

Kuba nach Castro: Akteure und Szenarien der Transformation

Thiery, Peter; Wierheim, Arndt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thiery, P., & Wierheim, A. (2006). *Kuba nach Castro: Akteure und Szenarien der Transformation*. (CAP Analyse, 5/2006). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196061>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Peter Thiery, Arndt Wierheim

Kuba nach Castro

Akteure und Szenarien der Transformation

Dr. Peter Thiery ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Arndt Wierheim ist Forschungsassistent in der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Die interne Konstellation	5
2. Die externe Konstellation	9
3. Szenarien der Transformationsdynamik	12
4. Handlungschancen der EU als Katalysator der Transformation	16

Zusammenfassung

Unabhängig davon, ob Fidel Castro nach der krankheitsbedingten Übergabe der Amtsgeschäfte an seinen Bruder Raúl wieder auf der politischen Bühne erscheint, neigt sich das politische Regime Kubas, so wie wir es kennen, seinem biologischen Ende entgegen. Denn früher oder später wird der Mann, der das Schicksal der Karibikinsel seit einem halben Jahrhundert prägt, nolens volens in den politischen Ruhestand abtreten müssen. Auch sein Bruder, der nur fünf Jahre jünger ist, bietet nicht eben das, was man eine Langzeitperspektive nennt. So oder so drängt sich die Frage auf, welche Entwicklung Kuba politisch, ökonomisch und sozial dann nehmen wird.

Wie in den meisten Fällen, wenn Staaten vor einem Wandel ihrer Systemidentität stehen, sind Prognosen über den weiteren Regimeverlauf schwierig. Denn mit diesem Wandel verändern sich schlagartig auch die bis dahin gültigen politischen Spielregeln, ohne dass deren neue Konfiguration und Wirksamkeit klar vorhergesagt werden können. Prognosen kommen einer Gleichung mit mehreren Unbekannten gleich. Im Fall Kubas spielen sowohl interne als auch externe Faktoren gleichermaßen eine Rolle, von denen jeder für sich als veränderbar gelten muss.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit ist nur auszuschließen, dass Kuba Regimekollaps, Staatszerfall oder gar Bürgerkrieg drohen. Andererseits dürfte sich Kuba aber auch nicht rasch zu Demokratie und Marktwirtschaft wandeln. Vielmehr steht dem Land ein langwieriger Wandlungsprozess vor. Dies liegt im Kern daran, dass vom jetzigen Standpunkt aus betrachtet alle relevanten Akteure letztlich an Stabilität interessiert sind, selbst wenn sie diese sehr unterschiedlich definieren. In der Folge wird der Wandel auch stärker von innen heraus als von außen bestimmt sein.

Eine weiter reichende Prognose geht davon aus, dass die Kommunistische Partei Kubas, gestützt auf ein loyales Militär, zunächst erfolgreich die politische Stabilität bewahrt. Unter ihrer Kontrolle wird ein Transformationsmodell eingeleitet, das dem Chinas oder Vietnams ähnelt. Für eine Übergangszeit, deren Dauer stark von der internationalen Situation abhängt, wird dieses Modell auch Bestand haben. Danach werden aber zwangsläufig Konflikte innerhalb der Staatseliten ausbrechen, während die Opposition ein klareres Profil erworben haben dürfte. Erst im Gefolge derartiger Entwicklungen wird wohl die eigentliche Transition auf Kuba beginnen: ein hinreichend langer Zeitraum, damit zum Beispiel die Europäische Union einen stärkeren Einfluss auf die kubanische Entwicklung nehmen kann als bisher.

1. Die interne Konstellation

Jegliche Transformationsdynamik ist geprägt von der Kräftekonstellation und ihrer Dynamik. Innenpolitisch spielen von den zivilen Kräften die *Kommunistische Partei Kubas* (PCC) und ihre Unterorganisationen, die Opposition, die Zivilgesellschaft sowie die Bevölkerung eine Rolle. Eine detaillierte Analyse erfordert die Rolle des kubanischen Militärs, das vermutlich eine zentrale Kraft in der Transformation sein wird. Es stellt aber auch das größte Risiko für eine stabile Systementwicklung dar, unabhängig davon, ob diese Transformation mehr am bisherigen sozialistischen Modell oder auf Marktwirtschaft und Demokratie ausgerichtet ist.

Die Kommunistische Partei Kubas (PCC)

Die dominante Rolle in der kubanischen Politik spielt gegenwärtig ohnehin, aber auch auf mittlere Sicht die Kommunistische Partei Kubas. Der PCC, in dem etwa ein Zehntel der Bevölkerung organisiert ist, verfügt über eine schlagkräftige Organisation mit effektiven Unterorganisationen (Kinder, Jugend, Frauen, Schüler, Studenten, Arbeiter, Bauern), deren Kader als loyal gegenüber der Parteiführung einzustufen sind. Insgesamt bietet der PCC so das Bild einer Partei, die hierarchisch gut durchstrukturiert ist und nicht nur über eine hohe Kontroll- und Propagandakapazität verfügt, sondern auch über die Befindlichkeiten der Bevölkerung gut informiert ist.

Dennoch sind innerhalb der Parteieliten auch unterschiedliche Strömungen auszumachen, die sich im Wesentlichen hinsichtlich ihrer Reformoptionen unterscheiden. Die Gruppe der Hardliner lehnt alle politischen oder ökonomischen Reformen ab und setzt auf strikte Kontinuität. Dazu zählen als prominente Politiker der Parlamentspräsident Alarcón und vor allem der Außenminister und Castro-Zögling Pérez Roque. Eine gemäßigte Fraktion tritt zwar ebenso wenig für politische Reformen ein, doch optiert sie für mögliche wirtschaftspolitische Anpassungen, um die soziale Lage der Bevölkerung zu verbessern und damit auch die Legitimation des Regimes. Zu ihnen zählt Raúl Castro, der in der Bevölkerung zwar mehr als Fidels treuester Parteisoldat gilt, aber auch als Pragmatiker bekannt ist. Die so genannten Reformer schließlich befürworten wenigstens tendenziell eine stärkere Orientierung zu marktwirtschaftlichen Reformen sowie zu begrenzter politischer Liberalisierung. Als Vertreter wird zumeist der Vizepräsident des Staatsrates Carlos Lage, von manchen als „Gorbatschow Kubas“ bezeichnet. Die zuletzt genannte Fraktion dürfte allerdings seit der politischen Verhärtung Ende der 90er Jahre eher in der Minderheit sein und kein, oder noch kein, grundlegendes Alternativmodell verfolgen.

Politische Strömungen

Diese Konstellation entspricht in Ansätzen der Modellierung politischer Transformationsprozesse, wie sie ein Strang der Transitionsforschung gezeichnet hat. Demnach bricht zu einem bestimmten Zeitpunkt der Transformation, die zumeist eher im Nachhinein als solche zu erkennen ist, innerhalb der Staatselite der Dissens zwischen Bewahrung und Reform auf. Je nach Kräfteverhältnis und strategischem Geschick können sich hier die einen oder die anderen durchsetzen, sprich: Der Ausgang dieses Konfliktes ist als offen zu bezeichnen. In Kuba ist gegenwärtig allerdings noch kein Impuls zu erkennen, der tatsächlich auf die realistische Option einer politischen Liberalisierung hinweist. Noch ist erstens einer der beiden Castros im Amt und zweitens können die relevanten Akteure mit dem etablierten System gut leben. Ein solcher Transformationsimpuls würde entstehen,

Fehlender Demokratieimpuls

wenn Teile des Regimelagers Legitimations- und Stabilitätsgefährdungen wahrnehmen, die ihrer Meinung nach andere Strategien als die althergebrachten erfordern.

Legitimation als
Herausforderung

Primäre Bewährungsprobe für die Führung des PCC wird sein, dass sich die für alle Regime existenziell wichtige Frage der Legitimation nach dem Abgang Fidels in Kuba gänzlich neu stellen wird. Denn die charismatisch fundierte Autorität des alten Mannes, die weit über die Ausstrahlung der Populisten des zeitgenössischen Lateinamerika hinausragt und nicht nur für Revolution, sondern auch für Unabhängigkeit und Nationalstolz steht, kann von keinem anderen Politiker Kubas ersetzt werden. Alle Kubaner wissen, dass ohne Fidel eine neue Zeit anbricht. Ohne diese Züge der charismatischen Legitimation wird auch die kubanische Bevölkerung – jenseits von Kontrolle, Apathie und individuellen Überlebensstrategien – ein (noch) genaueres Gespür für die Leistungsfähigkeit des Systems entwickeln.

Institutionelle Kontinuität

Dennoch spricht während einer ersten Übergangszeit zunächst alles für eine institutionelle Kontinuität des Regimes. Raúl Castro ist verfassungsgemäßer Nachfolger seines Bruders in Staat und Partei, was seine Position intern zunächst unanfechtbar macht. De facto ist er zudem lange schon Armeechef, was ihm eine weitere Stabilitätsressource beschert. Politisch ist er eher als pragmatischer Hardliner einzustufen, was ebenso auf die Konstanz der etablierten autoritären Herrschaftsstruktur hindeutet. Zum Ausfüllen der charismatischen Lücke wird er jedoch auf eine Strategie politischer Allianzen im PCC angewiesen sein, wenn er mittelfristig die Staatsgeschäfte leiten will. Sein pragmatisches Vorgehen beim drohenden Wirtschaftskollaps Mitte der 90er Jahre zeigte, dass er wirtschaftspolitisch zu Maßnahmen bereit ist, die möglicherweise als progressiv empfunden werden. Dies bedeutet nicht, dass sie dann um ihrer selbst willen betrieben würden. Allerdings würden ihm als neuem Staatschef wirtschaftliche und soziale Verbesserungen sonst nur schwer zu erreichende Legitimation verleihen.

Politische Konstanz

Insgesamt kommt dem PCC zusammen mit dem Militär die entscheidende Bedeutung nach Fidel Castros Abgang zu. Raúl Castro sieht sich dabei durchaus nicht als *Caudillo*, der in die Fußstapfen Fidels treten könnte. Sein Diktum: „Der PCC ist der würdige Erbe der Revolution“ spricht mehr für eine kollektive Herrschaft einer kleinen Parteilite, die um das 19-köpfige Politbüro gruppiert ist. Sollte kurzfristig tatsächlich ein Machtkampf um Castros Nachfolge entbrennen, würde er wohl am ehesten innerhalb des PCC ausgefochten. Die Entscheidungsstrukturen der inneren Zirkel sind jedoch weitestgehend unbekannt. Gegenwärtig ist aber davon auszugehen, dass in der kubanischen Führung die an politischer Konstanz Interessierten in der Überzahl sind. Nach der Rücknahme der Wirtschaftsreformen der 90er Jahre sind viele Reformer aus den obersten Positionen entfernt worden. Zudem zieht die Führung Schlüsse aus den Erfahrungen anderer Regime (zum Beispiel Mexiko) im Hinblick auf die nur schwer kalkulierbaren politischen Folgewirkungen von weit reichenden wirtschaftlichen Liberalisierungsprozessen.

Opposition und Zivilgesellschaft

Die Gruppierungen im und um den PCC, Parteiliten, Kader, Staatsbürokratie, Parteifunktionäre und Mitglieder, sind nicht nur eng mit dem Regime verbunden, sondern würden zumindest auch auf mittlere Sicht von einem autoritären Regime profitieren. Anders hingegen verhält es sich naturgemäß mit der Situation der Opposition bzw. der Dissidenten auf Kuba. Zwar sind sie widerstandsfähig und den Umständen entsprechend kreativ, wie vor allem das *Varela*-Projekt von

Osvaldo Payá zeigt, der den *Sacharov*-Preis des Europäischen Parlaments erhielt. Letztlich aber mangelt es ihnen an schlagkräftiger Organisation und vor allem an Druckmitteln. Zudem ist die Opposition stark zersplittert und hat keinen Zugang zu Massenmedien. Möglicherweise wird sie in der Übergangphase verstärkter Repression ausgesetzt, um einen Zusammenschluss oder das Vordringen in den öffentlichen Raum weiter zu unterbinden. Sie wird sich jedoch nicht auf Dauer unterdrücken lassen und sukzessiv an Profil gewinnen.

Die übrige Zivilgesellschaft, sofern man die Organisationen im Dunstkreis des PCC nicht dazu rechnet, muss aus verschiedenen Gründen eher als unbedeutend bezeichnet werden. Im Wesentlichen besteht sie neben der zurückhaltenden Katholischen Kirche aus kleineren Gruppen wie Lesezirkeln, Agrarkooperativen, einigen akademischen Zirkeln und kleineren religiösen Vereinigungen. Die kubanische Zivilgesellschaft gilt entsprechend als eher unpolitisch und ist so gut wie nicht vernetzt. Alles in allem existiert nach fünf Jahrzehnten autoritärer Herrschaft in Kuba keine strukturierte Zivilgesellschaft, die die Interessen der Bevölkerung kanalisieren könnte. Deshalb sind Massenbewegungen aus organisierter Zivilgesellschaft heraus auf mittlere Sicht als eher unwahrscheinlich anzusehen.

Schwache Zivilgesellschaft

Der Einfluss der Bevölkerung auf den politischen Prozess nach Castro wird im Allgemeinen als gering eingeschätzt. Während ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung dem Regime durchaus mit Zustimmung begegnet, sind auch Apathie, Angst vor Verlust der wenigen Privilegien (Bildung, Gesundheit), Furcht vor Besitzansprüchen von Enteigneten sowie vor Repressalien weit verbreitet. Zudem sorgt die Propaganda des Regimes für eine gewisse Angst vor dem Neoliberalismus, der mit allen seinen aus Lateinamerika bekannten sozialen Folgen dem Land drohen würde.

Unbekannte Größe:
die Bevölkerung

Die Präferenzen der Bürger, wie etwa ihre Einstellungen zu demokratischen Normen, und damit ihre Handlungsoptionen müssen als weitgehend unbekannt angesehen werden. Allerdings muss man davon ausgehen, dass die Offenheit gegenüber größeren individuellen Freiheiten weitaus größer ist als zum Beispiel in den autoritären islamischen Gesellschaften. Insgesamt sind Prognosen über das Verhalten der Bevölkerung mehr als riskant. Denn anders als etwa bei der *Orangenrevolution* in der Ukraine existiert (noch) keine Formierung gesellschaftlicher Interessenlagen und somit wenig Klarheit darüber, an welchen *cleavages* sich künftige Willensbildungsprozesse ausrichten werden. Spürbar sind allenthalben ein latenter Rassismus gegen die dunkelhäutige Bevölkerung sowie soziale Spaltungen zwischen eher wohlhabenden Parteigängern des Regimes und Bürgern, die das Regime mehr erdulden als von ihm zu profitieren. Nicht auszuschließen ist, dass sich bei lange angestauter Frustration über die wirtschaftlichen Verhältnisse auch Unzufriedenheit Bahn bricht.

Das Militär

In der näheren Zukunft wird eine, wenn nicht die Schlüsselfrage für die Stabilität der Führung und für das politische System insgesamt sein, ob oder wie sich das Militär als politischer Akteur entwickeln wird. Es gilt als die am besten funktionierende Institution Kubas mit Raúl Castro als lang gedientem Verteidigungsminister an der Spitze. Das Militär spielt eine zentrale Rolle in jedem Transitionsszenario. Die *Revolutionären Streitkräfte* (*Fuerzas Armadas Revolucionarias, FAR*) gelten als

sehr loyal, doch macht sie die Anhäufung von militärischer, politischer und wirtschaftlicher Macht zusammen mit dem PCC zum potenziell herausragenden Akteur in der Nach-Castro-Ära. Insbesondere durch die Wirtschaftsreformen der 90er Jahre erlangten sie eine große wirtschaftliche Bedeutung, die sie als Reservoir für konkurrierende Machtgruppen prädestiniert. Die FAR kontrollieren nicht nur viele Staatsbetriebe, sondern auch zahlreiche der während der Reformperiode entstandenen quasi-staatlichen Unternehmen – insbesondere im devisenträchtigen Tourismussektor. Ihre Rolle als Machtfaktor wird dadurch weiter gestärkt, dass sie mit der Kontrolle über die übrigen Sicherheitskräfte betraut sind und so über immense Machtressourcen verfügen. Die FAR genießen auch bei der Bevölkerung ein hohes Ansehen. Anders als in China wurden sie zudem nie gegen das eigene Volk eingesetzt.

Wirtschaftliche Bedeutung
des Militärs

Die wirtschaftliche Bedeutung des Militärs ist auf das Bestreben des Regimes zurückzuführen, die pragmatisch notwendigen (Teil-)Liberalisierungen der Wirtschaft zu kontrollieren und falls nötig, wie in den letzten Jahren geschehen, wieder zurückzudrehen. Grundsätzlich spielten bei den Richtungsentscheidungen – beispielsweise über die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente, *joint ventures*, wirtschaftliche Aufgaben des Militärs – immer die Erfahrungen aus Osteuropa, der UdSSR, China und Vietnam eine Rolle. Systemgefährdende Entwicklungen, wie etwa die Konkurrenz für das Regime durch zu große wirtschaftliche Liberalisierung oder zu starke Repression durch das Militär wie 1989 in China, versuchte das Regime zu vermeiden. Es sollten bzw. sollen friedliche Wege für Legitimation und gleichzeitig Machterhalt gefunden werden. Die Alternative, sehr begrenzte wirtschaftliche Reformen sozusagen innerhalb des Militärs und damit so kontrolliert wie möglich durchzuführen, bot hier einen optimalen Ausweg. Militärische Eigenschaften wie strikte Disziplin und Befehlskette waren für die Kontrolle der neuen Technokraten entscheidend, um das Entstehen neuer Machtbasen zu vermeiden. So konnten auch Hardliner und vor allem Fidel Castro mit der pragmatischen Öffnung Kubas leben.

Funktionswandel

Nach den sozialen Unruhen von 1993/94 sah auch Fidel Castro ein, dass die schon in den 80er Jahren bei abnehmender sowjetischer Unterstützung begonnene Ausweitung des so genannten „Systems unternehmerischer Perfektionierung“ (*Sistema de Perfeccionamiento Empresarial, SPE*) nötig werden würde. Durch das Versiegen der Militärhilfe aus der UdSSR mussten die FAR zudem andere Wege suchen, um ihre damals noch sehr hohen Ausgaben zu decken. Es begann ein großes Umstrukturierungsprogramm (darunter 50 Prozent Budgetkürzung) und die Suche nach neuen Wegen der Kapitalerschließung. Dies sollte in gemäßigter Form mittels Unternehmen und westlichen Wirtschaftsmethoden erreicht werden. Dadurch änderte sich die Funktion der FAR drastisch. Neben dem Abbruch der Unterstützung für andere Unabhängigkeitsbewegungen wurde der Fokus stärker auf Verteidigung und Wirtschaft gerichtet. Heute besteht die Funktion eines Teils der Militärs darin, Devisen für Importe, Wohnungsbau, Gesundheit, Bildung, Lebensmittel zu beschaffen, wodurch die Revolutionären Streitkräfte auch bei der Bevölkerung hohes Ansehen genießen. Zudem produziert die Jugendorganisation der Armee Grundnahrungsmittel, die zu sehr niedrigen Preisen verkauft werden. Unter der Kontrolle des Militärs und somit unter der Kontrolle Raúl Castros stehen dadurch wichtige Bereiche der kubanischen Wirtschaft wie Tankstellen, Touristenhotels, Minen, Reparaturwerkstätten, Zuckerindustrie oder Dollar-Läden. Unterschiedliche Quellen sprechen von etwa 90 Prozent des Exportvolumens, 60 Prozent des Tourismusbereiches und 20 Prozent der Staatsangestellten.

Diese Militärs hatten so auch Zugang zu Devisen, die ihnen gehobeneren Lebensverhältnisse ermöglichten. Als immer mehr Generäle die Ministerien und Wirtschaftsunternehmen zu steuern begannen, fand eine Fortentwicklung hin zu „Unternehmersoldaten“ statt, die Geschäfte mit ausländischen Privat-Investoren machten (*joint ventures*) und so dem Regime harte Devisen einbrachten. Die mit den genannten Wirtschaftspraktiken, Dezentralisierung, mehr Wettbewerb betrauten Generäle bildeten mit der Zeit eine Art neue Klasse innerhalb des Militärs. Es sind Technokraten, die immer weniger mit dem eigentlichen militärischen Aufgabenbereich zu tun haben. Diese Klasse überlebte mit Einschränkungen auch die Rücknahme der meisten Reformen.

„Unternehmersoldaten“
– eine neue Klasse

Diese *raulistas* gelten traditionell als strikt loyal und somit als relativ ungefährlich für den Machterhalt des Regimes. Zudem besteht vor allem für ambitionierte Militärs immer eine Restgefahr, in Ungnade zu fallen. Dies zeigte eindringlich der Fall des hoch angesehenen Generals Ochoa, der im Jahr 1989 für angebliche Verstrickungen in den Drogenhandel verurteilt und schließlich exekutiert wurde. Für die „Unternehmersoldaten“ ergibt sich in ihrer Position ein prekär zu bewältigender Balanceakt. Einerseits sollen sie ihre neue unternehmerische Aufgabe möglichst erfolgreich gestalten und für harte Devisen in der Staatskasse sorgen. Andererseits dürfen sie schon aus Eigeninteresse nicht *zu* erfolgreich mit den kapitalistischen Methoden sein und/oder zu viel für sich selbst abzweigen. Dies würde Unmut, Neid und Misstrauen hervorrufen – ganz abgesehen von den ideologisch geprägten Hardlinern, die den wirtschaftlichen Experimenten ohnehin skeptisch gegenüberstehen.

2. Die externe Konstellation

Im Gegensatz zur internen Kräftekonstellation ist von den externen Faktoren zunächst ein geringer Einfluss zu erwarten. Die wichtigsten Akteure sind hier gegenwärtig die USA auf der einen und Venezuela unter Präsident Hugo Chávez auf der anderen Seite. Ihnen gegenüber spielen das übrige Lateinamerika bzw. die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Europäische Union (EU) und die Exilkubaner eine geringe Rolle.

USA

Der wichtigste und gewichtigste externe Akteur sind ohne Zweifel die USA. Es war zu erwarten, dass die US-Administration sich zu dem Wechsel an Kubas Staatspitze eher zurückhaltend äußert. Nur wenige Wochen vor Fidels vorübergehendem Abgang sprach sich ein Bericht der von US-Außenministerin Rice geleiteten *Commission for Assistance to a Free Cuba* grundsätzlich für einen friedlichen Wandel auf Kuba aus. Demnach würden die USA eine breit und langfristig angelegte Unterstützung organisieren, jedoch erst auf Anfrage einer Transitionsregierung, die sich zu einer weit reichenden Liberalisierung verpflichtet. Eine militärische Intervention ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil die USA in anderen Regionen gebunden sind und zudem ein weiteres militärisches Abenteuer bei den lateinamerikanischen Nachbarn auf strikte Ablehnung stoßen würde. Nicht zuletzt sind die USA an einem friedlichen Übergang interessiert, um eine Massenmigration zu vermeiden. Schließlich ist nicht zu vergessen, dass Kuba für die USA keine wirkliche Bedrohung darstellt, solange es über keine Massenvernichtungswaffen verfügt.

Unbewegliche US-Politik

Allerdings ist die Haltung der US-Regierung gegenüber dem kommunistischen Regime unverändert hart und unbeweglich geblieben. Sie steht der seit langem bekannten Nachfolgeregelung stark ablehnend gegenüber. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind aufgrund des weitreichenden Wirtschaftsembargos, das einer Blockade Kubas gleichkommt, wegen der schlechten Informationslage und früheren offiziellen Äußerungen eingeschränkt. Die im *Helms-Burton-Act* von 1996 gesetzlich verankerte US-Sanktionspolitik gegenüber Kuba war – gemessen an der Zielsetzung eines schnellen Regime-Zusammenbruchs – zwar alles andere als erfolgreich und in weiten Teilen eher kontraproduktiv, da Castro sie trefflich als nationalistische Waffe nutzen konnte. Die Aufhebung bzw. Lockerung der harten Sanktionspolitik ist jedoch an bestimmte, vorerst wohl nicht erfüllbare Konditionen geknüpft: das Abtreten der kommunistischen Riege (vor allem von Fidel und Raúl Castro) und essenzielle Demokratiefortschritte (freie Wahlen, Menschenrechte). Dies schränkt die amerikanische Handlungsfreiheit stark ein und lässt wenig (diplomatische) Flexibilität für sich ändernde Umstände zu. Der gesetzlich verankerte „Alles-oder-Nichts“-Grundsatz dürfte als das eigentliche, selbstverschuldete, Dilemma der US-Kubapolitik zu bezeichnen sein.

Ungeliebte Einmischung

Umgekehrt werden die US-Politik, vor allem das Interesse an einem raschen Wandel sowie ihre Oppositionsunterstützung, selbst von Teilen der auf Kuba lebenden Opposition als Bevormundung wahrgenommen, von weiten Kreisen der Bevölkerung ganz zu schweigen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass das Regime über Jahrzehnte hinweg erfolgreich das Bild der USA als Gefährdung der nationalen Souveränität aufgebaut hat, und Castros Legitimation zu einem großen Anteil auf der Abgrenzung gegen die USA und seiner Profilierung als deren Feindbild beruht. Verstärkt wird das schlechte Image der USA bei der kubanischen Bevölkerung durch verschärfte Reisebestimmungen für Verwandte aus den USA und durch die Begrenzung der Dollar-Rücküberweisungen. Dies trifft besonders die einfache Bevölkerung auf Kuba. Große Zustimmung zu einer wie auch immer gearteten Intervention der USA ist deshalb auf Kuba kaum zu erwarten.

Exilkubaner

Eine verschwindend geringe Rolle dürften dagegen die Exilkubaner in den USA trotz ihres Rufs und ihrer *publicity*-trächtigen Auftritte spielen. Abgesehen vom innenpolitischen Druck, den sie auf die US-Regierung erzeugen können, ist ihre Rolle nicht so stark, um einen Richtungswechsel zu einer pro-aktiven Rolle der USA einfordern zu können. Zudem sind sie mit äußerst unterschiedlichen politischen Vorstellungen stark zersplittert. Diese reichen von Sanktionsaufhebung über ein zweites „Puerto Rico“ bis hin zu einer Militärintervention. Abgesehen davon, dass es sich zumeist um Exilkubaner der zweiten Generation ohne große persönliche Bindungen an Kuba handelt, fehlen ihnen auch große Führungspersönlichkeiten, deren Stimme in Kuba selbst Gehör finden könnte.

Venezuela unter Hugo Chávez

Ersatz für die UdSSR

Stark gewachsen ist hingegen der Einfluss Venezuelas, genauer seines Präsidenten Hugo Chávez, auf die kubanische Politik. Aufgrund seiner in den letzten Jahren üppig sprudelnden Petrodollars und der dadurch möglichen großzügigen Außenpolitik ist die Bedeutung des Landes für die stark außenabhängige kubanische Wirtschaft und für die Versorgungslage, insbesondere im Energiebereich, sprung-

haft gestiegen. Venezuela ist mittlerweile zum wichtigsten Handelspartner Kubas geworden.

Die verbilligten Öllieferungen aus Caracas, die die kubanische Regierung auch zu Marktpreisen weiterverkaufen darf, „bezahlt“ Havanna unter anderem mit der Entsendung von Ärzten und dem kostenlosen Studium für Venezolaner in Kuba. Venezuela hat nach der langen *Spezialperiode* der 90er Jahre die ehemalige UdSSR von der wirtschaftlichen Bedeutung her mehr als ersetzt. Vorausgesetzt, Hugo Chávez wird im Dezember erneut zum Präsidenten Venezuelas gewählt, wird sich daran in den nächsten Jahren auch wenig ändern, was dem Regime eine gewisse Zukunftsperspektive verschafft.

Die enge Verbindung der beiden Regierungen wird zwar durch die persönlichen Beziehungen zwischen Fidel Castro und seinem Bewunderer Hugo Chávez mitgetragen, doch liegt sie auch im wechselseitigen strategischen Interesse der beiden Länder begründet. Während Chávez mit seiner Kooperationspolitik seine Machtambitionen in der internationalen Politik bekräftigt, kann die kubanische Regierung auch ohne politische und ökonomische Reformen weiter aus der internationalen Isolation heraustreten, in die das Land nach 1989 geraten war.

Im Hinblick auf die innenpolitische Stabilität ist freilich die Abhängigkeit Kubas von Venezuela größer als umgekehrt. Aufgrund steigender sozialer Disparitäten auf Kuba und der Unsicherheit nach einem Abgang Fidel Castros ist der weniger charismatische und integrativ wirkende Raúl Castro umso mehr auf gute Beziehungen zu Chávez angewiesen. Dies gilt im Prinzip für jede Nach-Castro-Regierung auch deshalb, weil ein schnelles Aufheben des US-Embargos aus den genannten Gründen unwahrscheinlich ist. Demzufolge dürfte Chávez auch auf spätere Regierungen Einfluss haben. Dessen Interesse gilt zwar der Kontinuität auf Kuba, doch ist damit zu rechnen, dass er für seine Loyalität und wirtschaftliche Unterstützung nach der Ära Fidels irgendwann Bedingungen stellen wird.

Chávez' steigender Einfluss

Organisation Amerikanischer Staaten und Europäische Union

Die regionalen Organisationen OAS und EU spielen demgegenüber eine deutlich nachgeordnete Rolle. Die Funktion der OAS, die sich selten nachhaltig für Demokratie eingesetzt hat, dürfte sich darauf beschränken, eine allzu offensichtliche Einmischung der USA in die kubanische Innenpolitik zu verhindern. Zudem hegen die meisten lateinamerikanischen Länder – besonders unter ihren gegenwärtigen linken Regierungen – eine gewisse Sympathie für Castros Kuba. Die EU spielte bis dato ebenso eine geringe Rolle. In den letzten Jahren war zudem eine Annäherung an die US-Position erkennbar. Dies könnte sich erst wieder ändern, wenn sich die Europäer zu einer gemeinsam getragenen, pragmatischeren Kuba-Politik durchringen würden.

3. Szenarien der Transformationsdynamik

Welche Transformationsdynamik zeichnet sich vor diesem Hintergrund ab? Die genannten Kräftekonstellationen schließen einige Szenarien mit hoher Wahrscheinlichkeit aus. So wird es insbesondere keine militärische Intervention der USA zur Beseitigung des autoritären Regimes geben. Vielmehr wird die gegenwärtige Staatselite stark genug bleiben, um die Kontinuität des Regimes mittelfristig zu bewahren. Das bedeutet zum einen, dass es keinen raschen Wandel zu liberaler Demokratie und Marktwirtschaft auf Kuba geben wird. Zum anderen folgt daraus, dass die Zeit nach Fidel Castro weitestgehend von innerkubanischen Entwicklungen abhängen wird, insbesondere von denen innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Eliten.

Die folgenden Einschätzungen gehen davon aus, dass das Regime für eine Übergangszeit von etwa fünf, vielleicht zehn Jahren keine dramatischen Veränderungen erfährt, sondern unter Führung des PCC ein Kurs der politischen Stabilisierung und wirtschaftlichen Konsolidierung gefahren wird. Eine weitere Variable in diesem Spiel wird freilich sein, inwieweit das Militär bzw. Gruppen innerhalb des Militärs loyal gegenüber der Partei bleiben und diese Loyalität gesichert werden kann.

Kommunistische Nachfolgeregelung

Sollte Fidel nicht wieder in sein Amt zurückkehren oder in naher Zukunft abtreten, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zunächst Raúl Castro die Staats- und Parteiführung übernehmen. Trotz unterschiedlicher Strömungen innerhalb der Partei ist auf kurz- und mittelfristige Sicht eine kommunistische Nachfolgeregelung für die Zeit nach Fidel Castro am wahrscheinlichsten. Begünstigt wird dies durch die starke Stellung des Militärs, die Interessenlage innerhalb des PCC, die schwache bzw. zersplitterte Opposition, die unflexible Haltung der USA sowie nicht zuletzt die Unterstützung durch Hugo Chávez. Die starken Loyalitäten dürften wenigstens einige Jahre ausreichen, um das System zu stabilisieren und die Kräftekonstellationen für die Zeit nach Raúl Castro zu formieren. Dadurch dürfte es auch gelingen, die in anderen Ländern virulenten Probleme von Regimekollaps, Staatszerfall oder gar Bürgerkrieg zu verhindern.

Stark gelenkte Transformation

Dies deutet aber auch darauf hin, dass dem Land ein langwieriger Wandlungsprozess bevorsteht. Der Grund hierfür liegt im Kern darin, dass vom jetzigen Standpunkt aus betrachtet alle relevanten Akteure letztlich an politischer Stabilität interessiert sind. Während die kubanische Führung inklusive kommunistische Partei und Militär wie auch Venezuela den Erhalt bzw. die Festigung des Status quo anstreben, bevorzugen die übrigen internen und externen Akteure zumindest einen friedlichen Wandel. Da sie aber über keine Druckmittel verfügen, um das Regime zu Zugeständnissen zu zwingen, wird sich dieser Status quo bestenfalls mittel- bis langfristig beeinflussen lassen.

Damit dem Regime die Festigung des Status quo mittelfristig gelingt, werden gezielte wirtschaftliche Reformen zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung immer notwendiger werden, damit die nötige Legitimation in der Bevölkerung beschafft werden kann. Allerdings liegen auch hier Fallstricke bereit: Bei zu weit reichenden Wirtschaftsreformen - das rechte Maß ist hier auch und

gerade für die Verantwortlichen schwer abzuschätzen - könnte als nicht intendierte Folgewirkung auch politischer Reformdruck auftauchen und destabilisierende Auswirkungen auf das Regime selbst zeitigen. Aus diesem Grund werden wirtschaftliche Reformen wohl eher vorsichtig und schrittweise durchgeführt werden.

Notwendig für eine starke Lenkung der Transformation ist auch der zu erzielende Interessenausgleich innerhalb der Kommunistischen Partei. Die Konsolidierung einer kollektiven Führung innerhalb des PCC und damit das Einbinden der divergierenden Positionen, die die politische Stabilität als gemeinsames Ziel verbindet, wäre unter den gegebenen Umständen die wahrscheinlichste und aus kubanischer Sicht auch die rationalste Lösung. Um die Macht zu sichern und auch jenseits von Partei und Militär keine „Nebenkriegsschauplätze“ aufkommen zu lassen, dürfte das Regime, falls notwendig, kurzfristig eine stärker repressive Haltung gegenüber der Bevölkerung einnehmen.

Günstige Wirtschaftsaussichten

Ungeachtet des Spiels um Reformen und Legitimation ist in jedem Falle eine positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung die Voraussetzung für die politische Stabilität im Sinne des Regimes. Gegenwärtig stehen die Chancen dafür so gut wie seit Mitte der 80er Jahre nicht mehr. Denn seit der Krise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich die Wirtschaft Kubas auch durch die pragmatischen Reformen wieder deutlich erholt. Vor allem die erwähnte Öffnung im Tourismussektor und die Rücküberweisungen von Exilkubanern sorgten für die notwendigen Devisen, um auf dem Weltmarkt die Lieferausfälle kompensieren zu können. Zudem scheinen sich einige kleinere Lockerungen im Binnensektor, zum Beispiel die städtische Landwirtschaft zur Selbstversorgung, positiv auf die insgesamt unzureichende Versorgungslage auszuwirken.

Neben dieser internen Flexibilität ist in den letzten Jahren auch die externe Unterstützung wieder stärker geworden, was gewiss für viele erstaunlich ist, die unter dem Eindruck des „Endes der Geschichte“ Kuba als eines der letzten politischen und wirtschaftlichen Fossile ansehen. Wie gezeigt wurde, sind in den letzten Jahren andere Staaten an die Stelle der UdSSR getreten, insbesondere Venezuela unter Präsident Hugo Chávez. Während sich in Lateinamerika wieder freundlicher gesinnte, teils an sozialistischen Vorstellungen orientierte Regierungen etablieren konnten, sind auch außerhalb Lateinamerikas neue Partner auf internationaler Ebene hinzugekommen. Bei einigen verbinden sich durchaus ideologische Motive mit handfesten Geschäftsinteressen, wie etwa im Falle des Iran. China ist mit seinem Rohstoffhunger an einer breit diversifizierten Nachschubstruktur für seine Volkswirtschaft und deshalb auch an kontinuierlichen Investitionen interessiert, so etwa in der Nickelindustrie.

Externe Unterstützung

Kubas Entwicklungschancen sind somit am Beginn der Ära Raúl Castro oder eines kompatiblen Nachfolgers relativ günstig. Sollte dieses Klima von Dauer sein, wäre überdies eine andere Entwicklung Kubas möglich, als dies der in weiten Teilen gescheiterte Neoliberalismus lateinamerikanischer Prägung im Sinne des *Washington Consensus* verspricht. Bei geschickter Weichenstellung in der kubanischen Wirtschaftspolitik könnte eine prosperierende, teils staatliche und teils kapitalistische Entwicklung eingeleitet werden, die gegenüber vergleichbaren Ländern der Dritten Welt durchaus auf soliden technologischen Füßen stehen könnte. Die Biotechnologie, der relativ fortschrittliche Gesundheitssektor und die bislang noch

Wirtschaftlicher
Strukturwandel

auf die städtische Selbstversorgung begrenzte ökologische Landwirtschaft sind nur einige Beispiele für die potenziell konkurrenzfähige kubanische Wirtschaft. Hinzu kommen aussichtsreiche Projekte zur Ölförderung, deren Einkünfte die Investitionskapazitäten des kubanischen Staates stark ausweiten könnten. Durch die geschickte politische Steuerung eines solchen Modernisierungsprozesses könnte Kuba so durchaus zu einem „karibischen Tiger“ werden.

Modell China –
oder Südkorea?

In diesem kurz- bis mittelfristigen Szenario mit einer eher stabilen und kontinuierlichen Wirtschaftsentwicklung und relativer politischer Stabilität wird es der Regierung möglich sein, ein Entwicklungsmodell zu etablieren, das zunächst mehr an China oder Vietnam als an Russland oder gar Lateinamerika erinnert. Ein Modell also, in dem die Partei versucht, auf das Militär gestützt die Kontrolle über die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung zu behalten. Dennoch wird sich dieses Modell vermutlich nur als Übergangsphase aufrechterhalten lassen. Diese kann sich freilich in Abhängigkeit von der internationalen Situation und der Legitimation nach innen unterschiedlich lange gestalten. Damit zeichnet sich für Kuba ein „asiatischer Weg“ der Modernisierung ab, der an den Transformationsprozess Südkoreas erinnert.

Intervenierende Variable Militär

Das skizzierte Szenario von Stabilität und Kontinuität baut darauf, dass sich das Militär als gesamte Institution weiterhin loyal zur zivilen Regierung verhält. Gegenwärtig deutet nichts auf etwaige Zerwürfnisse hin. Vielmehr besteht eine starke Loyalität der aktiven und ehemaligen Militärs gegenüber Raúl Castro. Er hat sich ein Netz von getreuen Generälen gesponnen, die sowohl in den wirtschaftlich wichtigen Positionen als auch in hohen politischen Ämtern wie etwa dem Staatsrat zu finden sind. Dies macht sie gleichzeitig aber auch abhängig. Es ist davon auszugehen, dass Raúl Castro bewusst ist, welche Macht er bestimmten Personen durch die ausgedehnten Wirtschaftstätigkeiten des Militärs gegeben hat. Sie sind an Kontinuität und am Erhalt ihrer Privilegien interessiert, jedoch könnten diese zu verstärkten Missstimmungen außerhalb und innerhalb des Militärs führen, was ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential birgt.

Schon heute ist davon auszugehen, dass das Militär insgesamt keinen monolithischen Block mit einheitlichen Präferenzen darstellt, sondern von unterschiedlichen Interessenlagen geprägt ist. Dies kann auch für Raúl Castro problematisch werden, wenn die Integrationsfigur Fidel nicht mehr an der Macht ist. Sollten innere Spannungen im Militär auftauchen, etwa zwischen der neuen Klasse der *raulistas*, nachdrängenden Offizieren und den traditionellen Militärs, wird Raúl Castro zusätzlich mit der Aufgabe konfrontiert sein, diese Rivalitäten nicht zum ernsthaften Konflikt werden zu lassen. Insbesondere wird er darauf achten müssen, dass keine der Gruppen zu viel Einfluss bekommt und das traditionelle Machtgefüge mit dem PCC im Zentrum in Frage stellt. Dies dürfte um so schwieriger werden, je länger die Nach-Fidel-Ära andauert und die bislang wiederholt praktizierten repressiven Maßnahmen zur Kontrolle missliebiger Militärs nicht mehr umstandslos angewandt werden können.

Raúl Castros Handlungskorridore

Die starke Stellung Raúl Castros sowohl in der Partei als auch im Militär macht ihn insgesamt zwar zur herausragenden Person für die Ära nach Fidel. Aber innere Spannungen im PCC und im Militär könnten zu unübersichtlichen und stabilitätsgefährdenden Situationen beitragen, die zu meistern ihm das integrative Charisma Fidels fehlt. Deshalb wird es für ihn nicht nur überlebenswichtig sein, Personen aus den verschiedenen Gruppierungen einzubinden, sondern auch mit vorsichtigen Wirtschaftsreformen für bessere Lebensverhältnisse in der Bevölkerung zu sorgen. Er muss somit einen Kurs fahren, der ihn nicht in die eine oder andere Richtung zu repressiv oder zu progressiv abdriften lässt.

Damit bleibt Raúl Castro trotz seiner starken Stellung nicht viel Spielraum. Er ist auf die ihm gewogenen Wirtschaftsleute im Militär angewiesen, um seine Herrschaft zu legitimieren und die dringend benötigten Devisen ins Land zu holen. Dabei darf er sich die Loyalität der Hardliner nicht verspielen. Zudem muss er um des sozialen Friedens willen vermeiden, dass sich die neue Klasse der „Unternehmersoldaten“, die noch überschaubar und loyal ist, weder verselbständigt noch für ihn selbst zur Konkurrenz wird. Auch Allianzen im Militär gegen ihn sind nicht ausgeschlossen, um seiner harten Hand zu entgehen. Die harte Option, eine Militärregierung mit Hardlinern um sich herum zu bilden, würde hingegen nur kurzfristig Stabilität bringen und den endgültigen Machtwechsel eher beschleunigen.

Geringer Spielraum

Auf mittlere Sicht ist abzuwarten, welche Kräftekonstellation sich aus dieser ersten Phase nach Fidel Castro herausbilden wird. Bei ausreichendem Einfluss der wirtschaftsliberalen Fraktionen in Partei und Militär ist zu erwarten, dass sich neue zivile Machtgruppen, die aus der Partei- oder Militärbürokratie hervorgehen und mit dem Dollarsektor der Ökonomie verknüpft sind, an die Spitze des kubanischen Regimes setzen und den Weg für politische Reformen ebnen.

Längerfristig gesehen hängt eine demokratische Transition vor allem von der Art und Weise der anstehenden wirtschaftlichen und sozialen Reformen und ihren gesellschaftlichen Auswirkungen ab. Dies im Einzelfall vorherzusagen, wäre aufgrund der mangelnden Information über Entscheidungsstruktur, Machtgefüge und Personalkonstellationen innerhalb des PCC und des Militärs zwar reine Spekulation. Bei der skizzierten Entwicklung wird jedoch der Zeitpunkt kommen, an dem einzelne Akteure, die in der Übergangsphase ihre Machtposition gesichert haben, sich durch die Unterstützung der Bevölkerung zusätzliche Machtressourcen versprechen und so die Option einer politischen Liberalisierung eröffnen. Gleichwohl muss offen bleiben, ob diese „Demokratisierung ohne Demokraten“ dann in eine funktionierende Demokratie mündet oder zu einem der bekannten populistischen Regime Lateinamerikas führt.

4. Handlungschancen der EU als Katalysator der Transformation

Geht man von dem Übergangsszenario aus, in dem wirtschaftliche Entwicklung statt politischer Liberalisierung die entscheidende Rolle spielt und deshalb der US-Regierung aufgrund der genannten *constraints* die Hände gebunden sind, so steigen die Chancen der EU, Einfluss auf die Transformation Kubas zu nehmen. Gegenwärtig ist dazu jedoch keine klare Haltung der EU oder gar ein eigenes Transformationskonzept erkennbar. Umgekehrt hat Kuba in den letzten Jahren wiederholt gezeigt, dass es im Zweifelsfall dazu neigt, auch die eher aufgeschlossenen Europäer zu brüskieren.

Keine
Entwicklungskooperation

Kuba ist das einzige Land der Region, das noch kein Kooperationsabkommen mit der EU abgeschlossen hat. Grundlage der Beziehungen ist weiterhin der *Gemeinsame Standpunkt der EU* aus dem Jahr 1996 sowie dessen Überarbeitung bzw. Überprüfung im 6-Monats-Rhythmus (zuletzt im Juni 2006). Darin knüpft die EU umfassendere Beziehungen und den Dialog mit kubanischen Behörden an Verbesserungen der rechtsstaatlichen und politischen Situation in Kuba. Im Zentrum steht dabei die Menschenrechtslage. Aus diesem Grund existiert bis heute weitestgehend nur humanitäre Hilfe, deren allmähliches Auslaufen allerdings im Jahr 2000 beschlossen wurde, und keine wirkliche Entwicklungszusammenarbeit. Umgekehrt beschloss die kubanische Regierung im Zuge der neuen diplomatischen Eiszeit im Jahr 2003 den einseitigen Verzicht auf staatliche Entwicklungszusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten. Dementsprechend fielen die zugesagten Mittel von 15,5 Millionen Euro (2000) auf nur noch 0,3 Millionen (2005), die über nicht-staatliche Akteure wie Kirchen und Stiftungen abgewickelt werden.

Festgefahrene Beziehungen

Nachdem die Beziehungen bis 2003 eher auf ein Tauwetter hinzudeuten schienen, haben sie sich seit der Verhaftung und Verurteilung von 75 Dissidenten auf Kuba im Jahr 2003 wieder deutlich verschlechtert. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament haben seither wiederholt die Tendenz zur Verschlechterung der Menschenrechtslage konstatiert und entsprechende Korrekturen von der kubanischen Regierung eingefordert, insbesondere die bedingungslose Freilassung aller politischen Gefangenen. Kuba seinerseits zog neben dem Verzicht auf Entwicklungshilfe auch den Antrag zur Aufnahme in das *Cotonou-Abkommen* zurück. Unter diesen Bedingungen fanden das vorgesehene „konstruktive Engagement“ und der „kritische Dialog“ mit Kuba bis dato nicht statt.

Schwierige Neuorientierung

Eine Änderung der festgefahrenen Beziehungen ist vermutlich erst nach Fidel Castro möglich, erfordert letztlich aber Bewegung von beiden Seiten. Von kubanischer Seite sind zumindest ansatzweise die Verbesserung der Menschenrechtslage bzw. glaubhafte Signale in diese Richtung Voraussetzung für eine stärker an die realen und aktuellen Gegebenheiten angepasste Konditionierungspolitik seitens der EU. Ein Wechsel bzw. neue Ansprechpartner in der kubanischen Führungsspitze könnten in jedem Falle den festgefahrenen Dialog zwischen Kuba und der EU wieder beleben und die einseitigen Zugeständnisse der EU – beispielsweise die Aussetzung der diplomatischen Sanktionen – von kubanischer Seite eher honorieren lassen.

Von Seiten der EU wiederum könnte eine Lockerung der EU-Konditionalität einer neuen kubanischen Führung Handlungsbereitschaft signalisieren, was natürlich eine essenzielle Verbesserung der Abstimmung innerhalb der EU und somit eine

trag- und belastungsfähige gemeinsame Position voraussetzt. Jedoch würde eine für die Dynamisierung der Beziehungen notwendige Reformulierung des Gemeinsamen Standpunktes heftige Konflikte innerhalb der EU provozieren. Unterschiedliche Positionen bestehen hauptsächlich zwischen Spanien auf der einen Seite, für das wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen, und der Tschechischen Republik, Polen, Slowakei und der Niederlande auf der anderen Seite, welche die Menschenrechtssituation betonen und deshalb gegen eine Neuorientierung der Kuba-Politik sind.

Grundsätzlich limitiert diese Uneinigkeit jede Einflussnahme auf kommende Regierungen in Kuba, da sie eine strategische Positionierung erschwert. Auch schränkt die wiederholt bekräftigte strenge Konditionalität die Handlungsflexibilität ein, wenn auch nicht im selben Ausmaße wie im Fall der USA. An deren Position hat sich die Kuba-Politik der EU in den letzten 10 Jahren gleichwohl angenähert. Gerade aber die noch unnachgiebige Haltung der US-Administration versetzt die EU in die Lage, größeren Einfluss auszuüben. Denn im Falle einer Stärkung des pragmatischen Reformsektors in der kubanischen Führung wären der US-Regierung aus rechtlichen Gründen weiterhin die Hände gebunden. Die EU könnte dagegen mit einer gelockerten Konditionierungspolitik (Handelspräferenzen, Direkthilfe, Kooperationsabkommen) mehr Erfolg als bisher haben.

Europas Handlungsspielraum

Auf wirtschaftlicher Ebene würde eine gründliche Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes der EU-Kommission die Möglichkeit eröffnen, wieder konstruktiv in die Entwicklungskooperation mit Kuba einzutreten und somit mittels wirtschaftlicher Anreize die politische Entwicklung auf Kuba stärker zu beeinflussen. Denn momentan spricht wenig für einen Kollaps des Regimes, während die zivilgesellschaftlichen Kooperationspartner noch für einige Zeit eine zu schwache Machtbasis haben werden. Eingedenk der Möglichkeit, eine Transformation wie in Südkorea anzustoßen, spräche dies für die Aufnahme eines konstruktiven Dialogs, wie er beispielsweise mit China existiert. Schließlich ist festzuhalten, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit Kubas von der EU vor allem im Bereich der Investitionen noch immer beträchtlich ist. Daher wird das Land bei steigendem Einfluss der Wirtschaftsreformer sicherlich verhandlungsbereiter sein als heute oder unter den so genannten Hardlinern.

Konstruktiver Dialog

Selbst wenn eine gemeinsame Position der EU in diesem Sinne formuliert werden könnte, bliebe es jedoch weiterhin schwierig, Einfluss auf die Situation in Kuba zu nehmen, solange das US-Embargo derart strikt aufrecht erhalten wird. Falls die EU, wie zuletzt vom Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments gefordert, mehr Einfluss auf die USA nehmen könnte, um die Konditionen für eine Aufhebung des Embargos zu lockern, wäre dies ein großer Fortschritt und würde den Reformdruck auf Kuba sicherlich erhöhen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf eine politische Liberalisierung.

US-Embargo als Hindernis

Aus diesen Überlegungen sind drei vereinfachte Szenarien ableitbar. Bleiben die Hardliner auf Kuba an der Macht und regieren in gewohnter repressiver Manier weiter, wird sich an der Kuba-Politik der EU wenig ändern können. Kommt es jedoch zu einem Einflussgewinn der gemäßigeren Kräfte auf der Karibikinsel, hätte die EU die Chance, durch den erwähnten *konstruktiven Dialog* auch kleinere wirtschaftliche Fortschritte angemessen zu belohnen und somit Anreize für eine längerfristige Transformation zu setzen. Dies gilt unter Umständen auch für politische Reformen. Das Thema Menschenrechte dürfte aber auch dann eine zentrale Rolle spielen, das

heißt wirtschaftliche Fortschritte auf Kuba würden die EU bereit für Zugeständnisse machen wie im Falle Chinas. Der Erfolg in diesem Szenario ist schwer abzusehen und hängt von zu vielen Parametern ab. Zudem dürfte die Konsensfindung innerhalb der EU trotz aller realpolitischen Gegebenheiten weiterhin kompliziert sein. Gewinnen im dritten Szenario die liberaleren Reformen auf Kuba entscheidend an Einfluss, so würden die Chancen für eine wirkliche Entwicklungskooperation natürlich am größten sein. Die Herausforderung würde dann hauptsächlich darin liegen, Druck auf die USA auszuüben, um die Embargopolitik zu hinterfragen und somit den Reformprozess auf Kuba zu beschleunigen und abzusichern.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2006

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
