

Außenpolitische Drahtseilakte in Kuba: zwischen alten Feindbildern und neuen Freunden

Gratius, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gratius, S. (2000). *Außenpolitische Drahtseilakte in Kuba: zwischen alten Feindbildern und neuen Freunden*. (Brennpunkt Lateinamerika, 18). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443898>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 18

29. September 2000

ISSN 1437-6148

Außenpolitische Drahtseilakte in Kuba: Zwischen alten Feindbildern und neuen Freunden

Susanne Grätius

Fidel Castro, der im August seinen 74. Geburtstag feierte, ist noch immer ein Medienereignis. Sowohl seine kritische, zum Erstaunen vieler nur siebenminütige Rede, als auch der Handschlag zwischen den Erzfeinden Castro und Clinton gehörten zu den medialen Höhepunkten des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen in New York. Die Präsenz des kubanischen Revolutionsführers auf dem Gipfeltreffen Anfang September, an dem 150 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt teilnahmen, zeigte, dass Kuba trotz amerikanischer Sanktionspolitik wieder ein Teil der internationalen Gemeinschaft ist. Gleichzeitig sind die Vereinten Nationen der wichtigste Bezugsrahmen für die „post-sozialistische“ kubanische Außenpolitik, die auf einem nichtmilitärischen Internationalismus im Sinne der Interessenvertretung der Dritten Welt, einem anti-neoliberalen Diskurs und einer aggressiven Kampagne gegen die USA beruht. Vergleichbar mit dem US-Konzept der Schurkenstaaten folgt die Außenpolitik in Kuba dem Freund-Feind-Schema. Nach den gescheiterten Lomé-Verhandlungen zählt die EU zu den Gegnern der Revolution, die karibischen Nachbarn und Venezuela zu den neuen Freunden. Das Feindbild USA hat trotz oder gerade wegen der möglichen Lockerung der Sanktionspolitik nicht an Aktualität verloren, sondern an Brisanz gewonnen. Ein Beweis hierfür ist die Fortsetzung der Migrationskrise zwischen Kuba und den USA nach dem „Fall Elián“ und den ergebnislosen Gesprächen zwischen beiden Delegationen am 21. September in New York.

Kubas neuer „Internationalismus“

Trotz US-Embargo, Ausschluss aus der OAS und einem von IWF und Weltbank dominierten internationalen Finanzsystem ist die Zeit der internationalen Isolierung für Kuba längst vorbei. Der sozialistische Inselstaat unterhält inzwischen Beziehungen zu 170 Ländern, etablierte zahlreiche bilaterale Handels- und Kooperationsverträge, gehört regionalen Wirtschaftsorganisationen wie ALADI, CEPAL und SELA an, hat mit Ausnahme von Honduras und Paraguay die diplomatischen Beziehungen zu allen lateinamerikanischen Staaten wiederaufgenommen, ist Gründungsmitglied der Assoziation Karibischer Staaten (AKS) und Beobachter in der Gruppe der 71 AKP-Staaten (siehe Tabelle auf S. 196). Darüber hinaus spielt Kuba im Kontext des Nord-Süd-Konflikts unter dem verän-

derten Vorzeichen der Globalisierung eine äußerst aktive Rolle bei den Vereinten Nationen und in Organisationen der Dritten Welt wie der „Gruppe der 77“, die ihren ersten „Südgipfel“ im April 2000 in Havanna abhielt.

Kuba bemüht sich mit Erfolg um eine neue Rolle in der veränderten Weltordnung. Nach dem unfreiwilligen Ende des „Revolutionsexports“ – der Unterstützung von revolutionären Bewegungen und linksgerichteten Regierungen in Afrika und Lateinamerika – setzt Kuba seine traditionellen internationalen Missionen mit nichtmilitärischen Mitteln fort. Der „neue Internationalismus“ basiert auf vier eng miteinander verbundenen Zielsetzungen:

- der Betonung der nationalen Souveränität gegenüber dem wachsenden (und für das Castro-

Regime gefährlichen) Trend zur Globalisierung von Demokratie und Menschenrechten;

- der Verschärfung der internationalen Kampagne gegen die US-Hegemonie einschließlich der Sanktionspolitik gegenüber Kuba;
- einer stärkeren Interessenvertretung der Länder der Dritten Welt in der internationalen Staatengemeinschaft;
- der Opposition gegen die neoliberale Globalisierung und ihre Nebenwirkungen wie Kapitalkonzentration, wachsende Armut, Arbeitslosigkeit und Kriminalität.

Fidel auf dem Millenniums-Gipfel

Die Vereinten Nationen sind zweifellos das bedeutendste Forum für die Artikulierung der kubanischen Interessen in der Welt. Zwei Themen stehen dabei im Mittelpunkt. Zum einen das US-Embargo, das seit 1991 mit wachsenden Mehrheiten verurteilt und von den USA jedes Jahr ebenso erfolgreich mit einer Resolution gegen die Menschenrechtsverletzungen des Castro-Regimes beantwortet wird. Zum anderen eine stärkere Einflussnahme der Länder der Dritten Welt in allen Gremien der Organisation, vor allem aber im UN-Sicherheitsrat, dessen Reform seit vielen Jahren auf der Tagesordnung steht.

Die Teilnahme von Fidel Castro auf dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen in New York sorgte wie zu erwarten für Polemik. Selbstironische Anspielungen auf seinen Ruf als Dauerredner – zur allgemeinen Belustigung legte Castro ein Taschentuch auf die rote Warnlampe zur Beendigung der Redezeit –, der Handschlag mit Clinton und sein Auftritt im Stadtviertel Harlem machten Castro zu einem Medienstar eines ansonsten wenig spektakulären Gipfeltreffens zur Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. In New York konnte er sein apokalyptisches – sicher nicht ganz von der Hand zu weisendes – Zukunftsszenarium von den fatalen Folgen des Globalisierungsprozesses den wichtigsten Staatsmännern der Welt erläutern. In seiner Rede warnte Castro vor den katastrophalen Folgen der Finanzspekulation in einer „virtuellen Ökonomie“, die einen „Luftballon“ geschaffen habe, der eines Tages platzen und zu einer dramatischen Krise führen würde (*Granma*, 9.9.2000). Darüber hinaus kritisierte er die Vereinten Nationen als Herrschaftssystem einer kleinen, von den USA instrumentalisierten Staatengruppe und forderte ein größeres Mitspracherecht der Länder des Südens.

Damit hat sich Castro auf höchster internationaler Bühne als Interessenvertreter der Dritten Welt profiliert. Für letzteres ist der kubanische Staatschef, wie er selbst betonte, sicher eher geeignet als die übrigen Regierungsvertreter der Dritten Welt, denn Kuba müsse durch das US-Embargo sowie seinen Ausschluss aus IWF und Weltbank kein Blatt vor den Mund nehmen. Bei Castros Feldzug gegen die kapitalistische Globalisierung handelt es sich um eine unverbindliche Rhetorik ohne politische Kosten, aber mit effektiver Innen- und Außenwirkung. Die Kampagne dient zwei

Zielen: der politischen Legitimation und Rechtfertigung des Sozialismus *sui-generis* sowie der Schärfung der internationalen Rolle des Inselstaates. Andererseits hat der Millenniums-Gipfel erneut bestätigt, dass die charismatische Figur Castro jenseits aller Kritik und im Kontext einer immer blässeren Politikerkaste vermutlich als einer der letzten großen Staatsmänner und Revolutionäre in die Geschichte eingehen wird.

Süd-Süd-Kooperation

Seine Teilnahme am Millenniums-Gipfel stand im Kontext der wachsenden Profilierung Kubas als Standort für die Interessenvertretung der Länder der Dritten Welt und Initiator einer Süd-Süd-Kooperation im internationalen System. Zu diesem Zweck wurden in diesem Jahr zwei hochrangige internationale Konferenzen in Havanna abgehalten: Das zweite internationale Symposium „Globalisierung und Entwicklung“ im Januar 2000 und drei Monate später das Gipfeltreffen der Mitgliedsstaaten der „Gruppe der 77“. Hauptziel dieser diplomatischen „Südoftensive“ ist neben der Stärkung der eigenen Position im internationalen System die Reform des internationalen Finanzsystems.

Es war deshalb kein Zufall, dass der erste Gipfel der 1964 gegründeten G-77 – der inzwischen 133 Staaten angehören – ausgerechnet in Havanna stattfand. Ziel des Treffens, an dem auch UN-Generalsekretär Kofi Annan teilnahm, war einerseits die Aufwertung der Organisation im Nord-Süd-Dialog und andererseits die Vorbereitung des Millennium-Gipfels in New York. Der sicherlich aufsehenerregendste Vorschlag kam, wie nicht anders zu erwarten, von Fidel Castro. Provokativ plädierte er für eine radikale Lösung der Verschuldungsspirale: Die Abschaffung von IWF und Weltbank. Die Abschlusserklärung der Interessengemeinschaft der Entwicklungsländer fiel allerdings weniger radikal aus. Sie enthielt einen generellen, unverbindlichen Katalog von bekannten Drittweltpositionen zu praktisch allen Themen der internationalen Politik.

Nur wenige konkrete Vorschläge brachte auch das zweite internationale Symposium in Havanna zur Globalisierung und Entwicklung hervor. 1999 hatte Fidel Castro dieses Forum einberufen, das bisher zweimal in Havanna getagt hat und sich zu einer wichtigen Diskussionsplattform für die Rolle der Dritten Welt im Globalisierungsprozess etablieren konnte. Zu den Gästen des internationalen Symposiums zählten auch Vertreter von IWF, Inter-Amerikanischer Entwicklungsbank und Weltbank. Trotz der hochrangigen Teilnehmer hat das Forum einen rein deklaratorischen Charakter und allenfalls symbolischen Wert. Es spiegelt jedoch ebenso wie der G-77-Gipfel in Havanna die Strategie der kubanischen Regierung wider, nicht nur neue Verbündete, sondern vor allem einen eigenen Platz in der veränderten Weltpolitik des post-bipolaren Systems als Brückenkopf zwischen Erster und Dritter Welt zu gewinnen.

Traditionelles Feindbild USA: Die Beziehungen nach dem „Fall Elián“

Auch Kubas neuer Internationalismus im Zeitalter der Globalisierung richtet sich gegen das traditionelle Feindbild der Revolution, den US-Imperialismus. Die kubanischen Machthaber nutzen jede Gelegenheit, um das US-Embargo und den von der „Mafia“ des Exils angeheizten Konfrontationskurs der Amerikaner gegen Kuba anzuprangern. Hierfür bot zuletzt das Flüchtlingsdrama um den sechsjährigen Elián González, der im Juli nach Kuba zurückkehrte, eine willkommene Gelegenheit. Nach einer kurzen Phase der bilateralen Annäherung scheint es jetzt eine Neuaufgabe der Migrationskrise zu geben. Auslöser war diesmal die spektakuläre Flucht von zehn Kubanern in die USA in einem auf offener See abgestürzten Kleinflugzeug, wobei eine Person ums Leben kam.

Happy End Elián: Beginn einer unilateralen Entspannungspolitik

Der von beiden Seiten zu einer Seifenoper hochstilisierte „Fall Elián“, der jetzt in den USA sogar verfilmt worden ist, markierte trotz aller Absurditäten einen Wendepunkt in der jüngsten Geschichte der Beziehungen zwischen Kuba und den USA. Schon jetzt spricht man von einem „vor und nach Elián“. Das mediengerechte Spektakel um den im November 1999 vor der US-Küste aufgegriffenen Elián González, das dank der Regenbogenpresse zeitweilig die ganze Welt in Atem hielt, wurde erst Anfang Juli, nach einem langen Tauziehen zwischen dem Vater des Jungen und seinen Verwandten in Miami, durch Eliáns Rückkehr nach Kuba beendet. Fidel Castro konnte einen neuen Sieg im Dauerkonflikt mit den USA verbuchen.

Das Castro-Regime war der eindeutige Gewinner des von allen Beteiligten aus unterschiedlichen Gründen provozierten Flüchtlingsproblems: Die Massenmobilisierung für die Rückkehr des „entführten“ Jungen zu seinem leiblichen Vater brachte Fidel Castro – unabhängig von ideologischen Affinitäten – neue politische Legitimation in Kuba. Die Entscheidung der US-Regierung zugunsten der kubanischen Forderungen bedeutete einen ersten Bruch der traditionellen Allianz mit den Exilkubanern und diskreditierte die wohl einflussreichste Lobby der Hardliner, die dominante *Cuban-American National Foundation* (CANF) in Miami.

Anfang vom Ende des US-Embargos ?

Die Lösung des Konflikts um Elián leitete in den USA eine Phase der Entspannungspolitik gegenüber Kuba ein, die durch den Handschlag Clinton-Castro als erste „Kontaktaufnahme“ zwischen einem US-Präsidenten und dem Revolutionsführer gewissermaßen besiegelt wurde. Am 29. Juli stimmte das Repräsentantenhaus überraschend der wohl spektakulärsten Maßnahme zur Lockerung des Embargos zu: Der Aufhebung des Exportverbots für Lebensmittel und Medikamente nach Kuba. Die neuen Bestimmungen, die auch für

andere „Schurkenstaaten“ wie Nordkorea, Libyen, Iran und Sudan gelten sollen, könnte noch während der Clinton-Regierung verabschiedet werden und im kommenden Jahr in Kraft treten. Bis dahin müssen sich Senat und Repräsentantenhaus allerdings noch auf einen gemeinsamen Gesetzestext einigen. Ein solcher Schritt wäre trotz aller Restriktionen¹ seit der Verabschiedung der Sanktionen vor fast vierzig Jahren das weitreichendste Zugeständnis an die wachsende Zahl der Embargo-Gegner in den USA. Zu ihnen gehört vor allem die einflussreiche Agrarlobby, die angesichts sinkender Absatzzahlen neue Exportmärkte erschließen will und bereits mit Vertretern des kubanischen Lebensmittelsektors, die im September in die USA reisten, verhandelt.

Mit der Aufhebung der Sanktionen für Lebensmittel und Medikamente würde sich der Verdacht der Exilkubaner bestätigen, Bill Clinton verfolge in seiner zweiten Amtszeit eine „heimliche Agenda der Annäherung“ gegenüber Kuba. Teil dieser Politik ist vor allem die so genannte *Track II*-Strategie, die auf eine Intensivierung der bilateralen Kontakte auf der Ebene der Zivilgesellschaften abzielt. Diese „informelle Diplomatie“ bedeutete einerseits die Unterstützung der Opposition in Kuba (deren Mitglieder dementsprechend in Kuba als CIA-Agenten diskreditiert werden), andererseits aber auch die Wiederherstellung der Telefon-, Post- und Flugverbindungen, gemeinsame Sportveranstaltungen, akademischen Austausch und die Erhöhung der Geldsendungen an Verwandte in Kuba.

Damit hinterlässt Clinton seinem Nachfolger ein gemischtes Erbe: Einerseits konditioniert das 1996 verabschiedete Helms-Burton Gesetz die Kuba-Politik einer vom *good-will* des Kongresses abhängigen Exekutive, andererseits sind die Voraussetzungen für eine graduelle Normalisierung der Beziehungen durch die Diskreditierung der Hardliner des Exils und den wachsenden Druck für eine Aufhebung der Sanktionen jetzt eher gegeben. Für letzteres spricht auch die am 19. September in den USA beschlossene Aufhebung aller Handelssanktionen gegen ein anderes sozialistisches Land: China.

Fortsetzung der Kampagne gegen die USA in Kuba

Unter dem Motto „mit dem Feind lebt es sich besser“ nahm die kubanische Regierung diese Trendwende bisher kaum zur Kenntnis, denn nichts könnte dem Regime und seinem nationalistischen Diskurs gefährlicher werden, als eine Entspannungspolitik seitens der USA. Das Castro-Regime scheint den außenpolitischen Richtungswechsel in den USA zugunsten einer graduellen Normalisierung der bilateralen Beziehungen einfach zu ignorieren und seine scharfe internationale Kampagne gegen die US-amerikanische Sank-

¹ Die republikanischen Kongressmitglieder fordern im Gegenzug ein gesetzliches Reiseverbot nach Kuba und die Auflage, keine Kredite für Exporte nach Kuba zu genehmigen.

tionspolitik unverändert fortzusetzen. Kurz nach der Rückkehr von Elián hatte der kubanische Präsident die Politik der *people-to-people contacts* und die Sanktionspolitik der USA scharf kritisiert, da sie darauf abziele, die Revolution zu zerstören (CNN.com, 29.7.2000).

In diesem Kontext war der Handschlag zwischen Castro und Clinton eine eher unerwünschte Geste, für die sich beide Präsidenten gleichermaßen entschuldigten. Während Clinton lapidar erklärte, es sei eben geschehen, sah sich Fidel Castro sogar zu einer persönlichen Rechtfertigung im staatlichen Fernsehen und im Parteiorgan *Granma* genötigt, indem er erklärte, es wäre für beide ein beschämender Akt der Feigheit gewesen, sich nicht die Hand zu reichen und das Ganze hätte nicht länger als 20 Sekunden gedauert (*Granma*, 9.9.2000).

Zielscheibe der kubanischen Frontalattacke ist jetzt allerdings nicht mehr die US-Regierung, die, wie auch das Castro-Regime anerkannte, im „Fall Elián“ zum ersten Mal zugunsten der kubanischen Interessen entschieden hatte, sondern die CANF und der mögliche Nachfolger Bill Clintons, der im Januar 2001 ins Weiße Haus einziehen wird. Mit dem Ziel, das Feindbild USA zu erhalten und die Spaltung der politischen Gruppierungen des Exils in Moderate und Hardliner zu akzentuieren, ließ das KP-Organ *Granma* in den letzten Monaten keine Gelegenheit aus, um die „kriminelle Mafia“ in Miami zu diskreditieren.

Hinzu kam die Diffamierung der beiden Präsidentschaftskandidaten, die am 7. November zur Wahl stehen und sich einvernehmlich gegen eine Änderung der Kuba-Politik ausgesprochen haben. Al Gore wurde von Fidel Castro als Langweiler ohne Charisma und politische Führungsqualitäten bezeichnet, George Bush als Kandidat der Weißen und Millionäre (*Granma*, 17.8.2000). Besonders scharf fiel der Angriff gegen die Demokraten aus. Während man Al Gore übel nahm, dass er sich während des Konflikts um Elián für den Verbleib des Jungen in den USA ausgesprochen hatte, wurden dem Vizekandidaten Liebermann enge Kontakte zur CANF nachgesagt. Sollte Gore gewinnen, lässt dies auf eine Fortsetzung des traditionellen Konfrontationskurses der kubanischen Machthaber gegenüber Washington schließen.

Neues Konfliktpotential beim Dauerthema Migration

In Kuba bildete der Fall Elián im Gegensatz zum US-amerikanischen Entspannungskurs den Auftakt für eine Medienkampagne gegen die „diskriminierenden“ Einwanderungsbestimmungen der USA gegenüber Kuba. Zum Leidwesen vieler Kubaner wurden die täglichen Fernsehdebatten (*mesas redondas*) während des Konflikts um Elián auch nach der Rückkehr des Jungen fortgesetzt. Ein vorrangiges Ziel ist dabei die Abschaffung des „mörderischen“ *Cuban Adjustment Act* von 1966, der allen Kubanern, die trocken den Fuß der USA erreichen, automatisch das Recht auf politisches Asyl und nach einem Jahr auf eine permanente Aufenthaltsgenehmigung gewährt. Aus Sicht der

kubanischen Regierung ist das Gesetz nicht nur „kriminell“, sondern fördert zudem den von Miami provozierten illegalen „Menschenhandel“.

Zweifellos ist das Gesetz ein offener Widerspruch zu den 1994 und 1995 getroffenen Migrationsabkommen zwischen Kuba und den USA. Demnach können jedes Jahr bis zu 20.000 Kubaner auf legalem Weg in die USA ausreisen. Damit war das Problem allerdings nicht gelöst: Da über die Hälfte der Anträge abgelehnt wurde, nahm die Zahl der illegalen Flüchtlinge jedes Jahr zu und erreichte 1999 nach Angaben der amerikanischen Einwanderungsbehörden einen neuen Rekord von fast 2.500 Personen. Die Regierungen in Havanna und Washington machen sich gegenseitig für dieses Dilemma verantwortlich:

- In einem offiziellen Kommuniqué vom 28. August beschuldigte die US-Regierung das Castro-Regime, die Visumanträge von 117 (meist hochqualifizierten) Kubanern ohne Angabe von Gründen abgelehnt zu haben sowie die Ausreise in die USA durch bürokratische Hürden und extrem hohe Gebühren von 550 US-Dollar zu verzögern und so die illegale Flucht zu unterstützen. Außenministerin Madeleine Albright betonte, die Politik in Havanna verletze die bilateralen Verpflichtungen, die internationale Rechtsprechung und die fundamentalen Menschenrechte.
- Die kubanische Regierung wies die Anschuldigungen scharf zurück und behauptete nicht ganz zu unrecht, der *Cuban Adjustment Act* sei die eigentliche Ursache für den Flüchtlingsstrom gen Miami. Darüber hinaus stünde hinter den „lächerlichen Vorwürfen“ der USA die Absicht, „einem unterentwickelten Land qualifiziertes Personal zu rauben“ (*Granma*, 31.8.2000).

Die gegenseitigen Anschuldigungen der Nichteinhaltung der Abkommen zeigten erneut, dass die ambivalente Einwanderungspolitik der USA die ohnehin angespannten Beziehungen einer ständigen Belastungsprobe aussetzt. Der Konflikt verschärfte sich zusätzlich durch die kurz danach erfolgte zweimalige Ablehnung des Visums für den Präsidenten der Nationalen Volksversammlung, Ricardo Alarcón, zur Teilnahme an einer Konferenz der Interparlamentarischen Union und einem Treffen mit schwarzen Kongressabgeordneten.

Der dritte Versuch war hingegen erfolgreich: als höchster kubanischer Regierungsvertreter nahm Alarcón am 21. September in New York am halbjährlichen Treffen mit der US-Delegation zu Fragen der Migration teil. Die Gespräche waren im Zuge des Konflikts um Elián auf kubanischen Wunsch zeitweilig suspendiert und erst nach der Rückkehr des Jungen und der Protestnote der US-Regierung Ende August wieder aufgenommen worden. Das Treffen stand von Anfang an unter keinem günstigen Stern: Einen Tag zuvor war es zu einem neuerlichen Zwischenfall gekommen, als zehn Kubaner mit einem Kleinflugzeug

beim Fluchtversuch in die USA abstürzten und eine Person starb.

Ebenso wie beim Fall Elián stellt sich jetzt erneut die Frage, ob die Flüchtlinge, obwohl sie eben nicht trockenen Fußes amerikanischen Boden betreten haben, von den Sonderbedingungen des *Cuban Adjustment Acts* profitieren werden. Das Castro-Regime machte erneut das umstrittene Gesetz für die illegale Flucht verantwortlich, sprach von einer „flagranten Verletzung“ der Migrationsabkommen und verlangt die Auslieferung der Flüchtlinge, die sich der „Flugzeugentführung“ schuldig gemacht hätten. Angesichts der neuerlichen Krise ist es nicht verwunderlich, dass der bilaterale Dialog zu Migrationsfragen am 21. September in New York keine konkreten Ergebnisse hervorbrachte. Eine Fortsetzung des Flüchtlingsproblems ist damit vorprogrammiert und auch eine – höchstwahrscheinlich vom Castro-Regime provozierte – größere Migrationskrise kann nicht ausgeschlossen werden. Zunächst einmal hat die kubanische Regierung neue Massenproteste gegen den *Cuban Adjustment Act* angekündigt.

Feindbild EU? Die gescheiterte Einbindung in den Lomé-Prozess

Der amerikanisch-kubanische Konflikt hat zweifellos auch dazu beigetragen, dass der nunmehr dritte Versuch – nach dem Abbruch der Vorverhandlungen 1990 und 1996 –, ein Kooperationsabkommen zwischen Kuba und der EU zu unterzeichnen, erneut an politischen Differenzen scheiterte. Nach dem Abbruch der Vorverhandlungen über eine Einbeziehung Kubas in den Lomé-Prozess an der Seite der 71 AKP-Staaten scheint die Europäische Union (EU) – sprich die Kommission und der Rat – zu den neuen „Feinden“ des kubanischen Sozialismus zu gehören. Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass die EU seit der Verabschiedung des „Gemeinsamen Standpunkts zu Kuba“ 1996 für den schwierigen politischen Dialog zuständig ist, die Mitgliedsstaaten hingegen für die wesentlich unkomplizierteren Wirtschaftsbeziehungen. Es ist und bleibt jedoch ein Widerspruch, dass Europa zwar der bedeutendste Handelspartner und Investor Kubas ist (52% der Direktinvestitionen und 51% der Importe stammen aus der EU), aber weder ein Kooperationsabkommen noch einen politischen Dialog mit dem Inselstaat unterhält.

Enttäuschendes Ende eines vielversprechenden Neuanfangs

Kuba hat (bewusst) auf die historische Chance, die der Nord-Süd-Dialog eröffnete, verzichtet, doch noch ein Kooperationsabkommen mit der EU zu unterzeichnen. Am 26. April zog die kubanische Regierung ihren erst im Februar gestellten Antrag auf einen Beitritt zum Lomé-Nachfolgeabkommen wieder zurück. Am 23. Juni wurde das so genannte Assoziationsabkommen von Cotonou/Benin dann ohne Kuba unterzeichnet. Die Rücknahme des kubanischen Aufnahmegesuchs

kam umso überraschender, als die Chancen für eine Annahme des Antrags seitens der EU zu keinem Zeitpunkt so gut standen.

Die Konstellation der EU-Troika konnte für kubanische Interessen kaum günstiger sein: Portugal und Frankreich waren dem Land äußerst wohlgesonnen und hatten sich mehrmals für eine unkonditionierte Teilnahme Kubas am Lomé-Prozess ausgesprochen. Zudem hatte Kuba am ersten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen Ende Juni 1999 in Rio de Janeiro teilgenommen. Die einzigen beiden Gegenstimmen kamen aus Großbritannien (aus „Solidarität“ mit den US-Interessen) und den Niederlanden (aufgrund der außenpolitischen Priorität von Demokratie und Menschenrechten). Um alle Bedenken auszuräumen und dem „Gemeinsamen Standpunkt zu Kuba“ gerecht zu werden, der ein Abkommen politisch konditioniert, vereinbarte man für Mitte April einen Besuch der EU-Troika in Havanna.

Diesem vielversprechenden Neuanfang auf multilateraler Ebene setzten die kubanischen Machthaber ein abruptes Ende: Zunächst sagte das Castro-Regime das geplante Treffen mit der Troika ab, dann wurde der Aufnahmeantrag zurückgezogen. Diese Überreaktion war die Antwort auf eine außenpolitische Routine: Wie jedes Jahr hatte die EU während der Abstimmung in der UN-Menschenrechtskommission für die diesmal vom ehemaligen Bruderstaat Tschechien eingebrachte Resolution zur Verurteilung Kubas gestimmt. Die Regierung in Havanna reagierte in einem Brief an die AKP-Staaten prompt mit einer Beleidigung der EU, die nicht in der Lage sei, eine US-unabhängige Politik zu formulieren, unakzeptable Forderungen stelle und sich in die internen Angelegenheiten Kubas einmische (*Granma*, 29.4.2000). Damit sind die politischen Beziehungen zwischen Kuba und der EU erneut auf einem Tiefpunkt angelangt.

Dahinter steht wieder einmal die Furcht vor den möglichen innenpolitischen Kosten eines Abkommens mit der EU, das zudem wenig ökonomische Vorteile verspricht, da das Land nicht von den Handelserleichterungen für Rum und Zucker profitieren würde. Statt mit Europa einen Dialog über politisch unbequeme Fragen zu führen, zog sich Kuba wie so oft auf die selbstgewählte Opferrolle zurück. Gleichzeitig liegt der Verdacht nahe, Kuba hätte von Anfang an wenig Interesse daran gehabt, eine vertragliche Bindung mit der EU einzugehen, sondern den Lomé-Prozess vor allem als Chance gesehen, um die Beziehungen zu den AKP-Staaten zu verbessern.

Mögliche Vermittlung der AKP-Staaten

Diese Vermutung sollte sich bald bestätigen. Die gescheiterte Einbindung Kubas in das Cotonou-Abkommen hat den intensiven Beziehungen zu den AKP-Staaten keinen Abbruch getan, sondern die wachsende Allianz zwischen beiden Partnern noch gestärkt. Ein deutlicher Beweis hierfür war der offizielle Besuch des Vorsitzenden des AKP-Ministerrates, Anicet-

Georges Dologué, in Kuba Anfang August. Nach Sondierungsgesprächen mit Regierungsvertretern und einer Unterredung mit Fidel Castro erklärte er seine Bereitschaft, sich für eine Vollmitgliedschaft Kubas in der Gruppe der AKP-Staaten einzusetzen. Der kubanische Außenminister Felipe Pérez Roque ließ verlauten, Kuba vertraue darauf, dass ein AKP-Beitritt entweder noch in diesem Jahr, spätestens aber 2001 erfolgen würde. Bis dahin will Kuba ständiger Beobachter in der Gruppe der AKP-Staaten bleiben.

Die Aufnahme Kubas in die Gruppe der AKP-Staaten und der gleichzeitige Ausschluss des Inselstaates aus dem Vertrag mit der EU wäre allerdings ein Novum in der Geschichte der 1975 entstandenen Nord-Süd-Kooperation. Die jüngste Entwicklung spricht deshalb dafür, dass es Kuba auch um eine engere Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten geht, damit sich diese als Vermittler bei der EU für die kubanischen Interessen – den Verzicht auf demokratische Konditionalitäten stark machen. Trotz einer möglichen Vermittlerrolle der AKP-Staaten stehen die Chancen für eine Mitgliedschaft Kubas derzeit schlecht. Aus Sicht der EU müsste Havanna politische Zeichen setzen, und umgekehrt verlangt die kubanische Regierung die Eliminierung der „diskriminierenden und die nationale Souveränität verletzenden Bedingungen“ der EU. Eine ausweglose Situation, die in eine neuerliche Sackgasse geführt hat. Das Interesse der AKP-Staaten an einer kubanischen Mitgliedschaft und die Ankündigung des EU-Ministerrates Mitte Juni, die Kuba-Politik zu aktualisieren und einen konstruktiven, offenen Dialog mit Havanna zu suchen, lässt jedoch noch eine letzte Hintertür offen.

Bilateralismus statt Multilateralismus

Ein weiteres Fazit aus dem gescheiterten Verhandlungsprozess lautet: Kuba ist nicht am Ausbau der multilateralen Beziehungen zur EU interessiert, sondern an einer strikt bilateralen Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher Ebene. Ein deutlicher Beweis dafür, dass die bilateralen Beziehungen unabhängig von der supranationalen Großwetterlage innerhalb der EU funktionieren, war die deutsch-kubanische Annäherung nach der gescheiterten Einbindung Kubas in den Lomé-Prozess. Knapp einen Monat später, im Mai 2000, betrat Heidemarie Wiczorek-Zeul als erste deutsche Ministerin kubanischen Boden, um die bereits im Dezember zugesagte Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe offiziell zu bestätigen.

Grünes Licht gibt es auch im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die durch die ungeklärte Frage der Altschuldenlast jahrzehntelang belastet war. Noch im selben Monat Mai wurde im Anschluss an den Besuch des *de-facto* Premierministers Carlos Lage in Deutschland ein Abkommen über die Rückzahlung der kubanischen Außenschuld gegenüber der damaligen DDR erzielt, das die Wiederaufnahme der Hermes-Bürgschaften für Kuba ermöglichte. Trotz maroder Zahlungsmoral hat Kuba die erste Tranche im Juni 2000 pünktlich gezahlt, so dass zumindest die

technischen Weichen für eine Intensivierung der deutsch-kubanischen Wirtschaftsbeziehungen gestellt sind. Der BDI-Präsident, Hans-Olaf Henkel, erklärte am 20. September auf einer Tagung in Berlin, die Voraussetzungen für ein deutsches Engagement in Kuba seien jetzt sehr gut. Dies bestätigt, dass Kuba auch auf bilateraler Ebene vor allem an einem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen interessiert ist.

Neue Freunde in der Region

Karibikmacht Kuba?

Angesichts der politischen Konditionalitäten seitens der EU konzentriert sich die kubanische Außenpolitik seit Ende der 90er Jahre verstärkt auf die karibischen Nachbarstaaten, die ihre diplomatischen Beziehungen zu Kuba wieder aufgenommen haben und in den letzten Jahren eine rege Besuchsdiplomatie mit Havanna pflegen. Darüber hinaus hat Kuba mit karibischen Staaten wie Haiti, Jamaika, der Dominikanischen Republik oder Trinidad und Tobago bilaterale Abkommen in unterschiedlichen Bereichen unterzeichnet. Besonders eng ist die Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungshilfe. Trotz finanzieller Probleme im eigenen Land schickt Kuba im Rahmen der Süd-Süd-Kooperation kubanische Ärzte und Berater in die Karibik und nach Zentralamerika, um das kubanische Entwicklungsmodell – vor allem das im regionalen Vergleich ausgezeichnete Gesundheitssystem – zu exportieren.

Auch als Handelspartner werden die karibischen Nachbarn stärker wahrgenommen und sind inzwischen für fast 10% des kubanischen Gesamthandels verantwortlich. Dementsprechend macht die Anbindung Kubas an den Integrationsraum Karibik Fortschritte. Das Land ist Gründungsmitglied der 1994 entstandenen AKS, Beobachter im Karibikforum (Cariforum) der AKP-Gruppe und unterhält im Rahmen einer eigens dafür eingerichteten Kommission enge Beziehungen zum Integrationsbündnis der karibischen Staaten CARICOM. Obwohl eine Mitgliedschaft noch nicht zur Debatte steht, unterzeichnete Kuba am 5. Juli 2000 ein erstes Abkommen mit den CARICOM über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Der Schwerpunkt Karibik hat aus kubanischer Sicht drei deutliche Vorteile:

- erstens könnte Kuba als größtes Land wieder zu einer politischen und wirtschaftlichen Regionalmacht werden und gleichzeitig einer verstärkten US-Hegemonie entgegenwirken;
- zweitens kann sich das Land dadurch auf eine karibische Solidarität berufen, die seine Integration in die Region und in das damit verbundene internationale Netzwerk erleichtert;
- und drittens öffnete die Anbindung an die karibischen Nachbarstaaten trotz der gegenwärtigen Eiszeit möglicherweise eine neue Tür für die Institutionalisierung der Beziehungen zur EU über

die Schiene der von Europa geförderten Integration.

Die kubanisch-venezolanische Freundschaft: ideologische Rhetorik und Wirtschaftsinteressen

Zu den neuen Freunden Kubas gehört auch der erdöl-exportierende Andenstaat mit karibischer Identität Venezuela. Kaum ist der Bruch mit Kubas traditionellem Bündnispartner in der Region, Mexiko, vollzogen, hat das Castro-Regime schon einen Ersatz gefunden: die strategisch-politische Partnerschaft mit Präsident Hugo Chávez.

Als offener Bewunderer Fidel Castros zieht Hugo Chávez gern Vergleiche zu Kuba, das er als „Meer der Glückseligkeit, sozialer Gerechtigkeit und des Friedens“ bezeichnet hat (New York Times, 8.3.2000). Gepriesen wird vor allem das kubanische Gesundheitssystem, das auch für Venezuela Modellcharakter haben soll. Diese Aussagen haben ihm vor allem in Venezuelas Mittelschicht einige Stimmen gekostet, wurde vom Castro-Regime aber mit deutlichem Wohlgefallen aufgenommen. Man hat, auch in ideologischer Hinsicht, einen neuen Verbündeten in der Region gewonnen. So sprach die *Granma* nach dem Wahlsieg des ehemaligen Putschisten Chávez am 31. Juli von einem „historischen Triumph“ (2.8.2000).

Trotz der gegenseitigen Sympathiebekundungen zwischen beiden Präsidenten weisen die castristische und die bolivarianische Revolution wenig Berührungspunkte auf. Interessanter als die eher diffusen politisch-ideologischen Gemeinsamkeiten zwischen beiden Staaten dürften aus kubanischer Sicht die daraus erwachsenden wirtschaftlichen Gewinne sein. Dies gilt vor allem für die noch immer problematische Energieversorgung und die seit einigen Jahren betriebene eigene Rohölerzeugung. Beide Staaten haben sich bereits 1999 auf die Gründung eines Joint-Venture zur Erdölförderung im kubanischen Cienfuegos geeinigt. Außerdem hat Chávez im August erneut angeregt, Kuba in das San José-Abkommen aufzunehmen, in dem sich Mexiko und Venezuela verpflichtet haben, der Karibik und Zentralamerika Erdöl zu subventionierten Preisen zu liefern. Dies wäre mit Blick auf die steigenden Weltmarktpreise für Erdöl und die latente Energiekrise des Inselstaates ein nicht zu unterschätzender Vorteil.

Gerüchte, Kuba erhalte billiges Erdöl aus Venezuela zum Weiterverkauf auf dem Weltmarkt, hat der venezolanische Außenminister José Vicente Rangel hingegen energisch dementiert (El Nacional, 7.8.2000). Auch der im Rahmen der OAS noch vor den Präsidentschaftswahlen geäußerte Vorschlag, Venezuela könne eine Vermittlerrolle zwischen Kuba und den USA übernehmen, wurde bisher nicht umgesetzt. Fest steht jedoch, dass die Freundschaft mit dem Erdölstaat Venezuela Kuba neben rhetorischen Solidaritätsbekundungen und diplomatischer Unterstützung vor allem wirtschaftliche Vorteile bringen dürfte.

Außenpolitische Drahtseilakte in Kuba oder selektive Globalisierung

Seitdem die Auflösung der Sowjetunion Kuba zu einer außenpolitischen und wirtschaftlichen Neuorientierung gezwungen hat, betreibt das Castro-Regime ein erfolgreiches Wechselspiel zwischen Annäherung und Distanz gegenüber der kapitalistischen Weltgemeinschaft. Diese ambivalente Außenpolitik hat dem sozialistischen Inselstaat eine partielle Einbindung in die internationale Staatengemeinschaft ohne politische Konzessionen ermöglicht. Das Festhalten des Regimes am Machtmonopol um jeden Preis setzt der „unfreiwilligen“ außenpolitischen Öffnung allerdings enge Grenzen. Immer wenn, wie im Falle der EU, demokratische Zugeständnisse gefordert werden, wird zum Rückzug geblasen. Sind keine politischen Konditionalitäten im Spiel, werden (auch mit alten Feinden) neue Partnerschaften geschlossen. Gleichzeitig hält Havanna trotz deutlichem Entspannungskurs der Clinton-Regierung am traditionellen Feindbild USA fest, da das Konzept der von außen bedrohten Souveränität inzwischen die wichtigste Legitimationsquelle des Castro-Regimes ist.

Dennoch hat sich Kubas Selbstverständnis von der eigenen Position in der Welt nach dem Schock von 1989 grundlegend gewandelt. Galt das Land während des Kalten Krieges als „heimliche Weltmacht“ und Brücke zwischen Erster und Dritter Welt, spricht selbst die *Granma* jetzt von einem „Land der Dritten Welt“ und allenfalls von einer aufstrebenden Regionalmacht. Diese neue Bescheidenheit spiegelt sich auch in der Wahl der Partner wider. In den 90er Jahren hat eine deutliche Neuausrichtung der Außenpolitik auf Lateinamerika und die Karibik stattgefunden. Die Entscheidung für eine Re-Integration in die Region beruht auch darauf, dass sie mit keinen oder sehr geringen politischen Kosten verbunden ist. Demokratische Konditionalitäten verlangt nur die Rio-Gruppe, in der Kuba dementsprechend nicht vertreten ist. Dies ist aber auch das einzige regionale Forum, von dem das Land ausgeschlossen ist. So sind Lateinamerika und die Karibik die wichtigsten politischen Dialogpartner des Landes, während die EU-Mitgliedstaaten zusammen mit Kanada die Wirtschaftsbeziehungen mit der ehemaligen Sowjetunion ersetzen.

Diese unfreiwillige Diversifizierung der kubanischen Außenbeziehungen hat Kuba aus der vormals asymmetrischen Allianz mit einem starken Partner befreit, so dass die vielgepredigte nationale Souveränität und Unabhängigkeit vielleicht zum ersten Mal weitgehend der Realität entspricht. Das Ergebnis ist eine selektive Globalisierung, die vom Feindbild USA geprägt wird. Das heißt auf politischer Ebene eine Einbindung in die internationale Gemeinschaft an der Seite der Staaten des Südens gegen die US-Hege-monie, und auf wirtschaftlicher Ebene die Intensivierung der Beziehungen zu Europa und Kanada. Damit war ein ökonomischer Anpassungsprozess zwar unerlässlich, politische Abstriche hat man jedoch nicht gemacht. Auf diese Weise ist Kuba eine partielle

Rückkehr in die internationale Gemeinschaft gelungen, die aus Sicht des Castro-Regimes auf den Prämissen der nationalen Unabhängigkeit beruht und sich ohne die politischen Kosten einer demokratischen Öffnung vollzogen hat. Eben dieses Primat der Politik

bildet die Grenze der kubanischen Außenpolitik im veränderten internationalen Kontext, die nicht auf eine vollständige, sondern selektive Integration in die Weltgemeinschaft abzielt.

Kuba im internationalen System

Organisation	Vollmitglied	Beobachter	Kein Mitglied
International			
Vereinte Nationen	X		X
BID			
CEPAL	X		
G-77	X		
IWF			X*
Weltbank			X*
WTO	X		
Regional/Kontinental			
AKS	X		
ALADI	X		
Cariforum/AKP		X	
CARICOM			X
Lateinam. Parlament	X		
OAS			X*
Panam. Gipfel			X
Rio-Gruppe			X
SELA	X		
Interregional			
Iberoamerika-Gipfel	X		
Konf. EP-Parlatino	X		
EU-AL-Gipfeltreffen	X		

* auf Antrag der USA suspendiert.

Autorinnennotiz: Susanne Grätius ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am IIK mit den Schwerpunkten Kuba, Mercosur und europäisch-lateinamerikanische Beziehungen. E-Mail: gratius@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Jens Urban.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>