

# Das Embargo bleibt, die Zwecke gehen

Autor(en): **Wilkinson, Stephen**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **90 (2010)**

Heft 978

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168527>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Castro-Brüder sind noch immer an der Macht. So gesehen, ist das US-Embargo gegen Kuba gescheitert. Doch während der vergangenen 50 Jahre verfolgte das Embargo eine Reihe weiterer Ziele – einige von ihnen durchaus mit Erfolg.

## 6 Das Embargo bleibt, die Zwecke gehen

Stephen Wilkinson

*«Es ist paradox. Der vordergründige Misserfolg von Sanktionen ist oft eine unumgängliche Begleiterscheinung von deren faktischen Erfolgen.»*

M.S. Daoudi & M.S. Dajani, 1983

Das Embargo der Vereinigten Staaten gegen Kuba dauert nun schon fast fünf Jahrzehnte. Sanktionsgegner waren optimistisch, dass unter Präsident Obama eine Ära der Annäherung beginnen würde. Doch schon bald wurde es klar, dass er gegenüber Havanna zu bloss minimalen Korrekturen fähig sein würde. Kuba bleibt auf der amerikanischen Liste der Schurkenstaaten, das Handelsembargo wurde erneuert und amerikanischen Touristen der Besuch der Insel weiterhin verwehrt.

Wissenschaftler und Politiker sind sich weitgehend darin einig, dass die Sanktionen gegen Kuba kontraproduktiv seien. Und doch überleben sie. Die frühere amerikanische Aussenministerin Madeleine Albright fasste kürzlich den allgemeinen Konsens dahingehend zusammen, die USA benötigten *«eine Politik, die frei ist vom politischen Gezänk des letzten halben Jahrhunderts. Das Embargo mag einst einen Zweck erfüllt haben, doch hat es seine Nützlichkeit überlebt. Es hat zurzeit keine internationale Unterstützung und erbringt kaum etwas, ausser einer bequemen Rechtfertigung Havannas für seine Unterdrückungspolitik. Die Vereinigten Staaten haben keine Berechtigung, Kubas Zukunft zu diktieren, und derbe Versuche, dies zu tun, werden nur diejenigen im Innern Kubas sabotieren, die für Demokratie und Menschenrechte kämpfen.»*<sup>1</sup>

Albright geht in ihrer Einschätzung davon aus, Ziel der Sanktionen sei es, das kommunistische Regime zu stürzen und durch ein anderes zu ersetzen. Aber ist dies unbedingt der Fall? Könnte

es im Drunter und Drüber der amerikanisch-kubanischen Beziehungen nicht sein, dass der vermeintliche Misserfolg des Embargos tatsächlich Zeichen seines Erfolgs ist? Das Embargo mag zwar darin gescheitert sein, das Regime zu stürzen. Aber könnte es dabei nicht anderen, subtileren, aber nicht minder wichtigen Zielen dienen?

In «Economic Statecraft» (1985) bemerkt David A. Baldwin scharfsinnig, dass die Embargogegner dazu neigten, Mittel und Ziele der amerikanischen Kuba-Politik zu vermengen. Gemäss der Helms-Burton-Akte von 1996 ist es das gegenwärtige Ziel der USA, das kommunistische Regime in Kuba durch ein liberales Mehrparteiensystem und freie Marktwirtschaft zu ersetzen. Aber dies entsprach nicht immer den amerikanischen Absichten, noch war das Embargo das einzige eingesetzte Mittel.

Vernachlässigen wir kurz die Mittel. Die amerikanische Kuba-Politik verfolgt zwei Hauptziele: Entmachtung und Eindämmung. In der frühen Phase der Konfrontation, von 1960 bis 1963, zielte die Politik darauf, Fidel Castro zu stürzen. Von 1964 bis 1991, war Eindämmung das Ziel. Nach 1991 verschob sich das Gewicht wieder in Richtung Regimewechsel. Zu keinem Zeitpunkt hatten die USA jedoch vor, sich mit dem Regime zu arrangieren und in Havanna einen Reformprozess anstelle einer Regimeablösung anzustossen.

In der ersten Periode, von 1960 bis 1963, wurde zum Sturz Castros eine ganze Palette von Mitteln angewendet, unter denen Wirtschaftssanktionen nur eines waren und zu denen die Landung in der Schweinebucht sowie Sabotageakte und Attentatsversuche gehörten. Als Präsident Eisenhower 1960 der CIA den Befehl zur Vorbereitung der Landungsaktion gab, umfasste der Auftrag vier Castros verfolgende Punkte: erstens den Aufbau einer ausserkubanischen vereinten politischen Opposition gegen Fidel Castro; zweitens Schaffung eines Propagandaprogramms samt Medienorganisation zur Verbreitung von Anti-Castro-Propaganda inner- und ausserhalb der Insel; drittens Gründung und Ausrüstung eines Untergrundwiderstands auf der Insel; und viertens Aufstellen einer paramilitärischen Kraft ausserhalb Kubas.<sup>2</sup>

Gleichzeitig kürzte Eisenhower den Import kubanischen Zuckers und begann mit Handelsanktionen als Nebenschauplatz in der Gesamtstrategie zum Sturz Castros. Denn wie der damalige amerikanische Aussenminister Dean Rusk dem britischen Premierminister Harold Macmillan offen erklärte, verfolgten die Sanktionen in Tat und Wahrheit ein anderes Ziel, nämlich Castro in die Arme der Sowjetunion zu treiben, um es

später den USA leichterzumachen, kriegerischere Methoden zu rechtfertigen.<sup>3</sup>

Die amerikanischen Zielsetzungen änderten sich mit dem Scheitern der militärischen Versuche zum Sturz des Regimes. Nach Beilegung der Kubanischen Raketenkrise 1962 fanden sich die USA mit der Unmöglichkeit einer Invasion ab, da sich die Sowjetunion zur Verteidigung Kubas um jeden Preis verpflichtet hatte. Die amerikanische Strategie verlegte sich nunmehr auf Eindämmung, und demgemäss wurde das Embargo zum Hauptinstrument.

Gegner des Embargos übersehen gerne dessen Ziele, wie Unterstaatssekretär George Ball sie 1964 formuliert hat:

- Beschneidung des Willens und der Fähigkeit des kubanischen Regimes zum Export von Revolution und Gewalt in andere amerikanische Staaten;
- dem kubanischen Volk und den einzelnen Teilen des Machtapparats klarzumachen, dass das jetzige Regime unfähig ist, ihren Interessen zu dienen;
- der Bevölkerung in den amerikanischen Republiken vor Augen zu führen, dass es für den Kommunismus in der westlichen Hemisphäre keine Zukunft gibt;
- für die Sowjetunion die Kosten des Unterhalts eines kommunistischen Aussenpostens in der westlichen Hemisphäre in die Höhe zu treiben.

Dies ist der Grund für Albright's Aussage, dass das Embargo einst einen Zweck erfüllt haben möge, jedoch inzwischen ausgedient habe. Denn mit dem Ende des Kalten Krieges 1991/92 waren die genannten vier Ziele (mit Ausnahme evtl. des zweiten) entweder erreicht oder inaktuell geworden. Was Albright jedoch zu erwähnen unterlässt, ist der Umstand, dass das Ziel der USA während ihrer Amtszeit in den 90ern wieder auf Sturz des Castro-Regimes umgelegt und das Embargo genau deswegen erneut verschärft wurde.

Befürworter des Embargos argumentieren, dass der Wirtschaftsboykott Kubas in Tat und Wahrheit 1991 durch den Zusammenbruch des Comecon ausgelöst worden sei, das vorher das sozialistische System in Kuba gestützt und dafür gesorgt hatte, dass das amerikanische Embargo wenig oder keine Wirkung zeitigte. Erst nach der Comecon-Auflösung vermochten die amerikanischen Sanktionen das Regime wirksam zu unterlaufen und Voraussetzungen für einen Systemwechsel zu fördern.

Mit dem Argument, dass die Sanktionen nun eine Chance hätten zu funktionieren, verlängerten und verschärften die USA die Wirtschaftsblockade und zwangen Drittländer und deren Firmen zur Beachtung des Embargos. Am Ausgang stand die Cuban-Democracy-Akte von 1992 und die Helms-

Burton-Akte von 1996. Beide Gesetze deklarieren als Ziel der amerikanischen Politik, «demokratischen Wandel und eine freie Marktwirtschaft» herbeizuführen. Insbesondere die Helms-Burton-Akte macht solchen Wandel zur Bedingung der Aufhebung des Embargos. Präsident Obama ist somit vom Kongress zur Weiterführung des Embargos angehalten, solange Bedingungen wie die Entmachtung der Castro-Brüder und die Auflösung der Kommunistischen Partei nicht erfüllt sind.

Dass es hier um den Zweck und nicht um die Mittel geht, wird daran deutlich, dass die Wirtschaftssanktionen nicht die einzigen Instrumente sind, die eingesetzt werden. Denn Subversion, von Eisenhower 1960 genehmigt, kommt noch immer zum Einsatz. Es ist nicht das Embargo allein, unter Ausklammerung aller anderen Mittel, dem die Nichterreichung des gesetzten Ziels zur Last gelegt werden kann. Die tatsächliche Frage der Kritiker sollte daher lauten: Ist nicht das Ziel eines Umsturzes an sich unrealistisch?

Albright lässt etwas davon anklingen, wenn sie davon spricht, dass das Embargo «diejenigen

Während Embargos darin scheitern, den Niedergang von Regimes zu bewirken, können sie verschiedene andere, symbolische und emotionale, Funktionen erfüllen.

*sabotiert, die innerhalb Kubas für die Demokratie arbeiten*». Implizit sagt sie damit, eine Möglichkeit zur internen Reform bestehe, die jedoch durch die Härte der aktuellen Politik abgewürgt werde. Hier steckt die Crux des Problems. Sich mit Kuba einzulassen, bedeutet *ipso facto* eine Anerkennung des aktuellen Regimes. Mit den Castros zu verhandeln impliziert, dass diese sich zu Reformen veranlasst sehen und damit an der Macht halten könnten. Solches jedoch ist Anathema für die kompromisslosen Kuba-Amerikaner, die in Florida noch immer politisch mächtig sind und die im ersten Amtsjahr Obamas hartnäckig daran arbeiteten, ein Tauwetter zu verhindern. Im Sinne dieser Gruppe sollten die USA idealerweise Kuba besetzen und deren Angehörige selbst wieder in ihre Land- und Besitzrechte einsetzen, deren sie infolge von Fidel Castros Nationalisierungen verlustig gegangen waren. Da dies aus offensichtlichen Gründen nicht drinliegt, sehen sie sich darauf beschränkt, die Sanktionen so hart wie möglich zu halten.

Die beiden Autoren M.S. Daoudi und M.S. Dajani bemerken 1983 in ihrer Studie über Sank-

1) Albright, Madeleine. Memo to the President Elect. New York: HarperCollins, 2008

2) Rodríguez, Juan Carlos. The Bay of Pigs and the CIA. Melbourne: Ocean Press, 1999

3) Hershberg, James G. «Their Men in Havana: Anglo-American Intelligence Exchanges and the Cuban Crises 1961–1962». In: Intelligence and National Security 15.2 (2000)

4) Daoudi, M.S. and M.S. Dajani. *Economic Sanctions: Ideals and Experience*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983

5) Montesinos, Patricio. «Bloque de EEUU impide a Cuba asumir los pagos de su deuda externa». [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu), 29. Sep. 2008 30. Mai 2010

tionspolitik, dass Sanktionen als alternative Gewalt vielleicht den angepeilten Zusammenbruch eines Regimes nicht zu schaffen, dagegen aber eine Reihe anderer wichtiger Funktionen zu erfüllen vermögen – einige davon symbolisch und emotional, doch alle massgebend im Falle der Beziehungen USA–Kuba.<sup>4</sup>

Deren eine ist es, Schaden zuzufügen. So wird die kubanische Wirtschaft durch den hervorgerufenen Mangel und die Auslagen zu dessen Verringerung schwer beeinträchtigt. Kuba selbst beziffert die Kosten des Embargos auf 93 Milliarden Dollar und begründet damit die Nichtbedienung seiner Auslandsschuld.<sup>5</sup>

Eine weitere Funktion besteht in der Bekundung moralischer Entrüstung – im Falle Kubas über die vorgeworfenen Menschenrechtsverletzungen, aber auch über die Frechheit, im Gefolge der Revolution 1959 den Besitz amerikanischer Bürger verstaatlicht zu haben.

Und schliesslich ist das Embargo ein ungebrochener Ausdruck des Missfallens über all das Tun eines widerborstigen und ungehorsamen Untergebenen – und über alle, die ihn anerkennen und

Das Kuba-Embargo soll zeigen, wo für die USA die Toleranz aufhört, und andere Staaten in der Region davor warnen, dem gleichen Pfad zu folgen.

Handel mit ihm treiben. Es wurde daher mehrfach argumentiert, die Helms-Burton-Akte sei ein Ausdruck der Monroe-Doktrin – gemäss der jede Einmischung von Nichtamerikanern auf dem amerikanischen Kontinent nicht toleriert werden darf – und als solcher ebenso sehr auf Europa wie auf Kuba selber gemünzt.

Damit verknüpft, sind emotionale Bedürfnisse zu befriedigen. Die Supermacht muss zeigen, dass sie etwas unternimmt, um in ihrem Hinterhof für Disziplin zu sorgen. Das Embargo schützt ausserdem Washingtons Ruf als regionalen Hegemons. Gemäss David Baldwins «*Economic Statecraft*» «*[bedrohte] das Eindringen eines <kommunistischen Aussenpostens> in die Hemisphäre das weltweite Image der USA, ungeachtet dessen, was sie taten oder nicht taten. Nichts zu tun, hätte die USA etwas von ihrem Ruf als tatkräftige Macher gekostet*».

Das Embargo entlastet die amerikanische Regierung von innenpolitischem Druck – speziell in Wahljahren. Die Anti-Castro-Lobby in Florida mag gespalten sein und einiges von ihrem stählernen Griff verloren haben. Aber ohne Frage ging

die Verschärfung des Embargos in den 1990er Jahren auf den Druck dieser Wählerschaft zurück, die geschickt ihr Stimmengewicht in einem wertvollen *swing state* zu nutzen verstand.

Zu guter Letzt nimmt das Embargo symbolisch Rache. Es gibt wenig Zweifel daran, dass die amerikanische Kuba-Politik ein Element der Vergeltung aufweist. Fidel Castro gegenüber ist Vergeltung ausgeschlossen für die Erniedrigung, die er Amerika zugefügt hat.

Mittelfristig schliesslich verfolgt das Embargo ein weiteres, verhülltes Ziel: Kuba soll als abschreckendes Beispiel für andere wirken – eine der Absichten von Unterstaatssekretär George Ball 1964. Das Kuba-Embargo soll zeigen, wo für die USA die Toleranz aufhört, und andere Staaten in der Region davor warnen, dem gleichen Pfad zu folgen.

Ist das US-Embargo gegen Kuba gescheitert? Das kubanische Regime ist zwar noch immer an seinem Platz, aber das System hat in den 1990er Jahren einen Wandel durchgemacht. Dem Kollaps der Sowjetunion trug Kuba durch beschränkt liberalisierende Wirtschaftsreformen Rechnung, liess ausländische Kapitalinvestitionen zu und entspannte einiges im kommunistischen System. Eine gewisse Dosis privaten Unternehmertums wurde zugestanden sowie eine Lockerung der künstlerischen und religiösen Freiheit. Die Meinung lässt sich vertreten, dass das Embargo diese Reformen notwendig gemacht habe. Wie auch immer – das kubanische Regime hat diese Änderungen vorgenommen, um zu überleben. Wenn dem denn so ist, dann spricht das mehr für die Beibehaltung der wirtschaftlichen Sanktionen als für deren Aufhebung.

Wie lange noch? Diese Analyse deutet darauf hin, dass das US-Embargo noch einige Zeit in Kraft bleiben dürfte; denn es erfüllt eine Reihe wichtiger symbolischer und emotioneller Bedürfnisse – auf beiden Seiten.

In einem gewissen Sinne lässt sich das Embargo als pathologisches Symptom verstehen. Beide Seiten projizieren jeweils ihre eigenen bösen Gefühle auf ihr Gegenüber. So kommt es zwischen den Gegnern zu einer symbiotischen Beziehung. Eine Aufhebung des Embargos, ohne glaubwürdigen Schritt in Richtung Umgestaltung des Regimes als Gegenleistung, wäre für die USA gleichbedeutend mit einer Niederlage. Doch für die kubanische Regierung wäre es ebenfalls eine symbolische Niederlage, den amerikanischen Forderungen nachzugeben, zwecks Belohnung durch Aufhebung der Sanktionen – eine klassische Sackgasse, und ohne einen ersten Schritt von einer der beiden Seiten wird es daraus keinen Ausweg geben.

STEPHEN WILKINSON ist Direktor des Centre for Caribbean and Latin American Research and Consultancy an der London Metropolitan Universität.

Der vorliegende Text wurde aus dem Englischen von Florian Rittmeyer übersetzt.