

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 11 | edição nº 3 | 2022

***O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA REAPROXIMAÇÃO
ENTRE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
E CUBA (2008 – 2016)***

David Morales; Jeniffer Pepi

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

unesp 
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

A Brazilian Journal of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DA REAPROXIMAÇÃO ENTRE ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E CUBA (2008 – 2016)

THE PROCESS OF THE NEGOTIATION FOR THE REAPPROXIMATION BETWEEN UNITED STATES OF AMERICA AND CUBA (2008 - 2016)

David Morales¹; Jeniffer Pepi²

Resumo: Este artigo analisa o processo de reaproximação entre os governos dos EUA e Cuba no período 2008-2016. Trabalha-se a hipótese de que a mudança de atores no cenário internacional, a saber, Raúl Castro no lugar de Fidel Castro e Barack Obama no lugar de George Walker Bush; junto com a intermediação do Vaticano através dos escritórios políticos do então eleito Papa Francisco, configuraram o fator principal que possibilitou negociar avanços para diminuir o distanciamento entre ambos países dentro do contexto político internacional que aconteceu nesse período histórico específico. O artigo identifica e discute o papel dos atores envolvidos à luz do *Governmental Politics Model*, de Graham Allison (1999), buscando entender como se deu sua ação e as consequências que trouxeram para a política de ambos países. Analisa-se também a contribuição de outros atores entre eles, o empresariado estadunidense, países da América Latina, Europa e China, os quais foram importantes pelo poder de influência e persuasão no processo desta reaproximação que, mesmo sendo efêmera, e apesar de não terem dado continuidade com os avanços obtidos após a eleição de Donald Trump, isto significou uma demonstração de que existem caminhos que podem ser traçados para superar divergências históricas e político-econômicas entre ambos países.

Palavras chave: Cuba, EUA, Reaproximação, Intermediação, *Governmental Politics Model*

Abstract: This article analyzes the rapprochement process between the US and Cuban governments in the period 2008-2016. It works the hypothesis that the change of actors in the international scene, mainly, Raúl Castro in place of Fidel Castro and Barack Obama in place of George Walker Bush; together with the Vatican's intermediation through the political offices of the then elected Pope Francis, they configured the main factor that made it possible to negotiate advances to reduce the distance between both countries within the international political context that took place in this specific historical period. The article identifies and discusses the role of the actors involved according to the Graham Allison's *Governmental Politics Model* (1999), seeking to understand how their action took place and the consequences they brought to the politics of both countries. The contribution of other actors is also

¹ Pos-doutorando Segurança Internacional Kings College London. Professor do programa de Relações Internacionais UFABC e do Programa em Ciências Humanas e Sociais PCHS. Professor de Relações Internacionais da UFABC. Doutor em Integração da América Latina - PROLAM/ USP. Mestre em Relações Internacionais - UnB. E-mail: davidmorales.ri@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8240-8581>

² Bacharelado em Ciências e Humanidades - Universidade Federal do ABC. Bacharelado em Relações Internacionais - Universidade Federal do ABC. E-mail: jennifer.pepi@yahoo.com.br

analyzed, including the US business community, Latin American countries, Europe and China, which were important for their power of influence and persuasion in the process of this rapprochement, which, being ephemeral. Despite not having given continuity with the advances obtained after the election of Donald Trump, this meant a demonstration that there are paths that can be traced to overcome historical and political-economic divergences between both countries.

Keywords: Cuba, USA, Rapprochement, Intermediation, Governmental Politics Model

Introdução

O fim da Segunda Guerra Mundial resultou em uma nova organização política e econômica na qual os líderes foram os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para os EUA a consolidação internacional veio por meio da economia, uma vez que as potências europeias precisavam se recuperar das perdas sofridas na guerra, enquanto a URSS se destacou por sua capacidade militar. Uma das áreas cruciais para os Estados Unidos endossarem sua doutrina de contenção da expansão soviética foi a América Latina com uma nova visão da Doutrina Monroe de 1823.

Cuba foi uma exceção, uma vez que inicialmente foi aliada dos Estados Unidos, mas sua trajetória particular fez com que passasse a buscar apoio econômico, e posteriormente bélico, na antiga URSS. Cuba passou de “quintal” dos EUA, para ponto de resistência dentro do próprio continente americano. De 1934 a 1959 Cuba foi liderada por Fulgêncio Batista. Percebendo que a organização de forças contra Fulgêncio poderia levar a uma revolução, os EUA, que apoiaram o golpe de Estado de 1952, retiraram seu apoio ao governo, já que não estava em seus interesses um levante popular. (MEUCCI, 2013). Em 1959, após a renúncia de Fulgêncio, Fidel Castro e seus apoiadores retornaram vitoriosos a Havana.

Em maio de 1959, apenas cinco meses após a vitória do movimento guerrilheiro, Cuba promoveu uma reforma agrária, afetando os interesses das grandes empresas norte-americanas na ilha e da burguesia cubana. Assim, em 1962, os Estados Unidos forçaram a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) e estabeleceram o embargo econômico, que de início cancelava a importação de açúcar, principal fonte de exportação da ilha.

Em 1962, o presidente Kennedy aplicou a Lei da Cooperação Internacional, que consistia na proibição de ajuda a países comunistas, e assim cancelou todo o comércio com a ilha. Já em 1963 se concretizou o isolamento econômico de Cuba ao se proibir a entrada de dólares americanos no país. Em 1992 a Lei Torricelli proibiu relações entre empresas privadas americanas e o governo cubano e

em 1996 a Lei Helms-Burton fortaleceu o embargo para forçar a derrubada de Fidel Castro e a realização de eleições democráticas em Cuba. (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009).

A partir dos anos 2000, com a Lei de Sanções Comerciais e Incremento do Comércio, começou a haver uma pequena flexibilização dos EUA em relação a questões humanitárias em Cuba, que passaram a vender alimentos e remédios à ilha mediante pagamento antecipado. (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009).

Ao observar o desenrolar dos fatos supracitados, é possível ter uma ideia acerca de como se deu a política externa norte americana para com a ilha, sobretudo no período da Guerra Fria. O combate ao comunismo foi o alibi ideal para ampliar a margem de manobra dos EUA em relação a Cuba. A ilha foi usada como palco para demonstração de poder dos Estados Unidos, que mobilizou recursos políticos, econômicos e diplomáticos para derrubar o governo cubano não somente por ele ter adotado uma postura ideológica diferente, mas principalmente por seu líder não ter sido previamente aprovado pelos norte-americanos.

Em 2008, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) já havia pedido 17 vezes aos Estados Unidos que retirassem o embargo contra Cuba e esta pressão internacional também foi incorporada na agenda estadunidense quando da posse de Barack Obama em 2009. (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009). O estado de rompimento entre as potências a partir de então se manteve até dezembro de 2014, quando o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama e o dirigente de Cuba, Raúl Castro, declararam simultaneamente a busca pela normalização das relações diplomáticas entre ambos os Estados (MEJÍAS, 2015).

Na presente pesquisa tem-se a hipótese de que a mudança de atores no cenário internacional, a saber, Raúl Castro no lugar de Fidel Castro e Barack Obama no lugar de George Walker Bush; além de outros atores internacionais, principalmente o novo chefe de Estado do Vaticano, o Papa Francisco, foram o fator principal que possibilitou as discussões de reaproximação entre ambos países no contexto de 2008 a 2016, uma vez que houve mudança de governo nos EUA com a eleição de Donald Trump, radicalizando novamente as tensas relações com Cuba.

A iniciativa de retomar as negociações de reaproximação partiu dos presidentes Barak Obama e Raúl Castro. Este fato corrobora para a hipótese de que todo o processo se a partir da configuração de atores decisivos no processo como um todo e o fato de que Obama e Raúl estiveram mais próximos do que Fidel esteve dos outros presidentes norte-americanos em seus anos à frente de Cuba.

Para Obama, a reaproximação com Cuba poderia trazer benefícios em áreas estratégicas, como a contenção de narcóticos e do próprio terrorismo (PICCONE, 2015). No dia 29 de maio de 2015 os Estados Unidos retiraram formalmente Cuba da lista de países que apoiavam e financiavam as práticas terroristas e este foi um avanço concreto para o reatamento das relações diplomáticas com Cuba. A

intenção de Obama de apresentar uma liderança baseada na cooperação e na multilateralidade, contrária à costumeira imposição unilateral por meio da força dos EUA, foi tida como transcendental e foi de encontro ao questionamento que Cuba fazia da forma antiga de liderar dos Estados Unidos. (MEJÍAS, 2015)

Já do lado cubano, segundo (PICCONE, 2015), Raúl Castro presou por manter as conquistas da revolução, sobretudo nas áreas da saúde, educação, segurança e posicionamento internacional. A questão econômica talvez seja a mais relevante para o governo cubano, já que seu grande apoio, a Venezuela, enfrentou o enfraquecimento do modelo Chavista Bolivariano com uma crise financeira.

O objetivo geral do artigo é identificar e analisar como se deu o processo de negociação da reaproximação entre Estados Unidos e Cuba no período 2008 e 2016, e o papel dos atores internacionais envolvidos e que geraram ações efetivas no andamento do processo. Igualmente, se objetiva analisar processo à luz do *Governmental Politics Model*, de Graham Allison (1999), buscando entender como se deu sua ação e as consequências que trouxeram para a política de ambos países.

1. Panorama das Relações entre Estados Unidos da América e Cuba

A Revolução Cubana, desde seu início com a organização para a tomada do Quartel de Moncada, visou promover mudanças estruturais em Cuba para que se pudesse vislumbrar uma melhora social, política e econômica na ilha, que não ocorreu desde sua independência. Um dos primeiros atos do governo dos EUA para evitar que a revolução se espalhasse foi a Aliança para o Progresso. O então presidente Eisenhower, bem como seus sucessores Kennedy e Johnson, adotaram políticas mais intervencionistas a fim de derrubar o governo cubano. (MEUCCI, 2013).

Entende-se que o apoio que os EUA haviam dado aos Revolucionários de Moncada tinha como intuito apenas que o governo de Batista caísse. Não se esperava que o governo de Fidel Castro fosse ter tanto apoio popular e que, depois de passada a revolta, o novo líder fosse de fato compensar este apoio por meio de medidas políticas voltadas para a terra.

Entre 8 de janeiro de 1959, quando os revolucionários assumem o poder, e 17 de maio, data da assinatura da Lei da Reforma Agrária, as reações negativas nos Estados Unidos perante o novo governo têm mais um caráter de advertência, [...]. No entanto, a decretação da reforma agrária desencadeia o início do confronto entre os objetivos da revolução e a política dos Estados Unidos. (AYERBE, 1998: p. 200).

A diminuição da importação de açúcar cubano pelos EUA também causou grande impacto na economia, já que a quase totalidade da produção açucareira de Cuba ia para os EUA. Como a URSS

era uma grande potência, esta pôde absorver o fornecimento cubano de açúcar em detrimento dos Estados Unidos. (AYERBE, 1998). Ainda que a URSS não fosse a única opção viável para Cuba, ela era a única potência da época capaz de enfrentar os interesses estadunidenses na América, e o alinhamento foi quase que automático.

O alinhamento com os ideais socialistas/comunistas era tudo que os Estados Unidos precisavam para legitimar a forte militarização de sua política externa para Cuba no contexto de contenção ideológica da Guerra Fria. Foi este sentimento anticastrista que Kennedy utilizou em sua campanha presidencial em 1960 e, após sua vitória, a autorização da invasão à Baía dos Porcos foi uma de suas primeiras ações neste assunto. (FILHO, 1999).

O ano de 1962 foi muito conturbado para as relações entre EUA e Cuba. Foi neste ano que, por pressão dos Estados Unidos, Cuba foi expulsa da OEA (Organização dos Estados Americanos). A partir desta ruptura a relação de Cuba com a maioria dos países americanos ficou enfraquecida, pois para estes países o custo de se afastar da ilha era bem menor se comparado a perder o apoio econômico e militar da grande potência americana. Como consequência, Cuba teve que recorrer, mais uma vez, aos países socialistas para se manter economicamente.

Foi também em 1962 que o mundo temeu a eclosão de uma guerra nuclear com a crise dos mísseis de Cuba. A partir deste acontecimento, os Estados Unidos compreenderam que não seria viável a intervenção direta em Cuba, pois a consequência poderia ser confrontos de grande escala.

Dessa forma, nos governos de L. Johnson (1963-1969), R. Nixon (1969-1974) e G. Ford (1974-1977), as ações contra o governo cubano foram marcadas por violações do espaço aéreo, financiamento de grupos contra-revolucionários, pressões para que demais países cumprissem o bloqueio econômico, além de diversas tentativas de atentados contra os líderes da Revolução. No entanto, nenhum enfrentamento direto entre os dois países ocorreu após a Crise dos Mísseis. (MEUCCI, 2013: p. 128).

Seguindo com a política externa de retaliação a Cuba, os EUA passaram a se voltar para outras questões, de cunho mais social, como foi o caso da imigração. Em 1963 Kennedy reforçou a política de recebimento de imigrantes vindos de Cuba, que seriam recebidos como refugiados, em detrimento dos imigrantes vindos de outros países, que seriam considerados estrangeiros. (MEUCCI, 2013).

Desta forma, os Estados Unidos incentivaram a vinda de muitos cubanos que não compactuavam com o regime de Castro, oferecendo vantagens que outros latinos não encontravam ao imigrar para lá. Esta massa de cubanos foi, posteriormente, muito importante para a eleição de George Walker Bush em 2001.

O fim da Guerra Fria se deu com as revoltas³ de 1989 e com o fim da União Soviética em 1991 e, com a sua derrocada, Cuba perdeu seu grande parceiro econômico e seu apoio político e ideológico. Era esperado, inclusive por Fidel Castro, que com o fim da URSS e da “ameaça comunista”, os Estados Unidos fossem retomar relações diplomáticas e econômicas com Cuba. Porém, o governo estadunidense buscava mais do que a contenção do comunismo em Cuba, seu objetivo era acabar com o regime de Castro e com a força que sua figura tinha como resistência ao poder dos EUA. Então, os Estados Unidos esperavam que o regime de Castro caísse aos poucos sem o respaldo da extinta URSS. (MEUCCI, 2013). Fato é que, após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos reforçaram e ampliaram o bloqueio a Cuba. (AYERBE, 1998).

A economia cubana se voltou então para o turismo e para a iniciativa privada. Isto, contudo, não significou abertura política. (SANTORO, 2010). Por depender muito da exportação de produtos básicos, Cuba sofreu forte impacto no seu abastecimento interno, principalmente de alimentos e combustível. Começaram a ser tomadas então medidas de abertura econômica para a entrada de investimentos estrangeiros, mas esta flexibilização foi gradual e muito parecida com a feita pela China.

Este período de dificuldades econômicas (1990-2005) foi chamado por Fidel Castro de “Período Especial em Tempos de Paz”. Ao sobreviver à queda da União Soviética, Cuba demonstrou que não era uma mera cópia do regime soviético, e que suas diferenças mantiveram o país “de pé” apesar da crise. (MEUCCI, 2013).

Um marco da radicalização da postura estadunidense em relação a Cuba foi a aprovação, em 1992, da Lei Torricelli, também conhecida como Lei de Democracia Cubana. (AYERBE, 1998). Tal lei objetivava, obviamente, derrubar o regime cubano, por meio do comércio e adjunto com o discurso da democracia. Segue resumo do conteúdo da lei, segundo Isabella Meucci:

Com o intuito de prejudicar e isolar o comércio de Cuba, acentuaram-se sanções econômicas através de três medidas: proibição de subsidiárias norte-americanas de comercializar com Cuba; proibição de que navios estrangeiros que aportassem em Cuba carregassem ou descarregassem em portos norte-americanos por um período de seis meses; e punição com sanções econômicas a países terceiros que prestassem assistência a Cuba. (MEUCCI, 2013: p.130)

De imediato o então presidente estadunidense George Herbert Walker Bush (1989-1993) não objetivava aprovar esta lei, mas se viu pressionado a mudar de opinião quando percebeu que o então candidato a eleição Bill Clinton estava angariando eleitorado por meio desta lei. (AYERBE, 1998).

³ As Revoltas de 1989 levaram ao fim do comunismo no leste europeu e culminaram na queda da União Soviética. Exceto pela revolução ocorrida na Romênia, os movimentos na Hungria, Alemanha Oriental, Bulgária e Tchecoslováquia foram pacíficos. A derrubada pacífica do comunismo se estendeu para além de 1989 com outros países europeus, como por exemplo, na antiga Iugoslávia.

É neste contexto que uma nova parcela da sociedade americana, formada pelos cubanos exilados e seus descendentes cubano-americanos, passa a ter peso político nas eleições. Essas pessoas possuíam influência no Congresso e tinham a capacidade de levantar fundos para as corridas eleitorais. É justamente a importância que tem sido dada ao apoio desses cubano-americanos que baseia a teoria de que a política externa dos Estados Unidos tem sido mais uma questão de necessidade doméstica do que de estratégia política internacional. (MEUCCI, 2013). Ainda assim, não se pode negar que a busca pela saída de Castro da política, e mais atualmente de seu irmão Raúl Castro, tem sido um objetivo em comum entre o Congresso americano e a maioria dos cubanos exilados politicamente.

Já em 1996, na administração de Bill Clinton (1993-2001), foi aprovada no Congresso dos EUA uma nova lei que dizia respeito à questão cubana, a Lei Helms-Burton, também conhecida como Lei para a Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana. Além de ampliar o bloqueio a Cuba, esta lei apresentava exigências que deveriam ser atendidas por Cuba para que o país pudesse se tornar democrático e, só então, quando o processo de democratização estivesse concluído, os Estados Unidos estariam abertos para a normalização das relações diplomáticas e econômicas com Cuba. Destaca-se o fato de que, nesta lei, nem Fidel Castro e nem seu irmão Raúl Castro poderiam ser presidentes em uma Cuba democrática. (MEUCCI, 2013).

Enquanto os Estados Unidos buscavam acabar com o regime socialista cubano por meio de sanções econômicas, Cuba se organizava para expandir suas relações internacionais com outros países. (MEUCCI, 2013). O governo cubano buscou fortalecer seus vínculos com a União Europeia, China e América Latina. (SANTORO, 2010).

Desde a Revolução de 1959, Cuba manteve sua política externa ativa. Segundo Santoro (2010: p. 133) “os cubanos enviaram expedições militares à África, médicos a diversos países em desenvolvimento, forneceram treinamento e armas a rebeldes em nações latino-americanas”, etc. Este contato com o ‘mundo fora da ilha’ fez com que Cuba tivesse mais facilidade de reorganizar sua diplomacia com o fim da Guerra Fria de forma que não ficasse isolada.

No ano 2000, contudo, houve uma pequena flexibilização no embargo dos Estados Unidos a Cuba no que tange à questão alimentar. Por conta de pressões domésticas dos exportadores agrícolas, o presidente Clinton promulgou a *Trade Sanctions Reform and Export Enhancements Act* (TSRA), no qual liberava a venda de alimentos a Cuba, Irã e Sudão, desde que o pagamento fosse feito à vista e fosse comprovada a situação de emergência humanitária. (MEUCCI, 2013).

Este ato mostrou que o embargo já não era tão impenetrável como antes, e começava a apresentar “buracos”. Nota-se que nesse ponto, enquanto ambos os governos se atacavam verbalmente, no plano comercial sua relação voltava a se estreitar, calcada numa interpretação bem aberta do que seria uma “emergência humanitária”. (SANTORO, 2010).

2. A Diplomacia cubana para a América Latina e outros países no processo de reaproximação com os EUA

O México foi uma importante porta de entrada para Cuba estabelecer sua diplomacia na América Latina. Ambos os países mantiveram relações estreitas por quase quatro décadas, sobretudo por sua compatibilidade política, já que seus regimes eram nacionalistas e se deram após uma revolução. Havia um pacto entre os dois países, no qual o México se comprometia a ir contra as medidas de isolamento cubano tomadas pelos Estados Unidos e, em troca, Cuba não participaria de nenhum movimento esquerdista no México. (SANTORO, 2010).

Ao aderir ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1994, conseqüentemente o México se afastou de Cuba, mas o estremecimento das relações com o México não foi de todo ruim para o governo cubano, pois se abriram possibilidades de aproximação diplomática com outros países da América Latina.

No final da década de 1990 diversos países da América Latina passaram a ter governos de esquerda no qual o Estado voltou a ter papel importante na economia, bem como no uso de políticas públicas para sanar, ou ao menos amenizar, problemas sociais. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010). Por conta de alinhamento ideológico, a maioria dos partidos esquerdistas destes governos possuíam vínculos com Cuba. No caso venezuelano inclusive, a Revolução Cubana fora usada como modelo ideológico. (SANTORO, 2010).

A formação do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), da UNASUL (União de Nações Sulamericanas) e da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) mostrou que era possível haver integração entre os países da América sem a intermediação dos EUA para regular as ações dos países a seu próprio interesse. Entendendo que os regimes militares latinos eram fortemente ligados aos Estados Unidos e seus sucessores esquerdistas eram mais abertos a negociações, o cenário se tornou mais propício a Cuba para ampliar suas relações diplomáticas.

O maior destaque para este movimento na América Latina ficou com a Venezuela de Hugo Chávez, eleito em 1998. Além de transformar o país internamente por meio da Revolução Bolivariana, Chávez também quebrou com a dependência norte-americana no quesito política externa ao se aproximar do Iraque e manter acordo de troca com Cuba. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

A Argentina também demonstrou apoio a Cuba, inclusive enviando um chanceler a uma visita a ilha, quando Néstor Kirchner chegou ao poder em 2003, rompendo com as políticas de seus antecessores de distanciamento de Cuba em prol dos interesses dos Estados Unidos. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

Em 2008, a União Europeia retirou sanções diplomáticas contra Cuba de forma que o diálogo com a ilha foi aberto novamente. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010). Isto possibilitou não só relações diplomáticas, mas também relações econômicas.

A reaproximação com a Rússia já foi mais pragmática. Houve uma tentativa de diálogo em 2001, quando Putin foi à ilha, mas com a desativação de uma base russa que fornecia recursos ao povo cubano, houve distanciamento entre os dois países. Também em 2008 houve uma nova visita diplomática a Cuba, feita por Medvedev, para propor cooperação entre os dois países. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010). Nota-se que neste caso o interesse de manter relações de cooperação não foi somente de Cuba e partiu do governo russo.

A China também se dispôs a tecer relação de cooperação comercial com Cuba em 2004, no qual foram firmados 16 acordos de cooperação comercial entre os dois países, nos setores de petróleo, comunicação, turismo, etc. Em 2008 estes projetos foram ampliados e os prazos de para pagamento foram estendidos. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

Os impactos da administração de George Bush e a mudança com Barak Obama

O governo de George Walker Bush (2001-2008) buscou ampliar acordos de livre-comércio na América Latina, em detrimento dos acordos multilaterais que eram feitos antes, e que não mais agradavam os países latinos. Por conta de pressões domésticas do agronegócio, os EUA de Bush continuaram a desenvolver a exportação de alimentos para Cuba pelo TSRA, mas sem deixar de atacar verbalmente o regime e a ideologia cubana. Inclusive, o recrudescimento das relações políticas e diplomáticas se intensificou após os atentados terroristas do 11 de setembro. (MEUCCI, 2013).

Esta posição hostil em relação a Cuba se deve também ao fato de que Bush contou com o apoio dos cubanos exilados anti-castristas para se eleger, fazendo com que seu governo não tivesse muita margem para concessões neste ponto. (FERREIRA, 2006). Houve também um grande lobby por conta destes cubanos que se tornaram bem-sucedidos nos EUA e tinham influência nos negócios locais.

A partir dos ataques terroristas de 2001, os Estados Unidos mudaram mais uma vez sua política externa em relação a Cuba que, com o advento da Doutrina Bush, passou a ser considerado um país que compactuava com governos terroristas e que não era politicamente democrático. (MEUCCI, 2013). Juntamente com países que possuíam armas de destruição em massa, Cuba foi inserida na lista de Estados que constituíram o “Eixo do Mal”⁴.

⁴ O uso do termo Eixo do Mal foi feito por George W. Bush em 2002 para classificar países que eram considerados inimigos para os Estados Unidos na onda anti-terrorista que passou a dominar a política externa norte Americana após os atentados ao *World Trade Center* e ao Pentágono em 2001. Constituía o Eixo do Mal Irã, Iraque e Coreia do Norte, acusados de construir armas nucleares; além de Cuba, Líbia e Síria, que podem ter sido incluídos na lista por questões políticas e ideológicas, não necessariamente militares.

O governo Bush também lançou dois programas para derrubar o regime político cubano. O primeiro foi a Iniciativa para uma Nova Cuba, no qual se estabeleceram medidas para que Cuba passasse por uma transição rápida para a democracia nos moldes estadunidenses. O segundo programa adicionou novas medidas ao primeiro, que passou a ser chamado Comissão de Assistência para uma Cuba Livre (CAFC). (MEUCCI, 2013). Como se pode observar, não havia margem para negociação com o governo Bush enquanto Fidel Castro estivesse no poder em Cuba. Todas as propostas de mudança levantadas pelos Estados Unidos levavam em consideração a mudança de regime na ilha como ponto de partida para que fossem colocadas em prática. Em 2007 Fidel Castro pediu ao governo Bush que encerrasse o embargo a Cuba (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010), mas desde a corrida eleitoral Bush já se posicionava contra qualquer tipo de flexibilização para com o governo de Castro (FERREIRA, 2006).

É a partir da construção deste cenário, que envolve diversos fatos históricos contrários à reaproximação entre Estados Unidos e Cuba, e que só aconteceram com a chegada do democrata Barack Obama ao poder nos EUA, e a troca de liderança entre Fidel Castro e seu irmão Raúl Castro, em Cuba.

Quando o presidente dos Estados Unidos, Barack Hussein Obama II (2009-2017) assumiu seu cargo em 2009, o cenário de mudança esperado pelo governo estadunidense para a reaproximação com Cuba já começava a se modelar. Isto porque, em 2008, devido a problemas de saúde, Fidel Castro havia renunciado seu cargo de presidente de Cuba para que seu irmão, Raúl Castro, assumisse em seu lugar. E um ano antes, Fidel havia pedido ao governo de George W. Bush que o embargo fosse cancelado. (MOREIRA; QUINTEIROS; SILVA, 2010).

O modelo de política externa de Obama se diferencia do que era praticado por seus antecessores. Amenizando a estratégia de liderança unilateral, costumeiramente buscada pelos EUA, Obama continuou na busca pela liderança mundial dos Estados Unidos, mas respeitando a multipolaridade de forças no cenário internacional. Além disso, ele levou em consideração forças sociais como fatores influenciadores de tomada de decisão. (REIS, 2016).

Este agir mais diplomático indica o maior uso do *Smart Power*⁵ na base da política externa Obama. Estabelecer uma política externa baseada no diálogo, sobretudo para com países que por muito tempo tiveram diferenças com os Estados Unidos, sejam ideológicas, ou acerca de segurança, foi uma das promessas de campanha de Obama e, pode-se dizer que ela fora cumprida ainda no primeiro ano

⁵ *Smart Power* é comumente definido como a combinação entre *Hard Power*, que é descrito como o uso das forças militares, do poder coercitivo e das sanções econômicas de uma nação para um determinado fim; com o *Soft Power*, que é a capacidade de persuadir os outros países para que adotem seu objetivo como sendo o deles também. (NYE, 2005).

de sua administração, uma vez que foram tomadas medidas não intervencionistas em relação a Cuba. (PETERS, 2010).

Um dos objetivos da administração Obama, conforme fora anunciado pelo governo, foi a busca pela melhoria do bem-estar social dos cubanos, não só pelo apoio à abertura comercial, mas também pelo suporte ao cumprimento dos direitos humanos, tema polêmico para o governo de Cuba. Desta forma, além de alcançar o governo por meio da diplomacia da não intervenção direta, Obama também visava criar laços com a sociedade civil cubana. (MIRANDA; YANG, 2016).

Não se pode negar que houve certo movimento dos Estados Unidos em relação à América no que tange a imagem de sua política externa. Isto porque as diversas tentativas de derrubar o regime cubano, sem sucesso, deterioraram a imagem dos EUA no restante do continente americano. Soma-se a isso o fato de que os últimos governos da América Latina foram mais progressistas e solidários a Cuba. Ou seja, para fortalecer suas relações com os países latinos futuramente, os Estados Unidos não poderiam mais deixar em segundo plano a questão cubana. Ademais, a maioria dos próprios cidadãos norte-americanos já não via mais necessidade em manter a política de Guerra Fria contra Cuba. A democracia passou a ser um ganho marginal para os Estados Unidos por meio da abertura gradual de Cuba em outras áreas, como por exemplo, o comércio. (REIS, 2016).

Obama retirou os limites impostos anteriormente para que moradores americanos pudessem transferir dólares para familiares em Cuba, se diferenciando da administração Bush, que era totalmente contra a transferência de moeda para a ilha. Outra mudança foi a liberação do envio de pacotes, classificados como presentes, dos cidadãos americanos para os cubanos. Também foi liberada a aprovação de vistos americanos para artistas e pesquisadores cubanos, possibilitando o início de uma aproximação cultural e troca científica entre os países. (PETERS, 2010).

É possível considerar que a decisão de se reaproximar de Cuba foi um passo inteligente dado por Obama não só para a atuação estadunidense no âmbito internacional, mas também no que tange a questões de política doméstica. Ao buscar reatar o relacionamento com a ilha, Obama trouxe à tona mais uma vez a questão do embargo norte-americano a Cuba. Sabendo que somente o Congresso poderia dar um fim a esta situação, o ônus da decisão recaiu sobre a oposição republicana. Soma-se a isso que a busca pela abertura econômica da ilha abriu novas possibilidades de integração regional, que é muito importante ao se considerar a crescente presença chinesa como investidora e parceira comercial na América Latina. Sem contar que o apoio de Cuba pode facilitar o combate às guerrilhas e ao narcotráfico na América (GAMA, 2015), além de ter um papel importante nas negociações para que estes grupos se tornem partidos políticos.

Por meio de ações como a proposta da volta de Cuba à OEA, os Estados Unidos se inclinaram a mostrar ao mundo sua mudança na condução da política externa. Com a negativa de Cuba em retornar

à organização, os Estados Unidos conseguiram se eximir da responsabilidade acerca da não integração da ilha no cenário internacional, tirando um pouco o foco do embargo como grande barreira na questão EUA/Cuba.

Por outro lado, a utilização de investimento externo direto (IED) foi outro meio de relaxamento do embargo encontrado pelos norte-americanos para começar a entrar no mercado cubano. Por conseguinte, em 2015, como resultado da busca pela reaproximação econômica com Cuba, houve a retirada do governo cubano da lista dos países apoiadores do terrorismo. (REIS, 2016).

De qualquer forma, o ponto principal que tem impedido o reatamento total entre Estados Unidos e Cuba é o embargo norte americano, que já dura mais de 50 anos e só pode ser revogado pelo Congresso dos Estados Unidos. Porém, havia pouco interesse no Congresso americano, que nos últimos anos tem sido majoritariamente republicano, em acabar com esta situação. (MIRANDA; YANG, 2016).

Em contrapartida, a sociedade civil americana passou por um processo de mudança de opinião política, sobretudo entre os cidadãos que se consideravam democratas, de forma que Cuba já não era mais vista com maus olhos e o embargo passou a se tornar uma manobra política ultrapassada e imperialista. (MIRANDA; YANG, 2016).

A política social de Fidel Castro e a passagem de poder para Raúl Castro

Embora haja controvérsias sobre a maneira com que Fidel Castro conduziu a política em Cuba, muitas vezes se valendo da privação dos DH e da repressão aos opositores, não se pode negar que o regime Castro alcançou níveis de desenvolvimento social impensáveis para alguns países sob a influência do capitalismo norte-americano.

Ainda nos primeiros anos que sucederam a Revolução, Cuba conseguiu diminuir drasticamente a taxa de analfabetismo, tendo hoje cerca de 98% da sua população alfabetizada. Não só a educação cubana é considerada de ponta, mas também a saúde e habitação oferecidas aos cidadãos, que são consideradas direitos básicos do povo, tendo a taxa de mortalidade infantil alcançado níveis muito baixos no país. (PATRICIO, 2016).

Cuba avançou no que tange ao desenvolvimento humano abolindo o racismo, promovendo a emancipação da mulher e investindo na cultura de seu povo. (PATRICIO, 2016). Portanto, por mais que a repressão tenha sido forte contra os opositores do regime, e não se considera, de forma alguma, que ela seja justificável, o governo de Castro também se empenhou em promover o bem-estar social pelo qual tanto se lutou antes da Revolução Cubana.

Em 2008 Fidel passou formalmente o poder ao seu irmão Raúl. Ainda assim, todas as decisões políticas passavam por seu julgamento antes de serem levadas a cabo. Ou seja, Fidel só abdicou de fato da política de Cuba quando da sua morte, em novembro de 2016. O fato de Fidel continuar participando da política impediu que Cuba passasse por reformas políticas e econômicas. Fidel inclusive declarou que não concordava com a reaproximação com os Estados Unidos proposta em 2014 por Obama. (PATRICIO, 2016).

Considera-se que um dos possíveis motores para mudanças mais efetivas em Cuba venha a ser a influência dos cubano-americanos, sobretudo na economia. Entende-se que pode surgir nos cubanos que residem nos EUA e, mais provavelmente nos seus descendentes, a iniciativa de abrir negócios na ilha como extensão dos negócios que possuem nos EUA. Caso o governo cubano não permita que este movimento chegue às vias de fato, parece que a única alternativa seria passar a depender economicamente da China. (PATRICIO, 2016)

Por outro lado, com relação aos direitos humanos e a possível falta de garantia dos mesmos do Estado cubano para com os cidadãos, é de fato um dos pontos de maior desconforto internacional para que haja reaproximação entre EUA e Cuba. A sociedade cubana denuncia e repudia as retaliações que o governo faz contra seus opositores, desde a época da luta para a queda de Fulgêncio Batista.

Para analisar os direitos humanos em Cuba é preciso se atentar para o fato de que nenhum outro país passou por um bloqueio de aproximadamente 50 anos de duração, promovido por uma das maiores potências econômicas, políticas e militares do mundo, e que também disparou ataques contra a população. No entanto, é preocupante também o fato dos Estados Unidos não acompanharem os impactos aos direitos humanos causados pelo bloqueio, pois não possuem um mecanismo formal para isso. (LUNGARZO, 2010). Sabe-se que a ação norte-americana tem impactado os direitos humanos em Cuba, mas não se pode dizer quanto e como.

Soma-se aos pontos de análise o fato de que houve, desde o bloqueio, forte influência externa, em grande parte dos EUA, em Cuba, dificultando a chegada de alimentos, produtos manufaturados, reduzindo a capacidade da economia cubana de se sustentar. Estas privações, juntamente com os ataques terroristas de diversos grupos para a derrubada do governo, também foram graves violações dos DH, cometidos por agentes externos, e que muitas vezes não são levadas em consideração quando se analisa direitos humanos em Cuba.

A imigração foi uma saída possível para os cubanos que não concordavam com o regime pós-revolucionário em Cuba e os Estados Unidos foi o destino ideal na época, tanto que até passaram a facilitar a chegada de cubanos contra Castro no país para reforçar sua oposição ao governo cubano.

Para os cubanos, a política migratória americana deu um tratamento diferenciado, de forma que os cubanos foram considerados refugiados políticos, permitindo que aqueles que não concordassem

com o regime de Castro, cada vez mais distante dos interesses americanos, pudessem se refugiar nos Estados Unidos, sem ter de se submeter às mesmas restrições que os outros imigrantes. Isto serviu como um estímulo para a ida destas pessoas, que fugiam de um regime repressor e de uma economia debilitada, para ir para uma das grandes potências mundiais.

Em 1984 Cuba e Estados Unidos firmaram acordos de migração. Cuba via nesses acordos a possibilidade de normalizar o fluxo migratório para os EUA e reduzir a saída de pessoas de maneira ilegal. Para os Estados Unidos, era a chance de enquadrar Cuba nas mesmas regulações migratórias que se davam para os outros países, de forma a reduzir o temor que havia na sociedade civil americana de que seria possível perder o controle acerca das imigrações cubanas para os EUA. (DÍAZ, 2000).

Já em 1994, um novo acordo precisou ser firmado entre os dois países, para que se pudesse reprimir a migração ilegal de cubanos para a Flórida. Ambos os países se comprometeram a vigiar seu território marítimo para evitar, sem uso de violência, o deslocamento destas pessoas. (DÍAZ, 2000). O problema desta mudança na política migratória dos EUA para com a ilha é que muitas famílias foram separadas, pois quem estava em um país não podia ir para o outro.

Na campanha eleitoral de Barack Obama a imigração foi um dos temas de destaque, mas ao assumir a presidência, ele se viu diante de um país com dois cenários antagônicos: de um lado aumentaram os debates acerca da reforma da imigração no país (securitização da fronteira e legalização de imigrantes ilegais que moram no país); e de outro, alguns estados americanos adotaram as políticas mais rígidas de suas histórias em relação ao tema. (CUNHA, 2012).

Ainda que Obama tenha possibilitado o reencontro dos cubano-americanos com seus familiares em Cuba, e feito discretas tentativas de promover pequenas reformas na imigração, que foram barradas pelo senado, o que marcou sua administração, sobretudo seu segundo mandato, foi a grande quantidade de deportações, fazendo cair sua apreciação entre os latinos, que haviam inclusive contribuído para sua reeleição. (CUNHA, 2012).

Uma visão a partir do *Governmental Politics Model* de Graham Allison

Para analisar o impacto que as mudanças de liderança nos Estados Unidos e em Cuba trouxeram para a questão da reaproximação, bem como para analisar quais atores no cenário internacional contribuíram para que começasse a haver novas negociações de reaproximação entre os dois países, utilizamos o *Governmental Politics Model*, de Graham Allison.

Neste modelo o foco de análise está na política dentro de um determinado governo e as ações que ele toma, tanto no contexto doméstico quanto no cenário internacional, e que são resultados de um

jogo de barganha entre os atores que possuem capacidade de influenciar a tomada de decisão dentro dele. As previsões que um analista pode fazer se dão então pela identificação do jogo político no qual um determinado assunto será levantado, nos atores que podem ser relevantes nesta área e no poder relativo e capacidade de barganha dos mesmos.

As questões que devem ser levadas em conta quando o *Governmental Politics Model* é adotado são: Quem participa do jogo político e quais visões e valores modelam suas escolhas e a ação? Quais fatores modelam a percepção, a ação e a opinião dos atores sobre o assunto em si? Quais fatores impactam na tomada de decisão? Qual é o canal de ação destes atores? Quais atores têm maior poder para influenciar a tomada de decisão? (ALISSON, 1999).

According to this model, events in foreign affairs are characterized neither as unitary choice nor as organizational outputs. What happens is understood as a resultant of bargaining games among players in the national government. (ALLISON, 1999: p. 275).

Considerando então as mudanças no governo dos Estados Unidos e de Cuba, de acordo com a forma de governar dos seus respectivos líderes, bem como incluindo no processo de análise outros atores influentes internacionalmente e interessados na reaproximação entre estes dois países, temos que o modelo apresentado por Allison é adequado para explicar o processo de negociação da reaproximação entre Estados Unidos e Cuba de 2008 a 2016.

A posição de superioridade na qual os Estados Unidos se colocaram em relação à América, desde a Doutrina Monroe, gerou grande desconfiança no governo cubano, e este sentimento ainda perdura. Foi este mesmo estigma de povo dominado que fez com que Cuba buscasse por independência econômica e política após a Revolução. A partir daí estar alinhado à ideologia estadunidense deixou de ser uma prioridade para Cuba como era para os outros países americanos, sobretudo os latinos.

A busca por outros parceiros comerciais na Guerra Fria e após o fim da URSS fez com que Cuba mantivesse sua diplomacia ativa, ainda que a ideia mais comum que se tinha da ilha até pouco tempo atrás fosse a de um regime completamente fechado.

Para se adaptar ao contexto do século XXI, Cuba passou a adotar novos preceitos em sua política externa se envolvendo nos conflitos da região como negociadora de soluções, aumentando seu papel na cooperação internacional calcada na diplomacia e, principalmente, buscando diversificar seus parceiros econômicos e também políticos. Contudo, aspectos tradicionais da política externa cubana foram mantidos, como o ativismo pelo globalismo, a forte defesa da soberania das nações, a forte relação com a América Latina, etc. (SILVA; JOHNSON, 2013).

Embora a atuação cubana na Europa estivesse sujeita a questões políticas mal resolvidas que poderiam afetar a questão econômica, na América a aceitação de Cuba fora muito maior, sendo neste continente o local onde houve maior intercâmbio de mercadorias com a ilha. (SILVA; JOHNSON,

2013). Tem-se que esta recuperação econômica cubana foi possível após a passagem de poder de Fidel para Raúl Castro, que simbolizou a renovação da administração da economia na ilha, ainda que a ideologia política cubana tenha sido mantida.

A parceria com a China foi além das trocas econômicas, gerando desenvolvimento cubano em biotecnologia. Esta parceria com a Ásia pôde ter sido considerada mais um fator impulsionador da busca pela reaproximação dos EUA com Cuba ao se considerar a posição de paridade e complementaridade com a qual se tem classificado EUA e China. (SILVA; JOHNSON, 2013).

A partir do *Governmental Politics Model* de Allison, é possível identificar que a questão econômica causou mudanças no agir diplomático de Cuba, que se viu obrigada a manter sua diplomacia ativa para conseguir novos parceiros comerciais, sobretudo com a chegada de Raúl ao poder. Para os Estados Unidos a questão econômica também foi um fator modelador do meio, tornando-o mais competitivo, pois Cuba estava conquistando fortes parceiros econômicos dentro do continente americano, como Brasil e México, que também são países de grande influência política na América Latina; além de a ilha ser um campo fértil para a realização do empresariado americano, que não admitia a entrada chinesa na ilha sem que houvesse nenhum tipo de competição da sua parte. Logo, o aspecto econômico da questão também moldou o meio, e os atores envolvidos tiveram de usar seu poder de barganha para colocar a questão da reaproximação entre as potências na agenda de ambos os governos.

A administração Obama temia os efeitos da crise de 2008 na América Latina, pois a região poderia alcançar dívidas internacionais muito altas, o que não seria bom para a recuperação dos próprios Estados Unidos e abriria margem para que os chineses alcançassem parcelas ainda maiores do mercado latino. Portanto, a abordagem da Obama para a região diferiu das anteriores, no sentido de que a região deixou de ser vista como um bloco único, e os países latinos começaram a ser tratados de acordo com suas individualidades. Ademais, o combate ao terrorismo deixou de ser a preocupação central da política externa dos EUA para a região, abrindo margem para tratar de outros assuntos, como o desenvolvimento. (VIGEVANI; MAGNOTTA, 2016).

Com esta nova tratativa dada à região pela administração Obama, a questão Cubana deixou de ser abordada apenas visando o fim de um regime diferente do da ideologia americana, baseado na justificativa do combate ao terrorismo e ao comunismo, para se tornar mais uma questão de alinhamento econômico e diplomático, calcado em condições potencialmente irreversíveis, não só entre EUA e Cuba, mas entre EUA e América Latina.

Isto porque, como inicialmente a região não estava dentre as prioridades do governo norte-americano, a China foi conquistando mais espaço na região, sobretudo pelo fato de a maioria dos

governos latinos terem adotado posicionamento esquerdista, mais alinhado com a ideologia chinesa do que com a estadunidense. Esta afirmação chinesa na região tornou-se uma preocupação para os EUA, fazendo com que a administração Obama passasse a se voltar um pouco mais para seus vizinhos.

Outros atores de destaque na reaproximação EUA – Cuba

O Vaticano já havia mostrado interesse na reaproximação diplomática entre EUA e Cuba desde o final do século XX, quando em 1998, o então Papa, João Paulo II, fez uma visita a Cuba, quebrando o isolamento diplomático para com a ilha. (GAMA, 2015). Contudo, como nenhuma concessão política foi feita, a questão não teve sua devida relevância creditada.

Portanto, Francisco I vem com a prerrogativa de trazer inovação e renovação para a Igreja. Além de ter chegado ao poder como um Papa inovador, ele também se tornou conhecido internacionalmente por seu carisma, não só para com os fiéis da Igreja Católica, mas também para com os não praticantes desta religião, devido ao seu carisma e simpatia para com o próximo. (NOBREGA; BONFIM, 2016).

Quando Obama e Raúl Castro anunciaram a intenção de retomar relações diplomáticas, veio ao conhecimento público que o Papa Francisco havia tido papel importante como mediador e articulador deste processo, fazendo contato entre os dois governos, além de ter aberto o Vaticano para que ambos os governos pudessem se reunir. Além do mais, Francisco fez intermediação direta para que agentes cubanos presos nos EUA há quase 20 anos fossem libertados, bem como o norte-americano Alan Gross pudesse retornar para seu país. (NOBREGA; BONFIM, 2016).

Esta participação de Francisco trouxe maior legitimidade ao processo iniciado por EUA e Cuba perante a sociedade civil, sobretudo por envolver uma figura de forte apelo social.

Por outro lado, verificamos a participação de outro ator relevante que influenciou no processo de reaproximação entre os EUA e Cuba. Quando Chávez venceu as eleições de 1998 na Venezuela, Cuba viu a oportunidade de firmar acordos de cooperação com o país, de modo a superar o isolamento imposto pelos EUA. Houve, inclusive, a expansão da influência cubana sobre a América Latina. (WASSERMAN; RIBEIRO, 2008). Ou seja, a Venezuela foi para Cuba não só um parceiro econômico, mas também um aliado na luta pelo socialismo e pela expansão do ideal revolucionário, que não estava sob os efeitos do bloqueio estadunidense.

Em resumo:

Se a participação cubana foi ingrediente fundamental para a implementação das políticas públicas destinadas aos setores mais pobres da sociedade venezuelana, sobretudo nas áreas de educação e saúde, a conexão entre os dois países também resultou extremamente benéfica para a superação das dificuldades da economia cubana nos primeiros anos do século XXI. A aliança estratégica entre Cuba e

Venezuela tem como resultado imediato a recuperação econômica da ilha e o fortalecimento da imagem política de Chávez junto à esquerda do mundo periférico. (WASSERMAN; RIBEIRO, 2008: p. 85).

Contudo, a Venezuela constituiu sua economia majoritariamente na exportação de petróleo, tendo que importar aproximadamente 90% dos produtos e serviços necessários a nação. Sendo assim, com a baixa dos preços do petróleo em 2013-2014, o país entrou em uma grave recessão econômica.

Isto significou para Cuba a perda de um importante aliado econômico, que teve então de se voltar para suas questões domésticas. Logo, o enfraquecimento da Venezuela como par de esquerda de Cuba também modelou o cenário internacional para que a ilha também se dispusesse a negociar a reaproximação com os Estados Unidos visando uma futura anulação do bloqueio econômico imposto ao país. É possível verificar que sem esta configuração de forças, num cenário propício, não seria provável que EUA e Cuba tivessem a necessidade de se reaproximar diplomaticamente de 2008 a 2016.

Considerações Finais

A relação entre Cuba e Estados Unidos passou por grandes transformações ao longo do tempo e sempre se deu de maneira muito instável, diferentemente da relação que os EUA mantiveram com os outros países da América. Fato é que, antes mesmo da independência cubana em 1898, os Estados Unidos, munidos do discurso da Doutrina Monroe (1823) já haviam se colocado em posição de discutir se Cuba deveria mesmo ser livre da posse espanhola ou não. Ou seja, antes mesmo de ser “independente”, Cuba já era comandada pelos Estados Unidos.

Desde então, os EUA passaram a intervir diretamente, decidindo os líderes cubanos e sua forma de agir, sendo a trajetória de Batista no poder da ilha o maior exemplo disto. Inicialmente Batista estava à frente do exército cubano, e posteriormente assumiu o poder em um golpe militar (1952). Todo este processo fora apoiado pelos EUA, que estavam em forte campanha contra o comunismo com a Doutrina Truman (1947), desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Contudo, já começava a se organizar na ilha movimentos contrários à intervenção americana e à falta de liberdade do país. Temendo uma revolta popular, os EUA retiraram seu apoio a Batista e passaram a apoiar o movimento revolucionário de Fidel Castro. Como consequência, Batista renunciou ao poder e os revolucionários ascenderam em 1959.

Porém, o movimento revolucionário fugiu do domínio estadunidense e passou a governar em prol da ilha e dos interesses da população. A partir de então se observou uma grande mudança na diplomacia americana para a ilha, com governos cada vez mais rígidos e inflexíveis em relação à

revolução em Cuba. Quando a ilha se alinhou à URSS, houve então uma virada brusca na sua relação com os EUA. Desde então a ilha passou a sofrer fortes retaliações do governo estadunidense, como o embargo e a expulsão da OEA. O fim da URSS em 1989 causou enfraquecimento da economia cubana, que sempre fora dependente e fraca, mas também possibilitou a ilha perceber que era preciso expandir sua ação diplomática.

A partir dos anos 2000, ficou mais evidente que o embargo dos EUA a Cuba não fazia mais sentido, pois além de não se poder mais usar o discurso do combate ao comunismo, o próprio empresariado americano conseguiu flexibilizar as restrições ao comércio com o governo cubano com o TSRA. Já para as questões políticas e militares, houve nova onda de enrijecimento estadunidense, por conta da prerrogativa dos ataques de 11 de setembro.

A mudança de governo que ocorreu em Cuba e nos EUA nos anos seguintes foi muito importante para que o cenário internacional começasse a se tornar favorável para a retomada de diálogo entre os países. Obama almejou tratar os países da América Latina respeitando suas diferenças e buscando a resolução de conflitos por meio do diálogo (*Smart Power*). Isto porque sua administração almejava mudar a imagem de intervencionista e imperialista que os EUA haviam construído na região. A melhor maneira de demonstrar esta mudança na diplomacia norte-americana foi buscar a reaproximação com Cuba, que por muito tempo foi considerada inimiga dos EUA.

Raúl Castro assumiu o cargo de líder de Cuba após seu irmão, Fidel, largar a posição por problemas de saúde. Como já era de se esperar, a continuidade do poder na mão dos Castro não levou a nenhuma mudança na condução da política cubana. Porém, a economia da ilha foi aberta, de maneira gradativa, para que empresas externas pudessem investir, produzir e transferir conhecimento na ilha. Foi esta abertura econômica que permitiu a China promover IEDs em Cuba, fazendo com que o empresariado norte-americano forçasse a suavização do embargo para que se pudesse aplicar a livre iniciativa em território cubano.

A disposição para retomar o diálogo entre ambos os países trouxe benefícios à sociedade civil, sobretudo no que tange à imigração, isto porque estadunidenses que antes não podiam ir à Cuba puderam ir à ilha rever seus familiares. Houveram alguns outros avanços, como a permissão de envio de remessas de dinheiro para Cuba, que mesmo não resolvendo a questão principal do embargo, entravada pelo Congresso americano, foram importantes para a sociedade.

Além de Obama e Raúl, atores como o Papa Francisco, a sociedade civil norte-americana com os cubanoamericanos, o empresariado estadunidense, os países da América Latina, a China e os países europeus parceiros econômicos de Cuba, foram atores importantes, com poder de influência e persuasão, que propiciaram o cenário para que houvesse novamente diálogo entre EUA e Cuba em busca de uma normalização diplomática entre os países. Levando em consideração o *Governmental*

Politics Model, de Graham Allison, foi este cenário que permitiu os avanços que se abordou neste trabalho e que pode ser considerado bem-sucedido em detrimento de outras tentativas parecidas que não trouxeram avanço algum. Temos assim que a hipótese proposta neste artigo foi confirmada.

A produção teórica sobre este tema é muito importante para as ciências sociais. Após mais de 50 anos de embargo, dois países considerados grandes inimigos anunciaram mundialmente sua intenção de retomar o diálogo diplomático em prol de uma nova tentativa de reaproximação. Entender os fatos que levaram a isso pode ser muito importante para que se possa avançar futuramente nesta questão.

Com a saída de Obama da presidência dos EUA e o começo da administração de Donald Trump (2017) a continuação do diálogo com Cuba foi pessimista, pois a administração Trump não teve o diálogo como ferramenta de política externa como fora com Obama. Ainda assim, é importante que se busque manter as pequenas conquistas obtidas nos anos anteriores, visando uma futura finalização do embargo dos Estados Unidos para com Cuba e uma normalização da relação entre eles para que hajam ganhos maiores para os dois países, processo que pode ser retomado com a volta os democratas ao governo dos EUA através de Biden e também a transição política cubana de Raúl Castro para Miguel Diaz Canel em 2021.

Referências Bibliográficas

ALLISON, Graham. The Cuban Missile Crisis. In: ALLISON, G.; ZELICOW, P. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Pearson, 1999. Cap. 14. p. 256–283.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **El Embargo Estadonidense Contra Cuba: Su Impacto em los Derechos Económicos y Sociales**. Londres: Amnesty International Publications, 2009. Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/44000/amr250072009spa.pdf> Acesso em: 8 jun. 2021.

AYERBE, Luis Fernando. A política externa dos Estados Unidos e a trajetória do desenvolvimento cubano. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 20/21, 1997/1998.

CUNHA, Filipe Brum. **Imigração aos Estados Unidos da América: Análise Histórica e Tendências no Início do Século XXI**. 2012. 167 f. Dissertação. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/70009> . Acesso em: 5 out. 2021.

DÍAZ, Antonio Aja. **La Emigracion Cubana Hacia Estados Unidos a la Luz de su Política Inmigratoria**. Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de America Latina y el Caribe de lared CLACSO. jul, 2000, s.p. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/laemig.pdf> Acesso em: 14 ago. 2021.

FERREIRA, Marcos Alan. *A Política dos Estados Unidos para Cubanos Mandatos de Bill Clinton e George W. Bush: Continuidade em um Contexto Internacional de Mudanças*, 2006. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/Marcos2.pdf> Acesso em: 02 abr. 2021.

FILHO, João Roberto Martins. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a Contra-insurreição. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, p. 67-82, jun. 1999.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. A Abertura de Cuba e Transformações da Ordem Internacional. **Em Debate**, v.7, n.4, p. 34-41, set. 2015. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/05-Dossie-Setembro-2015-Carlos-Frederico-A-abertura-de-cuba-e-transformacoes-da-ordem-internacional.pdf>. Acesso em: 10 jul. 20.

LUNGARZO, Carlos. (2010). **O Problema dos Direitos Humanos em Cuba** [Online]. s.p. Disponível em: <http://consciencia.net/o-problema-dos-direitos-humanos-em-cuba/> . Acesso em: 04 out. 2021.

MEJÍAS, Sonia Alda. **Certezas e Incertidumbres Sobre Las Nuevas Relaciones entre Estados Unidos y Cuba**. Instituto Español de Estudios Estratégicos – Documento Opinión. 16/2015. 5 de febrero de 2015. Disponível em: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEEO16-2015_Cuba_EEUU_SoniaAlda.pdf . Acesso em: 24 mar. 2021.

MEUCCI, Isabella Duarte Pinto. **Estados Unidos e América Latina: o Caso de Cuba no Pós-Guerra Fria**, 2013. Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina. “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v10_isabella_GIV.pdf . Acesso em: 22 mai. 2021.

MIRANDA, Myra; YANG, Seohyeon. *Obama to Cuba: Who Benefits?* Council on Hemispheric Affairs. Washington, 2016. Disponível em: http://www.coha.org/wp-content/uploads/2016/02/Obama-to-Cuba-Who-Benefits_M.-Miranda-and-S.-Yang2.pdf . Acesso em: 10 jun. 2021.

MOREIRA, Luis Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

NOBREGA, Adilson Rodrigues de; BONFIM, Sírnia Mapurunga. **Líder Carismático ou Diplomata: Cobertura da Mídia Brasileira sobre a Atuação do Papa Francisco na Reaproximação EUA e Cuba**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 14, Palhoça, 2016. Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, Palhoça: SBPJor, 2016. p. 1-16. Disponível em: <http://sbpjour.org.br/congresso/index.php/sbpjour/sbpjour2016/paper/viewFile/10/165> Acesso em: 25 jun. 2021.

NYE, Joseph S. **Soft Power: the Means to Success in World Politics**. New York: Perseus Books, 1. ed. 2005. 191 p.

PATRICIO, Raquel de Caria. A Revolução Cubana, a Deriva do Regime Castrista e os Destinos de Cuba Pós- Fidel Castro. **Meridiano 47**. 2016. 17. p 1 – 8. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/M47e17021/17064> . Acesso em: 09 ago. 2021.

PETERS, Philip. President Obama and Cuba. **Palabra Nueva**, Havana, março 2010. Disponível em: <http://www.lexingtoninstitute.org/wp-content/uploads/2010/03/palabranuevamarch2010.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2021.

PICCONE, Ted. *United States-Cuba Normalizations: Strategic Implications for U.S National Security*, 2015. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/04/us-cuba-normalizations-piccone/us_cuba_normalizations_piccone.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

REIS, Solange. Uma Leitura da Aproximação Cuba-EUA sob a Doutrina Obama. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v.13, n.1, p.8-15, nov. 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/viewFile/P.1809-6182.2016v13n1p8/10260> . Acesso em: 03 jul. 2021.

SANTORO, Maurício. Cuba após a Guerra Fria: mudanças econômicas, nova agenda diplomática e o limitado diálogo com os EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p 130-140, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9cT5KfjBBqxP4tMtNpJXFwn/abstract/?lang=pt> Acesso em: 08 jun. 2021.

SILVA, Marcos Antônio da; JOHNSON, Guillermo A. O Comércio Exterior de Cuba no Século XXI e a Diversificação de Parcerias. **Conjuntura Global**, Curitiba, vol.2, n.2, abr./jun., 2013, p. 45-52. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/35332> . Acesso em: 25 jun. 2021.

VIGEVANI, Tullo; MAGNOTTA, Fernanda. Os atores externos: Agendas e Estratégias dos Estados Unidos para a América Latina. **Pensamiento Proprio**, No. 16. p. 179-216. julho-dezembro, 2016. Disponível em: <http://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/pensamientopropio/article/view/3680/0> Acesso em: 01 jun. 2021.

WASSERMAN, Claudia; RIBEIRO, Vicente. Cuba e a Esquerda Latino-Americana. Entre o Impacto da Revolução de 1959 e a Revolução Bolivariana. **Cahiers des Amériques Latines** No. 57-58. p. 75-88. 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cal/1217#tocfrom1n1> . Acesso em: 14 jun. 2021.