedstaaten rechtlich abzusichern und einen berechenbaren Bezugsrahmen für die künftige Zusammenarbeit zu gewinnen. Dies alles sind jedoch mittelfristige Ziele, so dass seitens der EU kein Zeitdruck für einen baldigen Abschluss herrscht. Die Mitgliedstaaten wiederum haben sich in ihrem zweigleisigen Verhalten gut eingerichtet – nationale Kooperationsziele wirtschaftlicher Art und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verfolgen sie auf dem bilateralen Weg.

Der neue Anlauf von EU und Kuba, zu einem Kooperationsabkommen zu gelangen, ist ein Unterfangen mit unsicherem Ausgang. Dabei besteht das treibende Motiv Havannas sicherlich darin, Auslandsinvestitionen ins Land zu holen, die der stagnierenden Wirtschaft den dringend benötigten Modernisierungsschub verschaffen. Die bisherigen Partnerschaften mit Brasilien, China, Weißrussland, Vietnam, Angola und Iran reichen nicht aus, um die erforderlichen Volumina an Investitionskapital bereitzustellen. An einer weiteren Öffnung der kubanischen Wirtschaft für externes Kapital führt daher kein Weg vorbei. Doch das Land ist weit davon entfernt, zum Paradies für ausländische Unternehmen zu werden. In den neuen Gesetzen sind aller-

orten Fußangeln der Kontrolle und Überwachung eingebaut. Der Weg einer geteilten Öffnung – mehr Freiheit in der Wirtschaft, anhaltende Restriktivität im politischen Bereich – mag für den kubanischen Entwicklungspfad des von oben kontrollierten Wandels nachvollziehbar sein. Die europäische These, ökonomische Öffnung habe eine Verstärkerwirkung für politischen Wandel, hat sich im Falle Kubas damit bislang aber nicht bestätigt; sie bleibt eine mittelfristige Erwartung.

Der fehlende Pluralismus auf der Insel ist eine politische Herausforderung für alle Kräfte, die Interesse an einer Normalisierung im europäisch-kubanischen Verhältnis haben. Denn ohne Einbeziehung von Instrumenten, die den gesellschaftlichen Dialog in Kuba stärken, ist das angestrebte Abkommen nicht denkbar. Gerade das Europäische Parlament wird darauf achten, dass eine Vereinbarung zustande kommt, die der Demokratieförderung, der Freizügigkeit und den Menschenrechten einen zentralen Stellenwert einräumt – jenseits eines wohlfeilen Dialogs, der nur die Differenzen der jeweiligen Positionen fest schreibt. Die EU und Kuba stehen am Anfang eines schwierigen Weges. Er eröffnet indes beiden Seiten die Chance, eingefahrene Haltungen zu überwinden und neue Ansätze zu entwickeln, die eine Kooperation zwischen verschiedenen Wertordnungen ermöglichen. Die Notwendigkeit des Wandels in Kuba ist dabei eine wichtige Rahmenbedingung, um die Öffnung zu Freiheit und Demokratie durch Beiträge von außen voranzubringen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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