

A stylized world map composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, highlighting specific regions: North America, Central America, the Caribbean, South America, and parts of Europe and Africa.

Reif für die Insel

Die EU kündigt Verhandlungen mit Kuba an

SARAH GANTER
Februar 2014

- Während die lateinamerikanischen und karibischen Nachbarn vor dem Hintergrund der Reformen auf Kuba gezielt die Annäherung mit der Insel suchen, liegen die Beziehungen zur Europäischen Union seit zwei Jahrzehnten auf Eis.
- Der 1996 beschlossene »gemeinsame Standpunkt« der EU hat sich als wirkungslos erwiesen und eine Kooperation verhindert. Neben wiederholten Initiativen zu seiner Abschaffung begannen immer mehr EU-Länder, den »gemeinsamen Standpunkt« zu umgehen und bilaterale Abkommen mit Kuba zu schließen. Daher war die Ankündigung der EU, mit Kuba in Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen zu treten, mehr als überfällig.
- Die Ausgangsbedingungen für Verhandlungen unterscheiden sich stark von denen der 1990er Jahre. Heute sieht sich die EU einem selbstbewussten Kuba gegenüber, das seine Außenbeziehungen diversifiziert hat und sich auf dem CELAC-Gipfel im Januar 2014 der Weltöffentlichkeit im Lichte seiner Wirtschaftsreformen präsentierte.
- Wird eine erneute Pattsituation vermieden, könnten beide Seiten von einem konstruktiven Dialog profitieren, der über rein wirtschaftliche Interessen hinausgeht. Ein erfolgreicher Verhandlungsverlauf hätte zudem eine Signalwirkung für die Beziehungen zu den USA, die nach wie vor an ihrer Embargopolitik festhalten.



Die Ankündigung der Europäischen Union, ihre Beziehungen zu Kuba normalisieren zu wollen, war mehr als überfällig. Kuba ist das einzige Land in Lateinamerika und der Karibik, mit dem die EU bislang kein Kooperationsabkommen geschlossen hat. In den letzten beiden Jahrzehnten lagen die Beziehungen auf Eis. Während die lateinamerikanischen und karibischen Nachbarn angesichts der Veränderungen auf der Insel gezielt auf Annäherung setzten, wurde die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der EU und Kuba bislang durch den »gemeinsamen Standpunkt« verhindert, den die EU 1996 auf Initiative des konservativen spanischen Präsidenten Aznar verabschiedet hatte. Dieser schreibt Demokratisierung, Verbesserung der Menschenrechtslage, aber auch die wirtschaftliche Öffnung des Landes als Ziele des Dialogs fest. Kuba verurteilte diese Position jedoch als Regimewechselansatz und machte Fortschritte in den Beziehungen seinerseits von einer Rücknahme des Standpunkts abhängig, was wiederum eine Ratifizierung aller EU-Mitgliedsstaaten bedurft hätte. So war die Situation in den letzten beiden Jahrzehnten festgefahren. Der »gemeinsame Standpunkt« verhinderte eine Kooperation, zeigte sich im Ergebnis aber als wirkungslos.

Neben wiederholten Initiativen zu seiner Abschaffung begannen immer mehr EU-Länder, den Beschluss zu umgehen und bilaterale Abkommen mit Kuba zu schließen – zuletzt die Niederlande, deren Außenminister sich bei einem Besuch in Havanna im Januar 2014 öffentlich für ein Ende des »gemeinsamen Standpunkts« aussprach. Bereits seit Ende 2012 wurde hinter den politischen Kulissen an der Vorbereitung von Verhandlungen gearbeitet. Mit Deutschland, Tschechien und Polen haben nun die letzten Bremser den Weg frei gemacht, sodass die Kommission mit Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen beauftragt werden konnte. Der »gemeinsame Standpunkt« soll dabei so lange beibehalten werden, bis das neue Abkommen an seine Stelle tritt.

Die Ausgangslage für Verhandlungen unterscheidet sich allerdings von der der 1990er Jahre. Kuba hat deutlich gemacht, dass es sich die Bedingungen eines Abkommens nicht diktieren lassen wird. Zudem wird die Verhandlungsposition der Kommission durch die bereits bestehenden bilateralen Abkommen der EU-Mitgliedsstaaten mit Kuba geschwächt. Ein Kooperationsabkommen, das den »gemeinsamen Standpunkt« ablösen soll, muss zudem menschenrechtliche Standards einschließen, um die nötige Zustimmung auf EU-Ebene zu finden. Es bleibt zu

hoffen, dass eine erneute Pattsituation vermieden werden kann und beide Seiten die Verhandlungen nutzen, um einen konstruktiven Dialog zu führen, der über bloße Wirtschaftsinteressen hinausreicht. Für die kubanische Führung dürfte es ein zentrales Anliegen sein, die sozialen Errungenschaften als Markenzeichen der Revolution vor den Auswirkungen des Freihandels zu schützen.

In ähnlichen Verhandlungsprozessen, beispielsweise über das Assoziierungsabkommen der EU mit Zentralamerika, nahm der zivilgesellschaftliche Begleitprozess eine wichtige Kontrollfunktion ein und lenkte die internationale Aufmerksamkeit auf die möglichen politischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Handelsvereinbarungen. Eine glaubhafte Einbindung kritischer Akteure der neu entstehenden kubanischen Zivilgesellschaft könnte unterstreichen, dass diese Werte nicht nur von offizieller Seite verteidigt, sondern von einer breiten Bevölkerungsmehrheit getragen werden. So könnte Kuba die EU mit ihren eigenen Waffen schlagen.

Die EU sieht sich heute einem selbstbewussten Kuba gegenüber, dessen Außenbeziehungen sich seit 1996 grundlegend verändert haben. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem damit verbundenen Wegfall seines wichtigsten Außenhandelspartners sowie dem Fortbestand des US-Embargos in der Krisenzeit der 1990er Jahre war Kuba auf der dringenden Suche nach neuen internationalen Allianzen. Freundschaftliche Unterstützung kam aus Venezuela und den Staaten der *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (Bolivarianischen Allianz für die Völker unseres Amerikas, ALBA). In der Folge arbeitete Kuba gezielt an einer Diversifizierung seiner Außenbeziehungen und strebte die Integration in die Region an, die sich keinesfalls auf die Bindungen zu den ideologisch nahestehenden ALBA-Staaten beschränkte. Die kubanische Präsidentschaft der *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten, CELAC) zeugt vom Erfolg dieser Strategie.

»Unser Amerika« – Kuba empfängt zum zweiten CELAC-Gipfel

Im Januar 2014 versammelten sich die lateinamerikanischen und karibischen Nachbarn im Rahmen des CELAC-Gipfels in Havanna zum regionalen »Familientreffen«. Kuba hatte seit Anfang 2013 *pro tempore* die Präsident-



schaft dieser noch jungen Regionalorganisation inne – eine Genugtuung für das Land, das die USA seit über einem halben Jahrhundert versucht, durch ein rigides Wirtschafts-, Handels- und Finanzembargo international zu isolieren und seine Wiederaufnahme in die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zu verhindern. Nun blieb der mächtige Nachbar im Norden selbst außen vor, als sich die lateinamerikanischen und karibischen Staats- und Regierungschefs in Havanna trafen, um über Armut und soziale Ungleichheit zu debattieren.

Zum ersten Mal seit Kubas Ausschluss aus der OAS im Jahr 1962 reiste mit Insulza auch ein Generalsekretär der Organisation auf die Insel. Obwohl Kuba selbst sein Desinteresse an einem Beitritt proklamierte, war Insulzas Besuch von großer politisch-symbolischer Bedeutung. Erklärtes Ziel der CELAC ist es, den Einfluss der USA in der Region einzudämmen. Ganz im Sinne des kubanischen Nationalhelden José Martí, der 1891 unter der Überschrift »Unser Amerika« zur Gründung einer anti-imperialistischen Allianz der mittel- und südamerikanischen Staaten gegen die nordamerikanische Hegemonie aufgerufen hatte. Aber im Gegensatz zur ideologisch motivierten Gründung des ALBA-Bündnisses im Jahre 2004 brachte dieses Integrationsprojekt in Havanna so unterschiedliche Akteure wie den rechtskonservativen chilenischen Präsidenten Piñera und Raúl Castro an einen Tisch. Es ist damit Ausdruck eines regionalen Zusammenrückens und neuen lateinamerikanisch-karibischen Selbstbewusstseins.

Für Kuba war die Präsidentschaft eine Herausforderung: In der Sprecherrolle musste die kubanische Führung auf die gewohnte polarisierende Rhetorik verzichten, hielt sich mit Kritik an der US-freundlichen Ausrichtung des subregionalen Integrationsmodells der Pazifischen Allianz zurück und erkannte trotz des Vorwurfs des Wahlbetrugs den neuen honduranischen Präsidenten Hernández an. Gleichzeitig waren die CELAC-Präsidentschaft und die damit verbundene prominente Rolle bei internationalen Gipfeltreffen für die weitere Diversifizierung der Außenbeziehungen von Vorteil. Mit Brasilien besteht eine inzwischen etablierte strategische Partnerschaft. Darüber hinaus unterzeichnete Kuba im vergangenen Jahr unter anderem bilaterale Abkommen mit Mexiko, Nigeria, den Niederlanden, Angola, Costa Rica und Vietnam. Auch mit Russland, das Kuba im November 2013 29 000 Mio. US-Dollar und damit 90 Prozent seiner Altschulden aus Sowjetzeiten erließ, konnte ein Abkommen

geschlossen werden. Nach der Logik, der Feind meines Feindes ist mein Freund, strebt Kuba auch weiterhin den Ausbau der Beziehungen mit dem Iran an. Für Verstimmung in der Region sorgte im Juli 2013 ein von Panama gestopptes nordkoreanisches Schiff, das veraltetes kubanisches Kriegsgerät nach Nordkorea transportieren sollte. Panamas Präsident Martinelli sagte daraufhin seine Teilnahme am CELAC-Gipfel ab.

Der Gipfel bot Havanna die Möglichkeit, sich der Weltöffentlichkeit im Lichte seiner Wirtschaftsreformen zu präsentieren. Die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff weihte gemeinsam mit Raúl Castro das Containerterminal des neuen Hafens von Mariel östlich von Havanna ein. Ausgerechnet an dem Ort, von dem aus 1980 tausende unzufriedene Kubaner_innen auf Flößen und Booten die Insel verließen, entsteht jetzt ein neuer Industriehafen mit Sonderwirtschaftszone. Der bisherige Hafen in der Bucht von Havanna soll langfristig ausschließlich für touristische Zwecke genutzt werden. Im Rahmen des Megaprojekts, das überwiegend mit brasilianischen Krediten und Investitionen finanziert und von einer brasilianischen Firma gebaut wird, sollen auf mehr als 450 Quadratkilometern internationale Unternehmen und Joint Ventures für Hochtechnologie, Logistik, Handel und andere Dienstleistungen angesiedelt werden. Den Vorzug erhalten Investitionen aus den Bereichen Biotechnologie, Pharmaproduktion, Erneuerbare Energien, Agrarindustrie, Leichtindustrie, Tourismus und Telekommunikation.

Für die ersten Jahre gelten steuerliche Vergünstigungen. Zusätzlich soll ein neues Investitionsgesetz ausländische Direktinvestitionen erleichtern. Demselben Zweck dient auch die angekündigte Abschaffung des derzeitigen Systems paralleler Währungen aus dem konvertierbaren CUC und dem nicht handelbaren Peso. Durch seine strategisch vorteilhafte Lage soll Mariel nach seiner Fertigstellung als größter Industriehafen in der Karibik zur zentralen Anlaufstelle für den Schiffsverkehr des gerade im Ausbau befindlichen Panamakanals werden. Gebremst werden diese Erwartungen nur noch durch das Handelsembargo der USA, das Schiffe nach dem Einlaufen in einen kubanischen Hafen sechs Monate lang für US-Häfen sperrt.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen für Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung der europäisch-



kubanischen Beziehungen grundlegend verändert. Beide Seiten können bei einem erfolgreichen Abschluss nur gewinnen. Für die EU, heute größter Investor auf der Insel, ist es möglicherweise die letzte Gelegenheit, sich in die auf Kuba einsetzenden Veränderungen prominent einzubringen. Auch im Verhältnis zu den USA sind in jüngster Zeit erste atmosphärische Veränderungen zu verzeichnen. Laut Umfragen spricht sich heute die Mehrheit der US-Bürger_innen gegen das Embargo aus, und auch die Bilder vom Handschlag zwischen Barack Obama und Raúl Castro im Rahmen der Trauerfeierlichkeiten für Nelson Mandela gingen um die Welt und wurden bereits als Zeichen einer möglichen Entspannung interpretiert. Bislang verweilt die Annäherung auf beiden Seiten jedoch im Bereich der Rhetorik. Sollten die EU-Verhandlungen erfolgreich verlaufen, dürften sie aber auch eine Signalwirkung für eine zukünftige Neuordnung der Beziehungen zwischen Kuba und den USA haben.



Über die Autorin

Sarah Ganter ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kuba mit Sitz in der Dominikanischen Republik.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.