William M. LeoGrande

Kuba: Das Ende des Zermürbungskriegs

Als am 17. Dezember 2014 Barack Obama und Raúl Castro verkündeten, dass die Vereinigten Staaten und Kuba zu normalen diplomatischen Beziehungen zurückkehren werden, löste dies in Havanna gewaltigen Jubel aus. Die Menschen applaudierten, fielen einander in die Arme, weinten und zogen feiernd durch die Straßen. Überall in der Stadt läuteten die Kirchenglocken. Für die Kubaner war es, als sei ein Krieg vorbei – und in gewisser Weise stimmte das auch. Die Vereinigten Staaten begannen, sich von ihrem 54jährigen Zermürbungskrieg gegen die kubanische Revolution zu verabschieden und endlich zu akzeptieren, dass Koexistenz vernünftiger ist als ein dauerhaftes Gegeneinander.¹

Hauptgrund für den Politikwechsel der USA gegenüber Kuba war das klägliche Scheitern der lange gepflegten Feindseligkeit. „Wir werden eine überholte Politik beenden, die es über Jahrzehnte hin nicht vermocht hat, unsere Interessen zu fördern“, erklärte Obama in seiner Fernsehansprache. Tatsächlich hatte es Washington im Verlauf eines halben Jahrhunderts weder vermocht, Kubas Revolutionsregierung zu stürzen, noch sie den Vereinigten Staaten gefügig zu machen. Begünstigt wurde der Kurswechsel jedoch noch durch zwei weitere Faktoren: Das innenpolitische Risiko einer Dialogpolitik war gesunken, da sich

die Einstellungen unter Kubanoamerikanern gegenüber einer solchen Politik gewandelt hatten. Zugleich wuchsen die diplomatischen Kosten eines Festhaltens am Status quo, da die internationale Opposition – besonders in Lateinamerika – gegen die antagonistische Politik zunahm.

Die Kubanoamerikaner als politischer Faktor

Für die Republikaner war die kubanoamerikanische Community lange so etwas wie eine naturgegebene Wählerklientel in einem umkämpften, strategisch bedeutsamen Bundesstaat. Obwohl die Ansichten der aus Kuba stammenden Amerikaner hinsichtlich sozialer und ökonomischer Fragen denjenigen anderer Latinos gleichen – und daher eigentlich eher der Demokratischen Partei nahestehen müssten –, waren viele von ihnen lange Zeit glühende Antikommunisten. Aus diesem Grund machten Kubanoamerikaner ihre Wahlentscheidung letztlich von einer einzigen Frage abhängig: Wie steht der Kandidat zu Kuba?

Doch die kubanoamerikanische Community war nie eine homogene, geschlossene Einheit. Nach und nach wandelten sich die politischen Auffassungen, und alternative Stimmen verschafften sich Gehör. Im Wahljahr 2008 wandte sich Obama an die gewachsene Gruppe der gemäßigten Kubanoamerikaner und plädierte für eine Politik der Verständigung. Er versprach, die Einschränkungen bei Geldüberweisungen nach Kuba und bei Familienbesuchen für Kubanoamerikaner aufzuheben, den Austausch auf der

* Der Beitrag basiert auf einem Essay, den die Büros New York und Mexiko-Stadt der Rosalux-Stiftung in der Publikation: Wenn Schweine fliegen. Ein neuer Kurs für die US-kubanischen Beziehungen, im Februar 2015 veröffentlicht haben, www.rosalux-nyc.org.

¹ Vgl. dazu auch Sarah Ganter, Revolution auf eigene Rechnung: Kubas neue Arbeitswelt, in: „Blätter“, 2/2015, S. 91-99.

Ebene von Bildung und Kultur wieder aufzunehmen und bilaterale Gespräche mit Kuba über für beide Länder relevante Fragen einzuleiten.

Diese Strategie erwies sich als erfolgreich: Obama erlangte 35 Prozent der Stimmen der Kubanoamerikaner und gewann damit den Bundesstaat Florida für die Demokraten. Im Wahljahr 2012 konnte Obama fast die Hälfte der Stimmen der Kubanoamerikaner auf sich vereinen, obwohl sein Gegenkandidat Romney an den traditionellen Antikommunismus der Community appelliert hatte. Obama widerlegte damit die hergebrachte Doktrin, dass man im südlichen Florida nur eine stramm antikubanische Programmatik verkaufen könne, und veränderte infolgedessen die innenpolitische Dynamik des Themas. Erst dies ermöglichte es, die US-Kubapolitik neu zu gestalten.

Diplomatischer Druck aus Lateinamerika

Bei Obamas Amtsantritt hatte man sich in Lateinamerika daher große Hoffnungen gemacht, dieser Präsident werde die anachronistische Politik des Kalten Krieges – Symbol einer vergangenen Ära amerikanischer Hegemonie – endlich beenden. Als sich im April 2009 die Staatsoberhäupter der Länder Amerikas zum fünften Amerika-Gipfel versammelten, setzten die lateinamerikanischen Präsidenten Obama entsprechend unter Druck: Der Umgang mit Kuba sei die Nagelprobe für sein erklärtes Bestreben, eine neue „Partnerschaft unter Gleichen“ mit der Region zu begründen. Zwei Monate später, auf der 39. Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), unternahmen die lateinamerikanischen Länder einen Vorstoß zur Aufhebung der Resolution von 1962, die Kubas OAS-Mitgliedschaft suspendiert hatte. Dieser Ausschluss hatte den symbolischen Eckpfeiler der Washingtoner Strategie bedeutet,

Kuba aus der panamerikanischen Gemeinschaft auszuschließen.

Doch entgegen Obamas Zusicherung änderte sich die US-Politik gegenüber Kuba in den Folgejahren kaum. Noch bevor Obamas Bemühungen um eine schrittweise Verbesserung der Beziehungen zu Havanna Wirkung zeigen konnten, stockten sie auch schon: Die kubanische Staatssicherheit verhaftete den Amerikaner Alan Gross, der in Kooperation mit der Entwicklungsbehörde USAID für ein Demokratieförderungsprogramm tätig war, das die Regierung George W. Bushs eingeleitet hatte. Washington verlangte die bedingungslose Freisetzung von Gross als Voraussetzung jeglicher Verbesserung der Beziehungen. Kuba weigerte sich, und die Beziehungen blieben drei weitere Jahre so unterkühlt wie zuvor.

Beim folgenden, sechsten Amerika-Gipfel im April 2012 im kolumbianischen Cartagena sah sich Obama einer geschlossenen Front lateinamerikanischer Präsidenten gegenüber, die Washingtons Tatenlosigkeit nicht länger hinnehmen wollten. „Es gibt keine Rechtfertigung für diesen Kurs, der uns in einem Kalten Krieg festhält“, erklärte Kolumbiens Präsident Juan Manuel Santos, einer der engsten Verbündeten Washingtons in der Region. Daniel Ortega und Rafael Correa, die Staatshäupter Nicaraguas und Ecuadors, weigerten sich, an dem Gipfel teilzunehmen, da Kuba nicht eingeladen war. Sowohl Santos als auch die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff verkündeten, dem nächsten Gipfel würden auch sie fern bleiben, falls man Kuba erneut ausschloße.

Obama hatte am Ende kaum eine andere Wahl: Als der für diesen Monat angesetzte siebte Amerika-Gipfel näherrückte, traten die lateinamerikanischen Staaten einhellig für die Einladung Kubas ein und zwangen den Präsidenten damit, das Thema auf die Tagesordnung zu setzen. Indem er seinen Kubakurs schließlich korrigierte, rettete Obama die in eine Krise gera-

tene US-Panamerikapolitik und vermied eine direkte Konfrontation beim Panama-Gipfel. Kuba wird damit erstmals an diesem Treffen teilnehmen, die USA drängen gar auf eine Wiedereröffnung von Botschaften bis zum April. In seinem Bericht zur Lage der Nation sagte Obama, der Wandel im Verhältnis zu Kuba erfolge „zeitgleich mit einer erneuerten US-Führungsrolle in den beiden Americas“. Verständigungsbereitschaft und Dialog könnten den Vereinigten Staaten größere Möglichkeiten eröffnen, den in Kuba stattfindenden Wandlungsprozess positiv zu beeinflussen, als Feindseligkeit und Zwang. Der Präsident begründete seinen Kurswechsel also im Kern mit einer Art *Soft-power*-Anleitung für den Umgang mit einem Fall, in dem die *hard power* ihre Ziele klar verfehlt hat. Und tatsächlich war es gerade dieser Kurswechsel gegenüber Kuba, der eine Erneuerung der US-Führungsrolle erst möglich machte.

Die Ziele der Vereinigten Staaten

Die kurzfristigen Ziele der neuen Politik sind klar: Wiederherstellung normaler diplomatischer Beziehungen, Abschluss einer Reihe von Abkommen über Fragen, die für beide Seiten relevant sind, und offene Aussprachen über verschiedene Themen, die zwischen beiden Ländern strittig bleiben. Langfristig sollen Bedingungen geschaffen werden, die es wahrscheinlicher machen, dass Kuba sich in Richtung Demokratie entwickelt.

Dass US-Exportfirmen künftig kubanischen Privatunternehmen Waren verkaufen dürfen, dient dem Ziel, den sich herausbildenden Privatsektor zu stärken. Dies werde eine wirtschaftlich regierungsunabhängige soziale Basis schaffen, so die Erwartung. Telekommunikationsfirmen sollen Kubas digitale Infrastruktur ausbauen, um den Kubanern einen freieren Informationszugang zu verschaffen. Die Lockerung

der Reisebeschränkungen zielt auf Ideenverbreitung, in deren Folge die Kubaner ihrer Regierung fortan deutlichere Forderungen stellen werden.

Die seit 1995 laufenden Programme zur „Demokratieförderung“ der Vereinigten Staaten gehen noch weiter. Ihr Ziel ist es – wenngleich bisher amateurhaft und weitgehend wirkungslos verfolgt –, soziale Netzwerke potentieller Regimegegner zu organisieren. Dies ist eine Strategie, die sich ausdrücklich auf die Rolle sozialer Netze und sozialer Medien in Modellfällen wie der „Grünen Bewegung“ 2009 im Iran, der tunesischen „Jasminrevolution“ 2010 und der ägyptischen Revolution 2011 bezieht. Ob diese Programme weiterhin verdeckt und mit implizit subversiver Absicht verfolgt oder dahingehend modifiziert werden, echte soziale Interaktion offen und transparent zu fördern, wird zweifellos auf der Tagesordnung künftiger bilateraler Verhandlungen stehen.

Langfristiges Ziel der US-Strategie bleibt, auf die Entstehung eines demokratischeren Kuba mit einer offeneren (soll heißen: marktgesteuerten) Volkswirtschaft hinzuwirken. Der Unterschied besteht darin, dass Obamas Dialogpolitik dieses Ziel durch die Schaffung von Bedingungen in und für Kuba erreichen zu können hofft, die eine innere Entwicklungsdynamik in die von Washington gewünschte Richtung kanalisieren. Es geht also nicht darum, sich Kuba mit Zwangsmitteln gefügig zu machen oder einen plötzlichen, gewaltsamen Regimewechsel zu erzwingen. Das bringt die US-Politik auf die gleiche Linie, die auch Washingtons Verbündete in Lateinamerika, Kanada und Europa verfolgen.

Präsident Castro seinerseits versicherte Washington kaum eine Woche nach den Ankündigungen vom 17. Dezember 2014 in einer Ansprache vor der kubanischen Nationalversammlung, dass sein Land vor einer „Soft power“-Strategie ebenso wenig kapitulieren werde, wie es sich von „hard power“ in

die Knie habe zwingen lassen. „Man sollte nicht erwarten, dass Kuba, um die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu verbessern, die Ideen aufgeben wird, für die es seit mehr als einem Jahrhundert kämpft“, sagte er. „So wie wir nie vorgeschlagen haben, dass die Vereinigten Staaten ihr politisches System wechseln, genauso fordern wir Respekt für das unsrige.“

Der lange Weg in die Normalität

Vor einer vollständigen Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern müssen noch zahlreiche schwerwiegende Probleme gelöst werden. Washington hat sich bis jetzt nicht bereit erklärt, all die Programme einzustellen, die der alten Politik des Regimewechsels dienen. Der Kernbestand des Embargos bleibt, wie Castro betonte, einstweilen in Kraft: US-Firmen dürfen, abgesehen von Lebensmittelverkäufen, auf Kuba keine Investitionen und keine Geschäfte mit Staatsunternehmen tätigen. Kubanische Staatsunternehmen dürfen in den Vereinigten Staaten keinerlei Waren verkaufen. Obama hat die bestehenden Regeln für Bildungsreisen gelockert, doch Reisen zu touristischen Zwecken sind weiterhin untersagt. Die Aufhebung dieser Barrieren macht die Mitwirkung des Kongresses erforderlich, die jedoch in der nächsten Zeit kaum zu erwarten sein dürfte.

Denn speziell seitens der Republikaner stößt der Kurswechsel des Präsidenten auf massiven Widerstand. Marco Rubio, republikanischer Senator aus Florida, und Senator Robert Menendez, ein Demokrat aus New Jersey, drohen, Obamas Kandidaten für den Posten des US-Botschafters in Havanna nicht zu billigen. Da sie beide dem Auswärtigen Ausschuss des Senats angehören, ist dies keine hohle Drohung. Doch selbst wenn sie dessen Ernennung im Ausschuss blockieren, können sie Obama nicht daran hindern, die

diplomatischen Beziehungen zu Kuba wiederherzustellen. Artikel II der US-Verfassung weist diese Kompetenz ausschließlich dem Präsidenten zu.

Die Aufhebung des Handelsembargos hingegen ist Sache des Kongresses. Der harte Kern der Sanktionen gegen Kuba wurde 1996 in Gesetzesform gegossen. Obama hat versprochen, im Kongress eine Debatte über die Aufhebung des Embargos anzustoßen. Angesichts republikanischer Mehrheiten in beiden Kammern, die Obamas Außenpolitik unnachsichtig attackieren, dürfte es erheblich schwieriger sein, das Embargo tatsächlich aufzuheben, als sich mit Havanna auf diplomatischer Ebene zu verständigen.

Die zahlreichen noch bestehenden Hindernisse sollten allerdings nicht davon ablenken, wie bedeutsam die Schritte sind, die Präsident Obama und Präsident Castro jetzt unternommen haben. Sie haben ein System gegenseitiger Animosität im Stil des Kalten Krieges durch eine Politik ersetzt, die für das 21. Jahrhundert taugt, eine Politik des Dialogs und der Kooperation. Das Wichtigste ist, dass die Übereinkunft für die Bereitschaft Washingtons steht, Kuba als ein gleichberechtigtes, souveränes und unabhängiges Land zu behandeln, mit dem die Vereinigten Staaten trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten zivilisiert umgehen können. Im Jahr 1977 verglich Raúl Castro die Wiederherstellung der amerikanisch-kubanischen Beziehungen mit dem Wiederaufbau einer in Kriegzeiten zerstörten Brücke. „Es ist keine Brücke, die mühelos – so schnell, wie sie zerstört wurde – wieder aufgebaut werden kann. Es wird lange dauern“, sagte er, aber „wenn jede Seite ihr Teilstück der Brücke wieder herstellt, können wir uns schließlich die Hände schütteln, ohne dass es Gewinner oder Verlierer gibt.“ Die letzten Bögen der Brücke harren noch ihrer Fertigstellung, doch Barack Obama und Raúl Castro haben das Bauwerk jetzt seiner Vollendung nähergebracht.