

**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)**

**O Impacto da Política Externa dos
EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)**

Marcos Alan Fagner dos Santos Ferreira

São Paulo

2006

Dissertação de conclusão do mestrado em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas", convênio entre UNESP (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho), UNICAMP (Universidade de Campinas) e PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), sob orientação do Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

Banca de defesa:

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

Profa. Dra. Ana Maria Stuart

Prof. Dr. Héctor Saint-Pierre

Dedico esse trabalho ao meu pai, minha mãe e meu irmão, que jamais deixaram de me apoiar e dar a força necessária para a superação dos obstáculos da vida...

“Devemos apreciar melhor as formas em que todos possam beneficiar-se da cooperação e solidariedade, aproveitando o potencial de globalização para criar uma força unificadora e única: uma globalização que coloca a promoção e proteção de direitos humanos no coração dos seus objetivos e estratégias. Permitir que diferentes culturas e povos coexistam é uma prioridade.”

(Sérgio Vieira de Mello)

“All men have been created to carry forward an ever-advancing civilization.”

(Baha'u'llah)

Agradecimentos

Longa é a lista das pessoas e instituições que agradeço por ter me ajudado de alguma maneira e desde já me desculpo se minha memória tratar alguém com injustiça por conta de algum esquecimento.

Primeiramente, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que com constante apoio financeiro, tornou possível a conclusão desta pesquisa de mestrado.

Ao Prof. Luis Fernando Ayerbe, agradeço pela orientação e pelo apoio em cada página do trabalho, sempre trazendo uma tranquilidade característica que acalma e incentiva para a continuidade do trabalho dentro da academia. Seu exemplo de trabalho é algo a ser seguido por todo jovem que está no começo da vida acadêmica, sem dúvida.

Agradeço também a todos os professores do Programa San Tiago Dantas pelo valioso conhecimento compartilhado. Neste sentido sinto-me na necessidade de enfatizar o papel do Prof. Enrique Amayo, que desde 1999 me iniciou no campo acadêmico e vem sendo um amigo constante, sempre um incentivador que jamais deixou de confiar em meu trabalho.

À secretaria do mestrado, Giovana Vieira, obrigado e parabéns pelo excelente trabalho. Seu profissionalismo se reflete na evolução deste programa de pós-graduação.

À Faculdade Fernão Dias agradeço pela confiança dada em meu trabalho desde 2005.

Aos meus pais e ao Diegão, meu irmão, além de agradecer, ofereço meu trabalho para vocês, os pilares de minha vida.

Aos amigos do Observatório das Relações entre Estados Unidos e América Latina (OREAL) e do Núcleo de Pesquisa sobre Amazônia e Pacífico (NPAP): Daniel, Marcelle, Petrônio, Paulo, Alex Shima, Neusa, Ana Paula Bentes, Ivy, André, Gustavo e Ariel, é demais tê-los como companheiros e amigos neste campo científico que todos adoramos. Sucesso para todos nós!

A todos os amigos da turma de 2004, ou “Dantescos”, obrigado por tudo e desejo sucesso a todos! Especiais agradecimentos merecem duas pessoas: Fábio e Ana Paula Maielo. Fábio, pouca gente confiou na gente no começo desta empreitada, mas cá estamos superando tudo sempre com humildade e mostrando nosso valor. Minha vitória é sua vitória pelo apoio mútuo que nos motivou para que aqui estivéssemos. Ana, são raras hoje as pessoas com virtudes tão sublimes, capazes de demonstrarem desprendimento e pureza de motivo nos tempos atuais: e você é uma delas!

Diversos amigos merecem ser citados pelos momentos de auxílio, alegria e força, e já me desculpo se negligencio alguém: Charles, Merim, Carlinhos (*in memorian*), Júnior, Paulo, Vera, Marcão, Tiago, Cidão, Wellington, Ronaldo, Cléslei, Luciano, Alessandra, Ana Paula, Carol, Beto, Scooby, Dias, Igor, Pablo, Rogério, Rafa, Michelle, Tolão, Pitu...

A meu ver, não só o apoio material é necessário como também o espiritual. Neste sentido agradeço a todos os membros da Comunidade Bahá’i que estiveram do meu lado nestes três anos e que me motivam espiritualmente para todos os empreendimentos de minha vida: Angelita, Negin, Samareh, Jena, Vahid, Michel, Brenda, Kely, Roma, Clovinho, Celso Jr., Anderson, Keyvan, Josy, Jordana, Maria de Lourdes, Fariba, Neissan, Farhad, Sandra, Regina, Ronaldo, Mônica, Azm, Susi, Atussa, Melissinha, Talieh, Saidinho, Munirih, Camila, Zulma, Japão, Pablo, Fernando, Ana Carla, Marcos Fadel... perdão se minha memória falha em esquecer algum nome, são tantas as pessoas especiais que até me perco ao relatar todas...

Por fim, o maior agradecimento, gratidão e reverência são para a Abençoada Beleza que me proporciona irrestritamente a força espiritual e motivacional necessária para levar adiante a mudança necessária em âmbito individual e coletivo.

Resumo:

“O impacto da política externa dos Estados Unidos nas relações Brasil-Cuba (1996-2004)”

O trabalho busca reconstituir historicamente as relações entre Brasil e Cuba, com especial atenção à presença dos EUA neste relacionamento. Cuba recebe forte influência da política norte-americana através de uma política externa hostil cristalizada desde 1960 em intervenções diretas e forte embargo econômico justificados em nome do combate ao regime socialista que vigora na ilha e o seu alinhamento com a União Soviética. Finalizada a Guerra Fria e com a perda de seus parceiros do bloco socialista, o embargo dos EUA foi fortalecido e referendado como lei no congresso norte-americano em 1996, com a Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act - LIBERTAD (lei Helms-Burton), ajudando a piorar a crise econômica cubana. Para enfrentar essa nova situação, Havana tem buscado abrir novas frentes nas relações com os países da América Latina, figurando o Brasil como um parceiro em potencial especialmente na área de ciência e tecnologia. Tendo em conta a conjuntura acima, buscamos analisar em que medida esse relacionamento hostil entre EUA e Cuba afeta o Brasil. Além disso, atentou-se às possíveis pressões de Washington para que o Itamaraty mudasse sua postura neutra com relação a Cuba. Por fim, percebeu-se também que Cuba vê o Brasil como um líder regional. Todos estes fatores trazem diversos desafios para a política externa brasileira, dada a complexa conjuntura que envolve Cuba na história diplomática do continente americano. O período analisado pela pesquisa abarca os anos de 1996 a 2004, data de entrada em vigor da lei Helms-Burton até o fim do mandato do governo George W. Bush.

Palavras-chave: Política Externa, Cuba, Brasil, Estados Unidos, Embargo, Cooperação.

Sumário

Apresentação	10
Capítulo 1: Teorias do Processo Decisório em Política Externa	14
• <i>Contexto do surgimento dos estudos sobre processo decisório</i>	<i>14</i>
• <i>O debate inicial sobre o processo de decisão em política externa: o pioneirismo de Snyder, Bruck e Sapin (1954)</i>	<i>16</i>
• <i>Avanços teóricos no estudo do processo de tomada de decisões: os três modelos de análise de Graham Allison</i>	<i>21</i>
• <i>Percepções nas relações internacionais e o processo decisório em política externa: definições e conceitos de Robert Jervis.....</i>	<i>27</i>
Capítulo 2: Perspectiva histórica da presença dos Estados Unidos nas relações diplomáticas entre Brasil e Cuba: de Juscelino Kubitschek ao reatamento de 1986... 30	
• <i>Cuba e a Política Externa Independente.....</i>	<i>30</i>
Antecedentes históricos: o governo Juscelino Kubitschek.....	30
Entendendo a Política Externa Independente (PEI)	35
Cuba dentro do governo Jânio Quadros	36
O governo João Goulart e sua política frente a Cuba.....	40
• <i>As relações Brasil-Cuba durante o governo militar</i>	<i>47</i>
• <i>O reatamento das relações Brasil-Cuba</i>	<i>51</i>
Capítulo 3: A política dos Estados Unidos para Cuba nos mandatos de Bill Clinton e George W. Bush	54
• <i>Introdução: um breve repasse sobre o relacionamento EUA-Cuba após a Revolução Cubana.....</i>	<i>54</i>
• <i>A política do Governo Clinton para Cuba: os anos iniciais</i>	<i>56</i>
• <i>A lei Helms-Burton</i>	<i>59</i>

• <i>A política de Clinton após a assinatura da lei Helms-Burton</i>	62
• <i>Os primeiros anos do George W. Bush</i>	64
• <i>A percepção dos Estados Unidos com relação a Cuba na questão do terrorismo internacional no governo George W. Bush</i>	65
A definição e o entendimento de terrorismo do governo dos EUA.....	65
Cuba como país terrorista: argumentações dos Estados Unidos e suas críticas	69
Implicações para Cuba ao ser indicada como patrocinadora do terrorismo	74
• <i>As propostas do governo Bush para uma transição democrática em Cuba</i>	76
• <i>Estratégias da política externa de Cuba para conter o cerco dos EUA</i>	79
Um repasse sobre os princípios que norteiam a política externa cubana	79
As relações entre Sociedade Civil e Estado na formação da política exterior cubana	82
Defesas do regime cubano para conter a hostilidade norte-americana.....	83
O fechamento do regime e a problemática dos direitos humanos diante da ameaça norte-americana	86
Capítulo 4: As Relações Diplomáticas entre Brasil e Cuba de 1986 aos dias atuais: diálogos, conflitos e a presença dos Estados Unidos	92
• <i>A reaproximação no governo José Sarney (1985-1989)</i>	92
• <i>As crises e obstáculos diante da crise dos anos 80</i>	93
• <i>O início de diálogos no sentido de uma cooperação para além do campo econômico</i>	97
• <i>O relacionamento Brasil-Cuba de 1990 a 1994</i>	98
O governo Collor de Mello	99
O governo Itamar Franco	101
• <i>O relacionamento Brasil-Cuba no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)</i>	102
O Brasil perante Cuba nas organizações internacionais: contra Washington, à favor de Havana	103

Os conflitos diplomáticos de maio de 1998: um caso de interferência direta dos EUA na política brasileira para Cuba?.....	105
O retorno paulatino de um diálogo amistoso com Cuba após abril e maio de 1998	107
Cuba no discurso brasileiro sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).....	111
Cuba no caso José Bustani	112
A cooperação científica e tecnológica entre Brasil e Cuba no governo Cardoso	114
• <i>A postura do governo Lula com relação a Cuba</i>	117
A doutrina do “engajamento construtivo”	117
Capítulo 5: Os Estados Unidos como terceiro ator no relacionamento Brasil-Cuba.	121
• <i>A importância de Cuba para o Brasil: desafios diante da presença norte-americana</i>	121
• <i>A importância do Brasil para Cuba após o fim da Guerra Fria</i>	125
• <i>Convergências e divergências entre EUA e Brasil acerca de Cuba</i>	126
Referências Bibliográficas:	131

Apresentação

O presente trabalho busca reconstituir historicamente as relações entre Brasil e Cuba, com especial atenção à presença dos EUA neste relacionamento. Cuba recebe forte influência da política norte-americana através de uma política externa hostil cristalizada desde 1960 em intervenções diretas e forte embargo econômico justificados em nome do combate ao regime socialista que vigora na ilha e o seu alinhamento com a União Soviética. Finalizada a Guerra Fria e com a perda de seus parceiros do bloco socialista, o embargo dos EUA foi fortalecido e referendado como lei no congresso norte-americano em 1996, com a Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act - LIBERTAD (lei Helms-Burton), ajudando a piorar a crise econômica cubana. Para enfrentar essa nova situação, Havana tem buscado abrir novas frentes nas relações com os países da América Latina, figurando o Brasil como um parceiro em potencial especialmente na área de ciência e tecnologia.

Tendo em conta a conjuntura acima, buscamos analisar em que medida esse relacionamento hostil entre EUA e Cuba afeta o Brasil, atentando para as possíveis pressões de Washington para que o Itamaraty mude sua postura neutra com relação a esse país. Todos estes fatores trazem diversos desafios para a política externa brasileira, dada a complexa conjuntura que envolve Cuba na história diplomática do continente americano.

O período a ser analisado pela pesquisa abarca os anos de 1996 a 2004, data de entrada em vigor da lei Helms-Burton até o fim do mandato do governo George W. Bush. Dada a multiplicidade de atores e o foco na questão da política externa que nos propomos a analisar, percebeu-se que as teorias que tratam do processo decisório se mostram especialmente úteis para nossa análise. No capítulo 1 abordamos de forma introdutória a estrutura teórico-metodológica que explica como as decisões são tomadas, a importância de compreender os interesses particulares dos membros influentes do núcleo governamental em uma decisão de política externa, a questão de como os órgãos governamentais influem na diplomacia e a importância da contextualização histórica para o entendimento das decisões tomadas.

O tratamento teórico das relações entre Estados Unidos e Cuba exige uma contextualização histórica do processo de (des)entendimento que permeia os dois

países. Segundo alguns historiadores como Oliva Campos¹, Cuba estaria dentro dos interesses nacionais para o governo dos Estados Unidos desde 1810, em um momento de ampliação da influência norte-americana na América. Esse interesse responderia por questões geopolíticas, haja vista a ilha estar muito próxima da costa da Flórida (EUA), podendo servir de base para a defesa do território norte-americano no caso de um ataque externo; além disso, há os interesses comerciais de Washington na ilha, presentes desde o século XIX.

Com a revolução ocorrida em 1º de janeiro de 1959, os novos governantes de Cuba trouxeram medidas durante o processo revolucionário que desagradavam os interesses dos Estados Unidos, como: reforma agrária, aproximação com a União Soviética e nacionalização de empresas estadunidenses. Este episódio foi de encontro aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos na região em um período de Guerra Fria, na qual era iminente o medo da ameaça comunista capitaneada pela União Soviética. Não demorou a que o presidente Dwight Eisenhower usasse sua autoridade para sancionar em outubro de 1960 um embargo parcial que proibia a exportação de bens e produtos a Cuba². Em 3 de janeiro de 1961 os Estados Unidos romperam relações com Cuba, situação que perdura até os dias atuais.

De 1961 até hoje o que se tem visto é uma constante situação conflituosa entre os governos dos dois países. Desde aquele momento diversos episódios permearam o cenário das relações entre Cuba e Estados Unidos, como a Invasão da Baía dos Porcos patrocinada pela *Central Intelligence Agency* (CIA), a Crise dos Mísseis que por muito pouco não desencadeara a Terceira Guerra Mundial, entre diversos outros capítulos dessa longa história que já perdura por mais de 40 anos. Mesmo com o fim do bloco socialista em fins dos anos 80 e início dos 90, a dura postura dos EUA frente a Cuba permanece. Em 1992 a Lei Torricelli (*Cuban Democracy Act*) endureceu ainda mais o embargo e em 1996 veio a Lei Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act - LIBERTAD*) que codificou e tornou o embargo contra Cuba revogável apenas com a anuência do Congresso, enfraquecendo a capacidade de decisão do poder executivo norte-americano.

¹ Cf. CAMPOS, 2000, p. 14.

² BRENNER *et. al.*, 2002, p. 194.

Essas duas leis, especialmente a lei Helms-Burton, tem um caráter polêmico pela sua extraterritorialidade, evocando que países não envolvidos no conflito EUA-Cuba sejam punidos eventualmente por fazerem negócios com Havana. Não obstante, dado o peso de Washington no cenário mundial e seu histórico conflituoso com Cuba, o entendimento das relações dessa última com qualquer país americano necessita levar em conta os EUA. É neste sentido que esse trabalho procura ver como a posição conflituosa entre a ilha caribenha e seu vizinho ao norte envolve o Brasil. Para tal análise, iniciamos o trabalho com uma contextualização temporal do relacionamento Brasil-Cuba e a presença norte-americana do período que vai de 1956 a 1986. Essa retomada histórica, que compõe o segundo capítulo, ajuda-nos a compreender a diplomacia brasileira para Havana dentro da linha do tempo, nos dando a base para entender as tomadas de decisões brasileiras *a posteriori*.

A partir da Lei Helms-Burton até o fim do governo George W. Bush o que se tem percebido é a permanência do conflito dos anos da Guerra Fria em uma política externa complexa, na qual novos atores emergem com interesses dos mais diversos. Muito mais que simples decisões e negociações entre governos, uma análise das relações EUA-Cuba precisa levar em consideração os cubano-americanos que exercem forte lobby no Congresso dos EUA e nas instituições governamentais dos estados da Flórida e Nova Jersey. Ainda, necessita considerar o jogo de poder da política norte-americana, com interesses do poder executivo, Congresso, Senado e os mais diversos órgãos burocráticos que trabalham com esta complexidade. Esta é a temática tratada no terceiro capítulo, buscando facilitar o entendimento da complexidade atual do relacionamento EUA-Cuba.

No quarto capítulo centralizamos nossa explicação nas relações entre Brasil e Cuba desde o reatamento diplomático de 1986 até o governo Lula. Ali, fizemos um levantamento histórico do período, dando atenção à eventual presença dos EUA em determinadas ocasiões como nos acontecimentos de maio de 1998, em que o Brasil adotou uma postura mais agressiva frente a Cuba, no discurso brasileiro sobre a ALCA

(Área de Livre Comércio das Américas) e no caso do embaixador brasileiro destituído da OPAQ, José Bustani³.

Por fim, o quinto capítulo traz algumas reflexões sobre os EUA como terceiro ator no relacionamento cubano-brasileiro. Neste capítulo, o intuito foi levantar reflexões baseadas no que foi visto nos capítulos anteriores e em alguns fatos relacionados à nossa temática, mostrando assim nossa visão conclusiva da pesquisa aqui relatada.

³ “A OPAQ (Organização para a Proibição de Armas Químicas) é uma organização internacional, criada em 1997 e afiliada à ONU, com sede na Holanda, destinada a implementar a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Estocagem, Produção e Uso de Armas Químicas e sobre sua destruição. Não é assimétrica, pois mesmo as potências militares, como os Estados Unidos, têm as mesmas obrigações que os demais países, com respeito ao desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa (nucleares, químicas, bacteriológicas e seus vetores).” BANDEIRA, 2004, p. 245.

Capítulo 1: Teorias do Processo Decisório em Política Externa

Contexto do surgimento dos estudos sobre processo decisório

O debate em torno das teorias do processo decisório em política externa se iniciou nos anos 50 em uma busca de fundamentação científica do campo das relações internacionais. Naquele momento, era marcante a influência das correntes behavioristas (ou comportamentalismo, como também são chamadas) trazidas da área da psicologia por cientistas como o soviético Y. Pavlov e o norte-americano B. F. Skinner. As correntes comportamentalistas dentro da psicologia buscavam explicar o comportamento das pessoas através de experimentos laboratoriais feito em animais; estes estudos por sua vez mostrariam como se processava o estímulo no ser humano e as respostas racionais ou instintivas geradas por esse estímulo.

No debate das relações internacionais, o behaviorismo se debruçou na explicação empírica do comportamento dos atores internacionais, especialmente do Estado. Não obstante, confrontou a corrente normativa – que alguns denominam como tradicionalismo – que prevalecia até a década de 1950 e que seria baseada em proposições menos empíricas e conseqüentemente mais dedutivas. Criou-se então um embate entre os autores ditos tradicionalistas e os comportamentalistas, o que gerou consideráveis desenvolvimentos teóricos dentro das relações internacionais. Explicando o debate entre essas duas correntes, Arenal⁴ coloca que:

Os tradicionalistas são, em geral, céticos à respeito dos esforços por prever ou aplicar a análise de probabilidades aos assuntos humanos. Pode ser que em determinados momentos utilizem variáveis quantificadas, mas são críticos à tendência de quantificar tudo ordenadamente a demonstrar mediante análise estatística uma proposição que deveria ser óbvia a uma pessoa com senso comum. Em resumo, os tradicionalistas consideram que seu enfoque permite esboçar algumas proposições gerais sobre as relações internacionais que servem para explicar e, em grau limitado, prever o sentido dos acontecimentos internacionais.

⁴ ARENAL, 1990, p. 113.

Por outro lado, os behavioristas

(...) consideram que a conduta humana deve ser observada sistemática e compreensivamente, que unicamente devem formular-se generalizações baseadas em uma evidência empírica e que estas generalizações devem ser provadas de acordo com um método científico. A política deve, portanto, definir-se em termos de parâmetros observáveis de ação e conduta ao invés de termos abstratos e impressões. Aspiram a uma teoria das relações internacionais cujas proposições estejam baseadas tanto em provas lógicas e matemáticas, como em estritos e empíricos procedimentos de verificação⁵.

É no bojo desse debate acima descrito e com as aspirações científicas dos behavioristas descritas anteriormente por Arenal, que os estudos do processo de tomada de decisões tomam corpo e se desenvolvem nas mais diferentes áreas da ciência. Se por um lado esses estudos enquadram na economia a questão da racionalidade econômica ou na psicologia o comportamento humano, nas relações internacionais centra-se nos condicionantes às decisões tomadas no núcleo governamental e o comportamento estatal. Com isso há uma evolução nos estudos internacionais que havia até então, pois estes, que eram provenientes principalmente da corrente realista clássica⁶, trata os atores como blocos monolíticos em que comportamentos predeterminados buscam a

⁵ Ibidem.

⁶ Na proposição teórica realista, as relações internacionais são entendidas como conflituosas por excelência, na qual os países buscam dentro de sua esfera de poder maximizar seus interesses. As entidades estatais são tidas como epicentro da análise, sendo o Estado um ente racional que busca se manter vendo o outro Estado como uma potencial ameaça. Assim, prevalecem no sistema internacional as raízes da natureza humana colocada por T. Hobbes, em que o que vale é a sobrevivência, custe o que custar o valor desta sobrevivência. O desenvolvimento da teoria realista dentro do âmbito das relações internacionais tem início com o inglês Edward Hawlett Carr em seu livro *“Vinte Anos de Crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais”*, mas a sistematização de tal corrente quem traz é Hans Morgenthau no livro *“Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace”*, editado pela primeira vez em 1948, na emergência da Guerra Fria. Ao introduzir os princípios do realismo político (que são seis segundo ele), Morgenthau vai colocar que *“political realism believes that politics like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature. In order to improve society it is first necessary to understand the laws by which society lives”*. (MORGENTHAU, 1993, p. 4). Com isto, o autor coloca que, como na sociedade, a política reflete a natureza humana, que se resume na busca pela sobrevivência em que prevalece a lei do mais forte. Completando estes princípios, Morgenthau vai dizer que *“the main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics in the concept of interest defined in terms of power”*. (MORGENTHAU, 1993, p.5) Assim a idéia de interesse se torna ponto chave da política, não sendo afetada por circunstâncias de tempo e lugar. Ao ter o interesse como ponto chave da política, a moral acaba não tendo vez, a não ser que ela sirva aos interesses em termos de poder.

maximização dos interesses estatais. Assim, não é preocupação do realismo saber com profundidade os condicionantes das decisões do Estado, haja vista que o que interessa para essa corrente são as decisões governamentais baseadas num instinto de sobrevivência soberana, independente de como essa decisão foi internamente tomada e como se chegou a ela. Nisso, perde-se de vista o papel que joga um indivíduo ou uma organização no processo decisório, tornando uma análise de política externa incompleta.

Com o início do estudo da teoria da decisão se produz uma mudança fundamental, na qual esta não dirige sua atenção como abstrações metafísicas ou aos governos como blocos monolíticos frente ao exterior, mas sim trata de iluminar o comportamento, e os condicionantes do mesmo, dos encarregados de elaborar a política exterior enquanto seres humanos submetidos a múltiplas pressões e influências⁷.

O debate dessa mudança fundamental no campo teórico das relações internacionais é o que discutiremos agora, analisando os principais autores que tratam do processo decisório em política externa.

O debate inicial sobre o processo de decisão em política externa: o pioneirismo de Snyder, Bruck e Sapin (1954)

No ano de 1954, a área acadêmica das relações internacionais assistiu um grande desenvolvimento no seu debate teórico-metodológico com a publicação do texto “*Decision-making as a Approach to The Study of International Politics*”⁸, escrito pelos cientistas políticos Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin.

Como lembra o analista espanhol Celestino del Arenal⁹,

⁷ Ibidem, p. 250.

⁸ Utilizaremos aqui essa referência obtida em língua espanhola, publicada no livro de Stanley Hoffmann “*Teorias Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*”. O texto original em inglês foi publicado em 1954 como uma monografia dentro do *Foreign Policy Analysis Project Series*, no. 3, na Universidade de Princeton, Estados Unidos.

⁹ Ibidem, p. 251.

O primeiro trabalho que se insere dentro da análise do processo de decisões é o que em 1954 publicam Snyder, Bruck e Sapin. Essa aplicação sistemática da análise do processo da tomada de decisões nas relações internacionais constitui um importante desafio às concepções tradicionais e tem sido considerada por alguns especialistas como um marco crucial no estudo da política exterior. O debate teórico-metodológico desenvolvido por esses autores deve colocar-se, tanto histórica como metodologicamente, dentro do movimento behaviorista. Seu enfoque representa a primeira tentativa de aplicar o rigor metodológico das ciências behavioristas ao estudo da política exterior.

O trabalho de Snyder (*et. al.*), antes de querer dar base à uma teoria geral de política externa, busca consolidar os alicerces de referência para análise do processo decisório. Até por isso o texto toma um caráter bastante didático com uma explicação pontual e metódica dos conceitos sugeridos e desenvolvidos. Essa maneira de explanar suas idéias é, acreditam os autores, a mais eficaz para iluminar uma perspectiva de política internacional que mostre os complexos determinantes e condicionantes do comportamento do Estado¹⁰. Contudo, para tal análise se pressupõe situar a análise ao nível do Estado.

Um conhecimento de *todos* os Estados se tem de embasar no conhecimento de *um* Estado, mediante a utilização de um esquema que permitirá a construção analítica das características de ações comuns a todos os Estados concretos. Isto é, o modelo de um Estado de ficção cujas características são tais que nos permitem dizer certas coisas acerca de todos os Estados reais, com independência das diferenças que possam se apresentar em alguns aspectos¹¹.

Ainda, os autores estabelecem o Estado-Nação como a unidade de ação política das relações internacionais. Mesmo com a existência de entidades supranacionais que imprimem novos condicionantes aos governos, tais como a

¹⁰ SNYDER *et. al.*, 1963, p. 191.

¹¹ *Ibidem*, p. 190.

Organização das Nações Unidas ou o Fundo Monetário Internacional, o âmbito decisório da política internacional se concentra no Estado.

Apesar da autonomia que o Estado teria na efetivação de suas decisões, esse se insere dentro de uma coletividade, sendo um ator em uma situação. A ação estatal existe

(...) quando se dão os seguintes elementos: ator (ou atores), fins, meios e situação. A situação é definida pelo ator (ou atores) segundo sua relação com outros atores, com possíveis fins, com os possíveis meios e segundo a forma em que fins e meios se constituem em estratégias de ação sujeitas a fatores relevantes da situação¹².

Dessa maneira, a ação do Estado derivará do ambiente em que ele se relaciona e da definição frente ao meio situacional. Essa definição será estabelecida pelos órgãos decisórios. “A ação do Estado é a ação realizada pelos que atuam em nome do Estado. Por conseguinte, o Estado é seus órgãos decisórios”¹³. Aqui podemos perceber o pioneirismo desses autores ao tratarem da decisão do Estado não como um processo monolítico definido por um fenômeno chamado governo. O fenômeno governo que os realistas tratam como uma “caixa preta” é constituída por órgãos, sendo que esses, por sua vez, são constituídos de funcionários que tem uma percepção subjetiva de cada fato internacional. Os órgãos decisórios do governo se tornam, sob essa perspectiva, os atores da análise de política externa.

Tendo em conta os aspectos enumerados pelos autores, percebemos a importância que tem a situação e o meio-ambiente em que se insere determinado órgão decisório na iminência de uma escolha de política externa. Não obstante, na aplicação dos critérios de aceitabilidade três características surgem para as orientações de política externa: percepção, escolha e expectativa¹⁴.

¹² Ibidem, p. 194.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, p. 195.

A explicação da situação/meio-ambiente que a orientação é efetivada pelo Estado merece ser explicada conforme determinados fatores que geram aquela conjuntura. Esses fatores são chamados por Snyder (*et. al.*) de marcos (*settings*).

Marco é (...) uma categoria de fatores e condições potencialmente relevantes que possam influir sobre a ação do Estado. (...) Marco externo designa, em geral, os fatores e condições que re-fundamentam os limites territoriais do Estado, as ações e reações de outros Estados (de seus órgãos decisórios) e as sociedade para que atuam e o mundo físico¹⁵.

Portanto, “o marco é um conjunto analítico para sugerir certos tipos de influências e limitar o número de fatores não-governamentais com que há de operar o estudioso da política internacional”¹⁶. Esses marcos externos¹⁷ serão os estímulos à decisão escolhida pelo Estado, conforme a percepção, escolha e expectativa dos órgãos decisórios variantes a cada conjuntura. Vê-se aqui a forte predominância, como já dito antes, da idéia central do estímulo-resposta permanente nas análises behavioristas independente do campo científico de análise.

Posteriormente, Snyder (*et. al.*) focam na gênese das decisões internacionais. Definindo o conceito, eles vão dizer que “gênese de decisões é um processo que conduz à seleção, a partir de um número limitado, socialmente definido, de projetos alternativos problemáticos, de um projeto encaminhado a conseguir o futuro estado de coisas pensado pelos órgãos decisórios”¹⁸. Escolhida a ação a seguir, os órgãos assumem a responsabilidade sobre a mesma e a torna oficial conforme o consentimento dos principais funcionários do núcleo governamental (que por sua vez é composta de membros de órgãos como ministérios, secretariados, posições no poder executivo, etc.).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, p. 196.

¹⁷ Se nas análises existentes até a publicação do estudo de Snyder (*et. al.*) os fatores e condições determinantes à decisão estatal seriam a política interior, a opinião pública e a posição geográfica, no estudo que aqui analisamos as variáveis sugeridas são outras. Organização social, caráter e comportamento do povo e habitat físico são os marcos que os autores introduzem como principais que orientam a ação estatal. Ibidem, p. 196.

¹⁸ Ibidem, p. 197.

A ação escolhida será efetivada por uma unidade de organização, com autoridade para representar legitimamente o Estado na divulgação e efetivação de sua decisão. Essas unidades são os órgãos principais no processo decisório do governo. Por exemplo, nos Estados Unidos as unidades de organização/decisão são o Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Congresso, ou alguma outra organização eventualmente. Já no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, Presidência da República, ou algum outro órgão conforme a situação, são os que atuam na efetivação do processo decisório em política externa. Essas unidades de decisão são estimuladas pelos marcos internos e externos e se comunicam dentro do Estado. Cada qual possui seus valores e expectativas para determinada situação que o país deve agir.

Na análise de política externa é importante entender o marco institucional em que se inserem as unidades de decisão. Haja vista que os procedimentos tomados por aquelas unidades serão condicionados ao funcionamento, normas, diretrizes dessas subdivisões governamentais. Por outro lado, é metodologicamente importante aos autores salientar que “só os funcionários do governo são considerados decisores ou atores”. Ou seja, só que ocupa um cargo federal intimamente ligado ao procedimento externo do Estado que pode ser considerado um agente decisor na análise de política externa¹⁹.

Nesse sentido, cabe diferir que órgão decisor é diferente de órgão do processo decisório. *Órgão decisor* é aquele que tem o poder de efetivação da decisão governamental, como, por exemplo, o câmara legislativa de determinado país que dá a palavra final em uma declaração de guerra. Já um *órgão do processo decisório* são todos os órgãos governamentais que, mesmo não dando a palavra final, tem capacidade de influir ou participar de determinada decisão de política externa.

Em suma, os autores colocam que a ação decisória em política externa terá três determinantes: 1) esferas de competência: só quem participa da unidade de

¹⁹ Porém, isso não significa ignorar fatores ou atores extra-governamentais que possam influir no governo. Um líder sindical, por exemplo, não é agente decisor no entanto pressiona deputados e governo em prol de interesses particulares, e pode assim influir indiretamente no processo decisório. Ibidem, p. 200.

decisão tem o poder decisório de opinar e eventualmente agir em determinada ocasião; 2) comunicação e informação: será do diálogo e debate de expectativas entre as unidades de decisão que o Estado agirá; 3) motivação: cada unidade tem sua expectativa e percepção de resultados que a motiva no processo decisório.

Desse modelo de Snyder (*et. al.*) podem ser indicadas algumas críticas à sua aplicabilidade. Por exemplo, o caráter deveras racional sugerido por esses autores nem sempre prevalece nas relações internacionais, tornando dificultosa a aplicação desse modelo em situações reais. Contudo, isso não exime a importância fundamental desses autores no estudo da política externa, haja vista que trouxeram à tona o debate do processo decisório e abriram novas perspectivas de análise dos fenômenos internos que motivam a ação dos Estados. Tais perspectivas aqui introduzidas se desdobraram em diversas outras análises, influenciando o principal teórico das teorias do processo decisório em política externa, Graham Allison.

Avanços teóricos no estudo do processo de tomada de decisões: os três modelos de análise de Graham Allison

Apesar da importância incontestável dos estudos de Snyder (*et. al.*) no desenvolvimento teórico da questão da política externa²⁰, os estudos internacionais que

²⁰ Para uma discussão acerca do desenvolvimento teórico da questão da política externa de um país, cf. Rosenau, 1966. Esse autor, propondo uma ruptura com essa produção acadêmica existente até então, sugere uma pré-teoria de política externa que rendesse um material bruto e pudesse ser analisado e comparado para a confecção de uma teoria de fato em um futuro próximo. A criação dessa pré-teoria que Rosenau propunha não significaria uma rigidez determinística nas análises de política externa. Segundo ele, “*it merely provides a basis for comparison in the examination of the external behavior of various countries in various situations and, to repeat, there can be no real flourishing of theory until the materials of the field are processed – i.e., rendered comparable – through the use of pre-theories of foreign policy.*” (ROSENAU : 1966, p. 42). Indo além, o autor vai colocar que “*Perhaps the best way to indicate what a pre-theory of foreign policy involves is by outlining the main ingredients of any pre-theory and then indicating how the author has integrated these ingredients into his own particular pre-theory. Although the statement is subject to modification and elaboration, it does not seem unreasonable to assert that all pre-theories of foreign policy are either five-dimensional or translatable into five dimensions. That is, all foreign analysts either explain the external behavior of societies in terms of five sets of variables, or they proceed in such a way that their explanations can be recast in terms of five sets.*” (Ibidem, p. 42). Estas cinco variáveis na qual Rosenau se refere seriam a idiossincrática, as posições, a governamental, a societal e as variáveis sistêmicas. Além dessa formulação dos cinco conjuntos de variáveis para uma análise do comportamento externo dos Estados, uma outra importante

tratam sobre o processo de tomada de decisões governamentais na maioria das vezes recorre como base teórica aos escritos do analista norte-americano Graham Allison. Seu livro *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, de 1971, representou um marco no estudo sobre a decisão nas relações internacionais.

Esse livro, que na verdade foi um desenvolvimento de um artigo publicado em 1969²¹, analisa a Crise dos Mísseis de Cuba ocorrida em 1962 sob três modelos de análise teórica. Dividido em seis capítulos, o livro alterna três capítulos teóricos e três históricos. Estes últimos explicam o mesmo episódio – no caso a Crise dos Mísseis em Cuba – sob os três ângulos teóricos diferentes sugeridos nos outros três capítulos. Segundo Allison, os capítulos conceituais de *“Essence of Decision...”* visam aprimorar a visão geral das análises de política externa e relações internacionais. Ao apresentar um conjunto de categorias para análise da política externa, o autor visa solapar a idéia de não teorização da natureza da política externa e suas disjunções. Por fim, ao desafiar as principais categorias e hipóteses básicas utilizadas pelos principais analistas de política externa, Allison gera duas alternativas conceituais distintas para a explicação do comportamento externo dos Estados²².

O desenvolvimento teórico existente até os estudos de Allison se baseava principalmente na explicação das decisões estatais sob uma ótica estatocêntrica, com base no modelo de ator racional clássico (no caso o Estado-Nação). Para facilitar o entendimento, Allison se refere a esse modelo como “Modelo I”. Comentando o Modelo I de Allison, Celestino del Arenal vai colocar que

Neste modelo a opção é considerada como um resultado de atos mais ou menos intencionais de governos monolíticos baseados em meios lógicos para alcançar objetivos determinados. O modelo representa um esforço por relacionar a ação com um cálculo racional. Assume-se que o decisor procura atuar racionalmente, ou seja, realizar a solução ótima em situações perfeitamente delimitadas e limpidamente definidas, assim como hierarquizar e maximizar as opções escolhendo

contribuição de Rosenau é a formulação do conceito de sistemas políticos interpenetrados (*penetrated political systems*) e as divisões em sub-áreas (*issue-areas*) para uma análise política.

²¹ ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, vol. 63, 1969, p. 689-718.

²² ALLISON, 1971, p. vii.

a alternativa mais positiva. Ela supõe distinguir claramente os objetivos e as opções possíveis e as conseqüências de cada opção antes de tomar a decisão. A decisão de bloquear Cuba no conflito dos mísseis seria o resultado de tais cálculos²³.

Indo além dessa perspectiva, Allison sugere dois novos modelos de análise do comportamento externo dos países. Um deles é o Modelo do Processo Organizacional – *Organizational Process Model* (ou Modelo II). O outro é o Modelo da Política Governamental (Burocrática) – *Governamental (Bureaucratic) Politics Model* –, ou Modelo III.

O Modelo II considera o comportamento do governo sob uma ótica que difere consideravelmente do Modelo I. Aqui a política externa é considerada não como uma opção racional pré-estabelecida, mas sim como uma conseqüência do funcionamento dos componentes organizacionais da estrutura do Estado. Assim, “*government behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.*”²⁴. Nesse sentido, o Modelo II tem muitas similitudes com o modelo proposto por Snyder (*et. al.*) que anteriormente destrinchamos, já que ambos vêem as decisões governamentais como um resultado do produto (*output*) das rotinas dos órgãos governamentais participantes do processo decisório.

O Modelo II traz como unidade básica de análise a ação governamental como uma conseqüência das informações e procedimentos (*outputs*) seguidos pelas organizações da estrutura do governo. Em suma, “*analysis of factual government behavior focuses on executionary outputs of individual organizations as well as on organizational capabilities and organizational positioning of the pieces on the chess board.*”²⁵ Nesse sentido, quando temos em conta o Modelo II numa perspectiva de análise, os atores analisados são as organizações que sustentam o governo e suas rotinas, tais como Ministérios das Relações Exteriores, de Defesa, poder executivo,

²³ ARENAL, 1990, p. 256.

²⁴ ALLISON, 1971, p. 67.

²⁵ Ibidem, p. 79.

entre outras eventualmente. Sob essa ótica devemos ter em conta as prioridades de cada organização em determinado assunto da política externa do país, seus objetivos particulares, os grupos de pressão que agem nessas organizações e as recompensas que essas recebem conforme as decisões tomadas conjuntamente no núcleo de governo.

Geralmente as organizações têm procedimentos operacionais padrão – *Standart Operating Procedures* (SOP)²⁶ – que estão pré-estabelecidos para diversas ocasiões. Um conjunto desses SOP's de diversas organizações dão base a um programa ou repertório a ser utilizado em um problema direcionado que a política externa de um determinado país precise enfrentar. Apesar dos programas e repertórios facilitarem na escolha da decisão, estes podem ser insuficientes para a situação, principalmente se essa exigir uma postura de mudança. Como o cenário mundial é de constante mudança, os procedimentos e rotinas das organizações precisam levar em conta necessariamente uma diversidade de cenários em que precise agir.

No Modelo II o papel do poder executivo se torna importante à partir do momento que esse núcleo é o que decide quais organizações jogam:

“Government leaders sit atop the conglomerate of organizations. In spite of the limits of the leadership’s ability to control changes in a particular organization’s goals or SOP’s, many important issues of governmental action require that these leaders decide what organizations will pay out which programs where. Thus some kinds of important shifts in the behavior of governments can take place with little change in a particular organization’s parochialism and SOP’s. The degree of these shifts is limited by the range of existing organizational programs.”²⁷

²⁶ “Organizations perform their “higher” functions, such as attending to problem areas, monitoring information, and preparing relevant responses for likely contingencies, by doing “lower” tasks – for example, preparing budgets, producing reports, and developing hardware. Reliable performance of these tasks requires standard operating procedures (SOP’s). Rules of thumb permit concerted action by large numbers of individuals, each responding to basic cues. The rules are usually simple enough to facilitate easy learning and unambiguous application. Since procedures are “standard” they do not change quickly or easily. Without such standard procedures, it would not be possible to perform certain concerted tasks. But because of them, organizational behavior in particular instances appears unduly formalized, sluggish, and often inappropriate. Some SOP’s are simple conventions that make possible regular or coordinated activity. But most SOP’s are grounded in the incentive structure of the organization or even in the norms of the basic attitudes and operating style of its members. The stronger the grounding, the more resistant SOP’s are to change.” ALLISON : 1971, p. 83.

²⁷ Ibidem, p. 83.

Analisando a importância da utilização do Modelo II, Allison coloca que

*“This paradigm’s stark statement of organizational tendencies constitutes a marked shift of perspective. Examination of government action in terms of these roughly formulated concepts and propositions can be fruitful. For example, with a minimum of information about the organizations that constitute a government and their routines and SOPs, an analyst can significantly improve some expectations generated by Rational Actor Model [Model I]. But in order for the paradigm to get a strong grip on a specific case, the bare bones of this generalizes statement must be fleshed out by information about characteristics of the organizations involved.”*²⁸

Cabe-nos agora destrinchar o terceiro modelo de Allison, o Modelo da Política Governamental (Burocrática). Esse modelo considera o governo não como um grupo monolítico, mas sim como um núcleo com vários jogadores centrais em um jogo competitivo por excelência. *“The name of the game is politics: bargaining along regularized circuits among players positioned hierarchically within the government.”*²⁹. Entende-se sob a ótica deste modelo que o comportamento do governo pode ser entendido não só por *outputs* organizacionais (como o é no Modelo II), mas também por resultados de jogos de barganha entre os principais atores que dirigem e decidem politicamente no Estado-Nação.

*“In contrast with Model I, the Governamental (Bureaucratic) Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by a single, rational choice, but by the pulling and hauling that is politics.”*³⁰.

²⁸ Ibidem, p. 96.

²⁹ Ibidem, p. 144.

³⁰ Ibidem, p. 144.

Sob essa perspectiva, uma análise do comportamento externo do governo pede a identificação dos principais jogadores e os jogos de poder implicados em determinado assunto que exige uma postura externa. Pressupõe-se então, diferente do Modelo I, que os líderes governamentais têm interesses competitivos, e não homogeneamente convergentes. Deste modo, *“policymaking is therefore a process of conflict and consensus building”*³¹.

No Modelo III a unidade básica de análise é a ação governamental como resultante da burocracia estatal.

*“The decisions and actions of governments are intra-national political resultants: resultants in the sense that happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence; political in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individuals members of the government.”*³².

Essa terceira perspectiva de análise proposta por Allison exige do analista a obtenção de informações sobre as regras do jogo, quem joga um papel fundamental no governo, quais as habilidades e a reputação dos *decision-makers* mais proeminentes, além da distribuição do jogo do poder.

Em resumo, o Modelo I leva em perspectiva uma análise baseada no balanço e estabilidade de poder entre os atores do sistema internacional, ou seja, os Estados sob a ótica do realismo clássico. Já o Modelo II centra-se nas rotinas organizacionais dos órgãos estatais que geram o comportamento externo estatal. Por fim, o Modelo III visa analisar a política externa sob o ângulo das características internas do jogo político interno burocrático do Estado em que a investigação científica se debruça.

³¹ Ibidem, p. 157.

³² Ibidem, p. 162.

O interessante nas três proposições teóricas de Allison é que ele não considera os três modelos excludentes, mas sim complementares. A consideração dessa complementaridade gera críticas à Allison, haja vista que alguns analistas vêem que os três modelos são excludentes. Porém, apesar das críticas, a pertinência do estudo das tomadas de decisão trazido por Allison nos fornece uma base importante para o estudo em nossa pesquisa da política externa dos EUA para Cuba e do Brasil para Cuba.

Em um pós-escrito anexo ao livro aqui estudado, Allison sugere que aos três modelos se pode adicionar um paradigma que analise, por exemplo, os processos individuais cognitivos, ou a psicologia dos atores centrais do processo decisório do Estado³³. Tendo em mente a sugestão deste autor e a pertinência de estudar examinar a percepção sob o ponto de vista do processo de tomada de decisões, estaremos na próxima seção explicando as proposições teóricas do analista Robert Jervis acerca do processo de percepção e falta de percepção na política internacional.

Percepções nas relações internacionais e o processo decisório em política externa: definições e conceitos de Robert Jervis

Ter em mente as rotinas organizacionais e a estrutura burocrática que impelem um comportamento de um Estado frente ao exterior não é suficiente para analisar o processo decisório em política externa. Adicionar a questão da percepção, e também a falta de percepção, que o agente decisor guarda com relação a determinado problema é algo fundamental nessa análise, especialmente no caso de nossa pesquisa, na qual EUA e Cuba conservam uma inimizade histórica desde a Revolução Cubana em 1959.

Apesar da análise sobre política internacional, o foco de Jervis são as percepções e falta de percepções no processo decisório, e é nesse sentido que iremos levar em consideração as proposições desse autor. Como ele mesmo dissera, “*is often*

³³ Ibidem, p. 271.

impossible to explain crucial decisions and policies without reference to the decision-makers' beliefs about the world and their images of others." ³⁴

Uma escolha correta dos agentes decisores exige predizer como o outro irá se comportar, mesmo que seja com um mínimo grau de acerto. Essa predição não é algo determinístico e por isso exigirá ao agente colocar-se no lugar do outro e entender o processo interno dos atores. *"To predict how the others are likely to behave and decide how best to influence them, actors must not only try to separate the internal from the external influences on the other's past behavior but must also analyse the internal process themselves."* ³⁵

Para os agentes decisores reagirem em determinados eventos com um grau considerável de erro em suas predições, Jervis sugere levar em conta alguns aspectos no processo decisório. Primeiramente, o evento pode trazer emoções inesperadas; essas por sua vez geram decisões impulsivas, eventualmente. Segundo, o evento pode levar o agente decisor a repensar objetivos e valores; aqui, mesmo que se exija uma ação dinâmica, o agente decisor precisa refletir bem a permanência dos seus objetivos e como pode proceder sem solapar os valores que defende. Terceiro, o contexto de um acontecimento pode diferir do esperado pelos membros do núcleo governamental; assim, novos planos e rotinas podem ser exigidos sob uma percepção que necessitará ser construída. Por fim, o contexto doméstico pode diferir do esperado quando os planos são feitos, talvez até pelo impacto do próprio evento; neste sentido, novas rotinas e percepções precisam ser criadas.

Outra importante contribuição de Jervis é levar em conta a história no aprendizado do processo decisório³⁶. *"Previous international events provide the*

³⁴ JERVIS, 1976, p. 28.

³⁵ Ibidem, p. 36.

³⁶ Um dos primeiros autores a trabalhar a importância da memória e o aprendizado da história em política externa é Karl Deutsch. Em seu clássico livro dentro do marco teórico das relações internacionais, *"Análise das Relações Internacionais"*, editado pela primeira vez em 1968, ele coloca que "todo autocontrole [do Estado] envolve a combinação, a análise e o uso seletivo permanentes dos conteúdos de três correntes diversas de informação. Uma delas é a corrente de mensagens do mundo externo; a segunda é a corrente de mensagens provenientes dos sistemas e recursos do próprio ator (que diz do "status" destes sistemas e recursos); a terceira é a corrente de mensagens recuperada da memória." (DEUTSCH, 1978, p. 101). A memória dos Estados, segundo Deutsch, é guardada em muitos lugares, seja na percepção das elites que governam ou na população como um todo. Ainda mais importante é esta memória guardada com a população, pois "(...) estas reservas de palavras e imagens e de preferências

statesman with a range of imaginable situations and allow him to detect patterns and causal links that can help him understand his world.”³⁷ Ainda nesse sentido, “recent international history is a powerful source of beliefs about international relations and images of other countries. Events that are seen firsthand, that happen early in the person’s adult life, and that affect him and his country have great impact on his later perceptual predispositions.”³⁸ Tendo em conta essa importância histórica para entender as decisões de política externa, ainda mais no nosso objeto de estudo, procuramos não perder de vista essa perspectiva nesse trabalho.

A questão das percepções introduzida por Jervis é de considerável relevância em nossa pesquisa, já que a ilha caribenha se defrontou com sua potência vizinha durante a Guerra Fria em um espaço que Washington acreditava ser naturalmente sua área de influência desde a divulgação da Doutrina Monroe em dezembro de 1823. Adicionado à permanência do governo de Fidel Castro até os dias atuais, isto gera posturas radicais frente a Cuba, fazendo com que os EUA, partindo da consciência de aversão à afronta histórica do país vizinho, promovam ações de política externa que não admitam suavizar sua política diante da humilhação que recebera a poucos quilômetros de sua costa.³⁹

culturais e morais podem implicar preconceitos e predisposições para certas espécies de respostas, certas espécies de acontecimentos – predisposição das quais os indivíduos em questão podem não estar conscientes.” (Ibidem, p. 102). Por não estar no nível de consciência dos indivíduos, as predisposições da memória que geram ações por parte dos indivíduos estão por vezes subjetivadas, impregnada nas crenças e valores dos sujeitos pertencentes ao Estado, na qual se inclui não só a população como também os governantes.

³⁷ Ibidem, p. 217.

³⁸ Ibidem, p. 218.

³⁹ Interessante notar aqui o artigo do analista internacional Pérez Jr., que faz uma análise dos discursos de personalidades diretamente ligadas aos mais diversos governos dos EUA desde 1959 até aqui, mostrando uma constância nesta memória de aversão e preocupação frente ao regime de Fidel Castro, que acaba por explicar parte da postura dura que EUA tem tido com Cuba desde 1960. Desta maneira, “*notions of injured national pride, of humiliation and embarrassment, all attributed directly to the person of Fidel Castro, served to shape the context in which North American officials developed policy towards Cuba.*” (PÉREZ Jr., 2000, p. 239).

Capítulo 2: Perspectiva histórica da presença dos Estados Unidos nas relações diplomáticas entre Brasil e Cuba: de Juscelino Kubitschek ao reatamento de 1986

Cuba e a Política Externa Independente

Antecedentes históricos: o governo Juscelino Kubitschek

As relações entre Brasil e Cuba como componente importante de nossa histórica diplomática remonta especialmente ao período que vai de fins dos anos 50 e início dos anos 60. Se antes desse período a relação entre os dois países era praticamente nula, posteriormente o meio internacional e diversos fatos históricos contribuíram para que os dois países tivessem, mesmo que indiretamente, alguma relação. Em 1959 a Revolução Cubana sacudiu a política latino-americana, criando novas perspectivas para os países deste subcontinente. Como colocara Quintaneiro⁴⁰,

As fraturas provocadas pela Revolução Cubana no sistema interamericano criaram condições para que alguns países fortalecessem sua posição no continente através de políticas externas mais independentes face aos EUA procurando, assim, alternativas para dinamizar seu desenvolvimento econômico.

No Brasil, essa busca independentista na política externa é refletida nos modelos novos estabelecidos pelo Itamaraty sob a batuta dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Esse modelo de política externa, denominado pelos historiadores como Política Externa Independente (PEI), permeou um cenário conflituoso dentro da política interna brasileira que acabou culminando com o golpe militar em 1964.

Não obstante, a mudança vista na política externa brasileira com a PEI não surgira abruptamente. Na verdade, a postura internacional brasileira começou a mudar aos poucos já durante os anos do governo Juscelino Kubitschek, o JK (1956-

⁴⁰ QUINTANEIRO, 1988, p. 11.

1961). Durante os anos que o Brasil foi governado por Kubitschek, a América Latina se mostrava insatisfeita com a quantidade de fundos que os EUA lhe destinavam em prol do desenvolvimento sócio-econômico regional. Nos primeiros anos do governo JK, este se alinhou aos EUA e às suas prerrogativas em prol do desenvolvimento econômico. Porém o que se viu após 1958 foram consideráveis mudanças na política externa deste governo⁴¹.

Diante das mudanças de uma conjuntura que antes eram favoráveis ao desenvolvimento econômico brasileiro, JK redireciona sua política exterior lançando a Operação Pan-Americana (OPA). Além das dificuldades encontradas pelo Brasil no financiamento ao desenvolvimento econômico,

a agressiva recepção popular ao Vice-Presidente Richard Nixon e à sua comitiva, que se encontravam na Venezuela em visita oficial em maio de 1958, serviu de pretexto para que o governo brasileiro lançasse a idéia de um programa de desenvolvimento para os países da América Latina que, ao mesmo tempo, encarasse a questão do crescente sentimento antiimperialista.⁴²

Na proposta da OPA oferecida por JK aos EUA e demais países do Hemisfério Ocidental, encontramos em seus objetivos básicos oito pontos:

1. Reafirmação dos princípios de solidariedade hemisférica;
2. reconhecimento dos subdesenvolvimento como um problema de interesse comum;
3. adaptação dos órgãos e agências interamericanas, se necessário, às requisições de ação mais dinâmica para acelerar a luta contra o subdesenvolvimento;
4. assistência técnica para o aumento da produtividade;
5. medidas para estabilizar o mercado de bens primários;
6. adaptação às atuais necessidades e expansão dos recursos das instituições financeiras internacionais;
7. reafirmação da iniciativa privada na luta contra o subdesenvolvimento e;

⁴¹ Cf. VIZENTINI, 1996, *passim*.

⁴² QUINTANEIRO, 1988, p. 22.

8. revisão por parte de cada país, se necessário, de suas políticas fiscais e econômicas com o propósito de assegurar meios de promover o desenvolvimento econômico⁴³.

No contexto que a América Latina vivia de tensões políticas crescentes e processos revolucionários de esquerda prestes a serem desencadeados em diversos países, a proposta da OPA era praticamente irrecusável aos EUA. Vizentini descreve que

Os princípios da OPA são reconhecidos então pelos EUA, que aceitam ainda a criação de uma entidade financeira de âmbito continental (o futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Esboça-se também a idéia de um mercado comum regional (futura ALALC), além do Brasil obter a liberação de alguns empréstimos junto ao EXIMBANK e entidades bancárias particulares. Em setembro foi criado o “comitê dos 21”, visando a discutir e implementar medidas da OPA junto à organização. Houve, portanto, um certo clima de euforia após o desencadeamento da Operação Pan-Americana de JK⁴⁴.

Esse clima de euforia e assistência dos EUA passa para um segundo plano na política latino-americana após o desencadear da Revolução Cubana. O argumento de JK ou Getúlio Vargas de que ‘pobreza gera subversão’ não era a visão de Washington⁴⁵; na verdade, o governo norte-americano via o problema de Cuba sob uma ótica de endurecimento político contra o espectro vermelho que poderia rondar agora a América. Restou a JK diminuir a intensidade de seu pragmatismo multilateral que incluía outrora o estreitamento de laços com países socialistas, Europa Ocidental, Japão, entre outros.

Na diminuição da margem de relacionamento com outros países, JK buscava ter uma postura de não confrontação com os EUA. Em agosto de 1959 ocorreu

⁴³ AIDE MEMÓIRE apud QUINTANEIRO, 1988, p. 24.

⁴⁴ VIZENTINI, 1996, p. 240.

⁴⁵ Ibidem, p. 243.

a V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Santiago de Chile, na qual Washington já buscava isolar o novo governo cubano da esfera continental⁴⁶. Nessa reunião, a chancelaria brasileira enredou pelo velho argumento defendido desde Vargas de que a subversão era resultante do subdesenvolvimento, além de defender princípios de não-intervenção. Diante dessa postura, o governo brasileiro encabeçou as tentativas de conciliação do Hemisfério frente à questão cubana⁴⁷.

Assim aconteceu da mesma maneira na VII Reunião de Consulta da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre os dias 22 e 29 de agosto de 1960 em San José, Costa Rica. Dando detalhes sobre a participação brasileira nesta reunião, Bandeira nos informa que Kubitschek

(...) deu instruções ao chanceler Horácio Lafer para que, na Reunião de Consulta de San José da Costa Rica, lembrasse a carta que enviara a Eisenhower, após as demonstrações de hostilidade a Nixon no Peru e na Venezuela, com a advertência de que situações políticas como a de Cuba poderiam surgir, como “falta de ação democrática nas Américas”. De acordo com suas recomendações, o Brasil devia observar “atitude de extrema cautela” no tocante ao problema de Cuba. Seu interesse, ele salientou, coincidia com o dos EUA na parte fundamental, isto é, quanto aos objetivos comuns de evitar que Cuba caísse na órbita soviética e preservar as normas essenciais do sistema interamericano⁴⁸.

Outro episódio importante das relações entre Brasil e Cuba durante o governo JK foi a visita de Fidel Castro ao Brasil em maio de 1960. Apesar de naquela ocasião uma visita do representante cubano não ser ainda motivo de grandes repercussões frente aos EUA, na ocasião Castro e o então presidente de Cuba, Osvaldo Dorticos, convidaram para uma visita à Havana os candidatos à presidência do Brasil em 1960, General Henrique Lott e Jânio Quadros. Apesar da recusa de Lott, o Brasil foi representado por Jânio, que aceitou o convite após longa consulta com suas bases

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, p. 244.

⁴⁸ BANDEIRA, 1998, p. 238-239.

partidárias na expectativa de aumentar os dividendos políticos para sua eleição. Assessorado pelo então senador Afonso Arinos,

Essa visita marcou de modo indelével a imagem de Jânio Quadros, repercutindo profundamente sobre sua campanha eleitoral. Apesar de não ter tido o caráter radical que lhe foi imputado, de fato confundiu uma parcela da opinião pública. Antes de ser um compromisso em favor de Cuba, ela era parte do esquema publicitário de Jânio, que visava eliminar o rótulo de “entreguista”, situando a posição do candidato mais à esquerda⁴⁹.

Quadros foi eleito diante de um contexto de radicalização ideológica crescente no continente. Kubitschek, ao final de seu governo, defendia valores que deram base à Política Externa Independente que o Itamaraty levou adiante nos do governo Quadros e Goulart, como defesa de princípios de não-intervenção, mutilateralização das relações do Brasil com outros países visando certa autonomia frente aos EUA e, principalmente, o discurso incisivo contra o subdesenvolvimento na busca de apoio dos países desenvolvidos, Como bem resume Vizontini,

(...) a rigidez das relações de poder no âmbito regional e os problemas criados pelo desafio cubano ao sistema interamericano, enfraqueceu um dos vértices da política externa de JK, a saber, ao da autonomia. Não podendo também agir além do que permitiam suas bases de sustentação política, a diplomacia de JK permanecerá no meio do caminho, empurrando para seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposto a tomar (...). Entretanto, inegavelmente, abria-se o caminho para uma nova fase da política externa brasileira, a de âmbito mundial e multilateral, o que viria a concretizar-se com a política externa independente e com o pragmatismo responsável⁵⁰.

⁴⁹ QUINTANEIRO, 1988, p. 33. Sobre esse ponto, ver também ARAÚJO, 1996.

⁵⁰ VIZENTINI, 1996, p. 249.

Entendendo a Política Externa Independente (PEI)

A época em que o Brasil exerceu a PEI foi um dos momentos mais estudados da história da política externa brasileira. Ali, o Brasil mudou consideravelmente a rota seguida historicamente de forma tradicional de convergência e alinhamento com os EUA. Na busca de superar os desafios do subdesenvolvimento e diversificar seus parceiros, naquele momento se via uma política ousada que só não foi mais bem sucedida por ter sido interrompida por circunstâncias internas que culminaram no golpe militar de 1964.

Um dos ícones que representam a PEI, o jurista e chanceler do governo João Goulart, San Tiago Dantas, descreve essa orientação externa do Brasil da seguinte maneira:

A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as idéias. As atitudes, depois de assumidas em face de situações concretas que se depararam à Chancelaria, patentearam uma coerência interna, que permitiu a unificação em torno de um pensamento central de governo.

Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva dos interesses do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária⁵¹.

Além das considerações descritas acima, a PEI girava em quatro pontos. Em um primeiro momento, o apoio à paz e sua preservação, unido à idéia de coexistência pacífica entre as duas potências dominantes (EUA e União Soviética) seguido de um apoio ao desarmamento geral e progressivo. Segundo, a PEI defendia o princípio de não-intervenção e autonomia dos povos. Terceiro, considerava a ampliação

⁵¹ DANTAS, 1962, p. 5. Grifos meus.

dos parceiros comerciais do Brasil e intensificação das relações com todos os países, fossem eles socialistas ou não. Por último, apoiava a emancipação de territórios subjogados por países desenvolvidos – haja vista que boa parte da África e Ásia estavam naquela época sob jugo de países europeus e buscando sua independência⁵².

Foi baseado nessas orientações que a política externa brasileira caminhou entre 1961 e março de 1964 e que agora explicaremos sob a ótica das relações com Cuba.

Cuba dentro do governo Jânio Quadros

Jânio Quadros, ao se distanciar definitivamente dos EUA em sua diretriz central de postura internacional, se consolidou até aquele momento como o presidente que mais havia criado polêmica na política externa. Sua defesa intransigente na diversificação irrestrita de parceiros comerciais pelo globo gerou fortes oposições internas, já que mesmo sua base governista era representada por estratos conservadores da política brasileira, como a UDN⁵³.

Logo no início do governo, o Brasil participou como observador, junto com México e Cuba, da reunião preparatória da Conferência dos Países Neutralistas, especificamente em maio de 1961, no Cairo, Egito. Da mesma maneira, na Conferência de Chefes de Estado dos Países Não-Alinhados, em Belgrado, Iugoslávia (hoje Sérvia & Montenegro), o Brasil também enviou um observador⁵⁴. Esses dois episódios servem de exemplo para mostrar como o Brasil estava empenhado em participar de organizações e reuniões internacionais que fugissem da órbita conflituosa da Guerra Fria.

No que se refere aos EUA, este país também passara por uma transição política com a eleição do presidente John F. Kennedy (JFK), que se preocupava muito mais que o governo anterior com os problemas da região. O governo Kennedy temia pela segurança do continente e dos EUA com a crescente radicalização da Revolução

⁵² Ibidem, p. 6.

⁵³ A política externa de Quadros foi explicada extensivamente pelo próprio em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* em 1961. Para maiores detalhes, ver QUADROS, 1961.

⁵⁴ QUINTANEIRO, 1988, p. 36.

Cubana. Uma demonstração da maior preocupação com a América já podemos perceber logo no início deste governo quando esse nomeia uma Força Tarefa Interdepartamental para a América Latina, encabeçada por Adolf Berle Jr. Este último, por sua vez, foi escolhido como o Conselheiro do governo norte-americano para a América Latina no período da presidência JFK⁵⁵.

Logo no início de sua função, Berle Jr. já indicou a maneira como tentaria trazer o Brasil para a ótica norte-americana da questão cubana:

Em visita oficial ao Brasil [em fevereiro de 1961], Berle procurou inicialmente o Ministro Afonso Arinos para sondar a possibilidade de que o país apoiasse uma ação armada contra Cuba. Nessa ocasião, ofereceu também a quantia de 300 milhões de dólares que os EUA mantinham de reserva para o Brasil – como forma de “suborno em troca de cooperação brasileira” (segundo uma declaração feita posteriormente pelo Embaixador Cabot, presente à reunião). (...) O Ministro brasileiro recusou-se a apoiar a proposta norte-americana baseando-se no argumento de que a concordância com a mesma equivaleria a autorizar a intervenção dos EUA, caso o Brasil viesse eventualmente a divergir da orientação do Departamento de Estado. Berle lamentou que o Brasil assumisse uma posição contrária à sua proposta ou se abstivesse de apoiá-la e concluiu afirmando que mesmo assim os EUA invadiriam Cuba⁵⁶.

Um apoio do Brasil era visto como fundamental para um EUA que desde aquele momento se colocou disposto a invadir Cuba para derrubar o regime de Fidel Castro. Berle Jr. acreditava que o apoio não só do Brasil como também de Chile, Argentina, Equador e México eram fundamentais, haja vista estes países representarem mais da metade da população latino-americana e estarem entre os principais países do continente e da OEA naquele período⁵⁷. Além da força regional brasileira, um aceite brasileiro de apoiar as proposições norte-americanas contra Cuba significaria “um compromisso político concreto com o governo de Jânio”⁵⁸.

⁵⁵ Ibidem, p. 41.

⁵⁶ Ibidem, p. 41-42.

⁵⁷ ARAÚJO, 1996, p. 278.

⁵⁸ QUINTANEIRO, 1988, p. 44.

Contudo, a posição da chancelaria brasileira era de priorizar a questão do apoio econômico-financeiro, deixando Cuba para um segundo plano em sua política externa.

A estratégia montada pelo governo brasileiro procuraria fazer com que o Brasil, através de sua política externa, aparecesse como pacificador das relações interamericanas abaladas pela Revolução Cubana, sem se comprometer com atos de intervenção. Dessa maneira, tentava-se evitar a radicalização dos grupos conservadores internos que repudiavam um confronto direto com os EUA e, por outro lado, aumentava-se a capacidade de barganha do governo interessado em obter vantagens econômicas nas suas relações com aquele país, conseguindo o apoio dos grupos nacionais favoráveis à Revolução Cubana⁵⁹.

Um episódio ainda mais importante nos primeiros meses do ano de 1961 é a Invasão da Baía dos Porcos patrocinada pela CIA (*Central Intelligence Agency*). No dia 15 de abril de 1961, dois dias antes desta invasão, oito aviões norte-americanos do tipo B-26 bombardearam os aeroportos de Santiago de Cuba, San Antonio de los Baños, Cienfuegos e Havana, destruindo 40% da Força Aérea Cubana⁶⁰. Tal destruição não impediu a derrota humilhante, em 17 de abril, dos 1.500 cubanos treinados pelos EUA na América Central. A vitória de Castro foi conseguida através de um bombardeio aos navios com armas e soldados do contingente treinado pelos EUA; o sucesso do ataque impediu o desembarque planejado pela CIA e os que conseguiram desembarcar na Baía dos Porcos sofreram uma derrota incontestável. O Brasil nessa situação age diplomaticamente contra a invasão. O governo Quadros invoca em seu discurso o direito internacional de autodeterminação dos países. Como coloca Araújo, o

Comunicado do Itamaraty de 10 de maio sela a posição brasileira: declara-se que o Brasil é favorável à autodeterminação de Cuba e contra toda intervenção estrangeira, direta ou indireta, tentando impor aos cubanos uma forma determinada de governo. A valorização da

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ BANDEIRA, 1998, p. 279-280.

democracia representativa não impedirá que Jânio Quadros se torne o “inimigo público número um da liberdade em Cuba” entre os exilados em Nova York (JB 15.5.1961), sobretudo após os elogios de Fidel Castro (JB 05.5.1961)⁶¹.

Por volta do mesmo período, especificamente em 31 de março de 1961 os EUA lançaram a idéia da Aliança para o Progresso (ALPRO), visando dar ação dinâmica às propostas em prol do desenvolvimento econômico do continente, especialmente do Brasil com a OPA. Somente em 16 de agosto do mesmo ano, na Conferência Econômica Interamericana de Punta del Este (Uruguai) que os EUA assinam a carta da ALPRO. Muito mais que simples consideração aos problemas ligados ao desenvolvimento sócio-econômico da região, ao consolidar a ALPRO os EUA buscavam alimentar financeiramente as democracias da América no sentido de evitar novas eclosões revolucionárias.

Entre os principais objetivos, destacam-se a reforma agrária, o crescimento do produto bruto *per capita* a uma média anual de 2,5%, a eliminação do analfabetismo até o ano de 1970, a redução pela metade da mortalidade infantil, e o estímulo à industrialização e à integração econômica das nações. Os recursos prometidos para atingir esses objetivos ascendem a 20 bilhões de dólares ao longo de dez anos, metade originários do tesouro dos Estados Unidos e o restante dividido em partes iguais entre o setor privado e os Estados latino-americanos⁶².

Após a Conferência que lançou a ALPRO, o delegado de Cuba em Punta del Este, Ernesto “Che” Guevara visitou a Argentina e Brasil com o objetivo de agradecer o apoio destes ao país que representava. Após passar pela Argentina em 18 de agosto em um encontro de grandes repercussões na política de Buenos Aires⁶³, Guevara

⁶¹ ARAÚJO, 1996, p. 278.

⁶² AYERBE, 2000, p. 119.

⁶³ “A oposição anticomunista denunciava a cumplicidade de Frondizi com Fidel Castro; o presidente reagiu, defendendo publicamente sua política externa, acabando por assumir a responsabilidade social da entrada de Guevara na Argentina. Mesmo assim, seu Ministro das Relações Exteriores teve de renunciar

veio no mesmo dia ao Brasil e recebeu no dia 22 de agosto a condecoração Grã-Oficial na Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, condecoração máxima que o Brasil pode oferecer a uma personalidade estrangeira. Diante de uma política interna deveras problemática e polarizada entre os progressistas à esquerda e os setores mais conservadores capitaneados pelo político Carlos Lacerda, a condecoração concedida por Quadros acirra os conflitos da política doméstica brasileira.

Depois de dois pronunciamentos na televisão do governador da Guanabara, Carlos Lacerda, nos dias 22 e 24 de agosto, a entrega pelo mesmo Lacerda das chaves da cidade de Guanabara ao contra-revolucionário cubano, Manuel Antonio Varona, somados a pressões dos setores militares inconformados com a condecoração – inclusive o ministro da Marinha, Almirante Sílvio Heck –, faz com que Quadros perca bastante força no jogo político brasileiro. Na manhã seguinte ao segundo pronunciamento de Lacerda, Jânio renuncia na tentativa de obter um apoio popular massivo para retornar ao poder e readquirir força política. Sua tentativa é frustrada, e seu vice, João Goulart, assume o poder sob forte pressão dos setores conservadores.

O governo João Goulart e sua política frente a Cuba

O governo João Goulart (ou Jango, como também é chamado) começara com a tentativa de impedimento de sua posse.

A manobra, porém, fracassou porque o Congresso considerou sua renúncia um *fait accompli* e o governador Leonel Brizola levantou o Rio Grande do Sul, recebendo apoio do III Exército, o que dividiu as forças armadas e garantiu a investidura de Goulart na presidência mediante uma fórmula de compromisso, consubstanciada na adoção do regime parlamentarista. Naquela ocasião, quando o Brasil arrostava, pela primeira vez desde 1930, a ameaça real de uma guerra civil, Fidel Castro pronunciou um discurso no qual, publicamente, recomendou às “forças populares de esquerda, progressistas” o desencadeamento de guerrilhas, tomando a “experiência de Cuba, na

qual um punhado de homens pode fazer frente aos exércitos profissionais”⁶⁴.

Esse pronunciamento de Fidel gerou desconforto no Brasil, até mesmo por parte dos políticos de esquerda. Mesmo diante de todos os problemas internos, Jango continuou a PEI iniciada por Quadros. Desta vez, o chanceler escolhido foi San Tiago Dantas. No entanto, na Organização das Nações Unidas, manteve-se como representante o udenista Afonso Arinos de Melo Franco, visando com isso diminuir a pressão dos conservadores críticos à PEI.

Em novembro de 1961, San Tiago Dantas dá o primeiro passo polêmico em sua diplomacia com o restabelecimento das relações com a União Soviética (URSS). Na verdade, Dantas herdou um problema da administração anterior nesse episódio, haja vista que o processo de restabelecimento diplomático com Moscou começara com Quadros. Apesar do argumento de que reatar as relações com a URSS significava ampliar o mercado brasileiro e manter uma postura de coexistência pacífica, o que se percebe é que esse ato trouxe mais prejuízos que benefícios para o Brasil naquele momento.

Em 2 de dezembro de 1961 Fidel Castro declarou o caráter marxista-leninista da Revolução Cubana⁶⁵. Tal declaração enfraqueceu definitivamente qualquer argumento de diálogo com Cuba no continente, haja vista que em um período histórico de forte confrontação ideológica, a potência norte-americana não iria tolerar mais governos comunistas e/ou socialistas na América. O problema maior foi que essa declaração foi feita perto da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (que ocorreria entre 23 de janeiro e 2 de fevereiro em Punta del Este, Uruguai), que decidiria os rumos de Cuba nas organizações internacionais do Hemisfério Ocidental.

⁶⁴ BANDEIRA, 1998, p. 329.

⁶⁵ “No dia 2 de dezembro, ao inaugurar a Universidade Popular, ele declarou, publicamente, que era marxista-leninista e continuaria sê-lo até o último dia de sua vida. Ele foi sincero no discurso. Disse quem nos tempos de estudante, havia lido *O Capital* até a página 370, o *Manifesto Comunista* e algumas outras obras de Karl Marx e Friedrich Engels, bem como de Lênin, e que, quando saíra da Universidade, já estava “grandemente influído”, embora não pudesse dizer que era “*un marxista-leninista, ni mucho menos...*”. BANDEIRA : 1998, p. 347.

O órgão de consulta para chamada da reunião foi convocado primeiramente pelo Peru⁶⁶ em 14 de outubro de 1961 com a finalidade de propor medidas para a defesa frente à questão cubana, vista como uma ameaça para o Peru e demais países do Hemisfério. Um mês depois foi a vez de a Colômbia solicitar a reunião do Órgão de Consulta da OEA. “Finalmente o Órgão de Consulta foi convocado apesar da abstenção de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Equador e dos votos contrários de Cuba e México.”⁶⁷

Desde a convocação da VIII Reunião da OEA, a posição brasileira se pautou pela defesa da legalidade internacional. Argumentava-se que ao invocar o artigo 6º do Tratado do Rio tentava-se ampliar o alcance da OEA além do que fora estabelecido em um primeiro momento. O fato de ver a aliança entre União Soviética e Cuba como um fator que colocasse em perigo a paz da América era percebido pelo Brasil como algo subjetivo, que precisava de provas empíricas para enquadrar tal fato no Artigo 6º. Enfim,

(...) para San Tiago Dantas, a idéia de que o aparecimento de um Estado socialista na América Latina devesse envolver uma ação militar ou bloqueio a fim de descartá-lo era insustentável, inclusive praticamente, em face da composição interna da opinião pública de todos os países americanos. Não havia, portanto, fundamento jurídico e condições políticas para a condenação e imposição de sanções contra Cuba, cuja neutralização se afigurava como a melhor solução para resolver a solução de um enclave socialista em um Hemisfério de países democráticos.⁶⁸

Essa postura inicial de Dantas criou fortes divisões dentro da diplomacia brasileira. Os ex-Ministros das Relações Exteriores, Horácio Lafer, Vicente Rao, João

⁶⁶ Na ocasião o Peru invocou o artigo 6º do Tratado do Rio. “Esse artigo, pela sua amplitude, permitia diversas interpretações já que concedia ao Órgão de Consulta o poder de reunir-se para tomar medidas em caso de que a inviolabilidade e integridade, a soberania ou independência de algum Estado Americano fossem afetadas por uma agressão que *não* pudesse ser caracterizada como ataque armado (possibilidade já prevista no artigo 3º) ou por qualquer fato ou situação que pudesse por em perigo a paz da América incluindo conflitos extras ou intracontinentais.” QUINTANEIRO : 1988, p. 67.

⁶⁷ Ibidem, p. 67-68.

⁶⁸ BANDEIRA, 1998, p. 356-357.

Neves de Fontoura e José Carlos de Macedo Soares “assinaram uma nota na qual manifestavam seu desacordo com a orientação da política externa brasileira, afirmando que o comunismo era anti-democrático e incompatível com a liberdade americana.” Além disso, defendiam a ruptura das relações com Cuba e seu isolamento⁶⁹.

A VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos⁷⁰ ocorreu entre 23 de janeiro e 2 de fevereiro de 1962 em Punta del Este (Uruguai), único país que não temeu convulsões internas e aceitou receber os representantes políticos do continente. Os EUA tinham quatro objetivos:

(...) fazer reconhecer a incompatibilidade entre Cuba e o sistema interamericano e o perigo que as atividades exercidas por aquele país representavam para o continente; excluir Cuba dos órgãos do sistema interamericano e da Junta Interamericana de Defesa; interromper o comércio continental, principalmente de armas, com a Ilha e estabelecer um Comitê Especial de Segurança que recomendasse aos países americanos medidas coletivas e individuais de defesa⁷¹.

Por outro lado, os objetivos brasileiros eram outros. Como dissera Dantas em seu discurso na VIII Reunião, no dia 24 de janeiro de 1962:

Três objetivos orientam o nosso comportamento na presente reunião: primeiro, o de preservar a unidade do sistema, fortalecendo-o em benefício do Ocidente; segundo, o de defender os princípios jurídicos em que ele se baseia, contribuindo para que não se desfigurem no momento em que são chamados à aplicação; terceiro, o de robustecer a democracia representativa em sua competição com o comunismo internacional.⁷²

⁶⁹ QUINTANEIRO, 1988, p. 70. Para ver a nota de Fontoura e Soares na íntegra, veja DANTAS (1962, p. 110-114).

⁷⁰ Sobre os detalhes da rotina dos trabalhos da VIII Reunião em Punta del Este, ver BANDEIRA (1998, p.362-371).

⁷¹ QUINTANEIRO, 1988, p. 71.

⁷² DANTAS, 1962, p. 116.

San Tiago Dantas também ressaltou em seu discurso a questão da constante interferência dos grupos econômicos internacionais nos países da região, um grau de interferência tal que por vezes ultrapassavam em poder os governos nacionais. Mantendo uma postura de busca de apoio ao desenvolvimento econômico, ponto fundamental na PEI, Dantas ainda coloca que

Para vencermos o comunismo e colocarmos sobre bases inabaláveis as instituições democráticas e o respeito das liberdades públicas, teremos de empreender, através de medidas internas, e também com a cooperação internacional, uma luta intensiva pelo desenvolvimento econômico, pela maior igualdade na distribuição da riqueza e pela emancipação da economia de cada nação dos vínculos em que ainda perduram os resíduos de um sistema colonial⁷³.

Apesar das manifestações de Dantas na busca de trazer a questão cubana para a órbita do desenvolvimento, o debate central ficou por conta de se expulsar ou não Cuba do sistema interamericano. Houve também um forte uso por parte dos EUA dos recursos da ALPRO com o objetivo de conseguir votos a favor dos valores que defendiam.

Todos os países (exceto Cuba) concordavam que o sistema político de Cuba era incompatível com os valores políticos defendidos pelos demais países do Hemisfério. Porém, os seis países tidos como ‘legalistas’ (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México) se recusavam a expulsar Cuba por não constar no Tratado do Rio esse tipo de penalidade⁷⁴. A resolução final foi inédita:

(...) expulsava o “atual governo cubano” acrescentando que esta e outras medidas tornar-se-iam sem efeito quando aquele governo voltasse a demonstrar-se compatível com os objetivos e princípios do sistema. Cuba foi excluída também da Junta Interamericana de Defesa. Os países membros tiveram que suspender o comércio de armas com a Ilha, ficando o Conselho da OEA encarregado de

⁷³ Ibidem, p. 120.

⁷⁴ QUINTANEIRO, 1988, p. 73.

estudar a possibilidade ou conveniência de estender a suspensão a outros artigos. Esta seria a única Resolução que teria caráter obrigatório também para os países que se abstiveram de votá-la, porque tais medidas encontram-se entre as enumeradas pelo artigo 8º do TIAR [Tratado Interamericano de Assistência Recíproca].⁷⁵

Dentre as resoluções estabelecidas o Brasil aprovou:

(...) 1) a consideração da existência de uma ofensiva comunista no Ocidente; 2) a criação de um Conselho Consultivo Especial de Segurança; 3) os princípios de não-intervenção, autodeterminação e realização de eleições livres; 4) os objetivos da “Aliança para o Progresso”; 5) a exclusão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa e 6) a revisão do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.⁷⁶

Além disso, o Brasil se absteve de excluir o “atual governo cubano” da OEA (juntamente com Argentina, Bolívia, Chile, Equador e México) e de suspender o comércio com Cuba (juntamente com Chile, Equador e México). Apesar das vitórias dos EUA na votação, essas podem ser contestadas se analisarmos sob o ângulo que os países que se abstiveram de expulsar o “atual governo cubano” da OEA representavam os Estados mais industrializados e com mais de 50% da população da América Latina.

Ao voltar de Punta del Este, o chanceler brasileiro recebeu fortes críticas do Congresso, principalmente de deputados ligados à UDN. Sua defesa invariavelmente recorria à questão da legalidade internacional que embasava sua postura diante da questão cubana⁷⁷. Como bem dissera Quintaneiro,

Os resultados da VIII Reunião e, em particular, a posição adotada pelo Brasil, provocaram reações antagônicas em diversos setores da

⁷⁵ Ibidem, p. 74.

⁷⁶ AMADO, 1996, p. 290. Sobre os detalhes do voto do Brasil na VIII Reunião de Consulta da OEA, ver DANTAS (1962, p. 129-131)

⁷⁷ Para ver as interpelações a San Tiago Dantas no Congresso Nacional, ver DANTAS (1962, p. 132-170).

sociedade. Em face da radicalização das posições, o governo brasileiro justificou sua atitude, manifestando que ela visava a defesa de um princípio jurídico de interesse geral, independentemente do caso cubano. Tentava evitar, dessa maneira, um confronto direto com os setores mais conservadores, enquanto capitalizava o apoio de grupos nacionalistas simpáticos à Revolução Cubana⁷⁸.

Apesar da tentativa do governo Jango buscar não confrontar os setores mais conservadores, foi justamente isso que aconteceu. O projeto de reforma agrária de Jango acabou desestabilizando o país trazendo à tona uma forte oposição conservadora e dividindo politicamente o país. Este governo também se deparou com outros episódios que lhe exigiram uma postura clara com relação a Cuba. Primeiramente, a Crise dos Mísseis⁷⁹ exigiu uma posição brasileira mostrando de que lado estava. “Ainda que nesse episódio o governo Goulart tenha mantido posições mais moderadas, apoiando no fundamental a proposta norte-americana de controlar qualquer ampliação do poder cubano-soviético no continente, continuou sustentando a mesma postura com relação a Cuba⁸⁰.”

Com a intensificação da divisão política brasileira, posições de esquerda se arregimentaram em favor de Cuba. Tal arregimentação fomentou um Congresso Internacional de Solidariedade a Cuba, em 28 de março 1963, no Sindicato dos Operários Navais, no estado da Guanabara – reduto do crítico mais ácido de Goulart, Carlos Lacerda. Este, apesar da tentativa de evitar o Congresso, teve que ceder diante do apoio do General Luiz Gonzaga de Oliveira Leite ao evento. Contudo, o Itamaraty negou visto para estrangeiros que iam participar do congresso, como Bertrand Russell e

⁷⁸ QUINTANEIRO, 1988, p. 76.

⁷⁹ Em outubro de 1962, a União Soviética decidiu transportar mísseis de alcance médio e intermediário com capacidade nuclear para Cuba. Após vôos de reconhecimento feitos pelo serviço de inteligência, os EUA descobriram estes mísseis postados em território cubano e apontados para terras norte-americanas. O argumento da União Soviética de que os mísseis eram simplesmente para defender o território de seu aliado, Cuba, no caso de invasão norte-americana, não foi aceito por Washington que respondeu com um bloqueio naval no Golfo do México. O que se viu após isso foram dias de muita tensão internacional, que por pouco não desencadeara a III Guerra Mundial. Após longas conversações, a União Soviética decidiu retirar os mísseis de Cuba em 28 de outubro, acordando com os EUA que estes tirassem também mísseis balísticos da Turquia. Para maiores detalhes sobre episódio histórico, ver ALLISON (1971) e BANDEIRA (1998).

⁸⁰ Ibidem, p. 87.

Jean-Paul Sartre; isso demonstra a divisão que se encontrava o próprio governo que dizia apoiar Cuba, porém evitava fortalecer mais a esquerda na delicada política interna.

Nos meses após este congresso, a oposição se mobilizou ainda mais e se juntou com as Forças Armadas num ideal cada vez mais fortalecido de derrubar o governo Jango. E assim o aconteceu, quando os militares tomaram o poder em 2 de abril de 1964, colocando Ranieri Mazzilli como presidente interino. Quinze dias depois, Castello Branco toma posse como presidente do Brasil e logo no dia 13 de maio informa que o Brasil havia rompido relações com Cuba, argumentando que o regime comunista daquele país buscava “um inadmissível entendimento com grupos minoritários brasileiros, interessados num proselitismo incompatível com as tradicionais convicções cristãs e democráticas de nosso País⁸¹.”

As relações Brasil-Cuba durante o governo militar

Com a subida dos militares ao poder no Brasil em abril de 1964, ficou claro o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos e aos países do bloco capitalista. Com Castello Branco, o Brasil busca minar os desentendimentos com os EUA dos anos da PEI e se alinha incondicionalmente com este país. Esta fase traz o apoio da USAID (*United States Agency for International Development*) na reestruturação da administração do Estado e das políticas públicas brasileiras. Além de romper relações diplomáticas com Cuba, numa clara demonstração de alinhamento à postura norteamericana de isolamento e combate ao comunismo nas Américas, adotam-se também naquele momento os valores econômicos preconizados pelos EUA para os países latino-americanos, como liberalização econômica e abertura do comércio exterior. Em suma, “em nenhum outro momento do passado houve intimidade igual entre Brasil e EUA, assim como articulação comparável da coincidência internacional dos dois governos com um programa substancial de ajuda econômica bilateral⁸².” Pode-se dizer que a política externa de Castello Branco representou uma falta de reflexão sobre os reais interesses brasileiros em jogo no sistema internacional. Adotou-se uma postura

⁸¹ BRASIL apud QUINTANEIRO, 1988, p. 103.

⁸² RICUPERO, 1996, p. 47.

automática de alinhamento que não necessariamente ajudava o Brasil a se impor em âmbito global. Contudo, esta reflexão da postura dos primeiros anos após o golpe trouxe um direcionamento diferente na política externa brasileira.

Com os presidentes Artur de Costa e Silva, e depois Emílio Garrastazu Médici, o Brasil mantém um direcionamento alinhado aos EUA, porém buscando independência em setores de segurança, como na energia nuclear. Especificamente no governo Médici, o Brasil passa a cometer abusos contra opositores da ditadura militar, fato que começa a criar uma má imagem do Brasil na questão dos direitos humanos.

No que se refere a Cuba, o período que abarca de 1963 a 1973 representou uma consolidação do isolamento diplomático regional da ilha encabeçado pela liderança regional dos norte-americanos. Não é de se espantar, portanto, que justamente nos governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici o Brasil tivesse uma inexistência de relações de qualquer vínculo com Havana. Esse foi um período que prevalecia na América Latina uma predominância de ditaduras militares de cunho direitista sob apoio dos EUA que se contrapunham à Cuba e se colocavam contra qualquer iniciativa de inserção de Cuba no concerto regional. Além disso, 1963 era um momento delicado em que no imaginário dos *decision-makers* norte-americanos ainda prevalecia fortemente a lembrança do fracasso da Invasão da Baía dos Porcos e a recente Crise dos Mísseis. A administração de John F. Kennedy, que governava os EUA de então,

(...) continuava disposta a intensificar os esforços para provocar a queda do governo Castro, ainda em 1963, compelindo os quatro países latino-americanos – Brasil, México, Uruguai e Bolívia –, que mantinham relações com Cuba, a rompe-las; dar continuidade, por este e outros meios, ao processo de desmoralização de Castro na América Latina; interromper todas as linhas de comunicação e transporte ainda remanescentes; incentivar as forças anticastristas a intensificar o bloqueio econômico, a fim de tornar ainda mais caro o auxílio soviético.⁸³

⁸³ BANDEIRA, 1998, p. 504.

Posteriormente, sob o mandato de Ernesto Geisel (1974-79), os militares reviram seu posicionamento de alinhamento irrestrito com os EUA e Cuba surge novamente no debate político. Em uma conjuntura de elevado crescimento econômico, o governo brasileiro passa a adotar políticas que visem promover as necessidades brasileiras no desenvolvimento econômico e de infra-estrutura. É no governo Geisel que o Brasil desagrada aos EUA ao buscar a tecnologia nuclear junto à Alemanha, busca esta que se concretiza nos acordos cooperativos de transferência de tecnologias para a construção de usinas nucleares em Angra dos Reis-RJ. Esta postura externa de Geisel e seu chanceler Azeredo da Silveira é denominada pelos analistas como “pragmatismo responsável”⁸⁴. No período do “pragmatismo responsável” é dada prioridade à região da África e América Latina em busca de pontos comuns a serem levados às instâncias internacionais que resultem em auxílio na área econômica e tecnológica destas regiões interessadas.

Sob essa orientação de política externa Cuba é trazida de novo à tona. Como dissera Fleischer, “aproveitando esta nova orientação do governo Geisel, logo em maio de 1974, a Associação dos Exportadores Brasileiros começou suas pressões a favor do restabelecimento das relações comerciais com Cuba⁸⁵.” Essa Associação acreditava que o volume de negócios com Cuba poderia chegar a US\$ 270 milhões anuais, tendo-se em conta que 1964 o Brasil exportara US\$ 485 mil para Cuba.

Em resposta a essas pressões, o Itamaraty respondia que o Brasil era impedido de reiniciar relações comerciais com Cuba por causa do bloqueio imposto pela OEA em 1964. Neste período, este argumento começava a cair por terra, pois outros países começavam a “furar” este bloqueio e/ou reatar relações unilateralmente⁸⁶.

Nos anos subseqüentes houve alguns passos avançando no reatamento, mas sempre com obstáculos. Além das aproximações entre os dois países nos encontros do GEPLACEA (Grupo Especial Latino-Americano e Caribenho de Exportadores de

⁸⁴ MAYOR, 1996, p. 358.

⁸⁵ FLEISCHER, 1985, p. 514.

⁸⁶ Ibidem.

Açúcar) em 1976 e 1977, este mesmo ano indica um sinal de aproximação entre os dois países com a visita do sociólogo Sérgio Cervantes, assessor do chefe do Estado de Cuba, Fidel Castro, que tentava conseguir contatos informais com autoridades e representantes brasileiros da área comercial no interesse de atenuar e revisar as fortes restrições do Conselho Nacional de Segurança do regime militar brasileiro com relação a Cuba. Após esta visita, seguiram-se várias visitas de Sérgio Cervantes ao Brasil, sempre com uma discrição típica de espionagem, com identidades mudadas e objetivos fictícios. Foi só em 1985 que Cervantes conseguiu visto de um ano no Brasil para tratar de negócios⁸⁷.

Além do episódio de Sérgio Cervantes, conforme nos informa Vasconcelos, “um passo muito significativo e concreto nos entendimentos visando à reaproximação foi a visita a São Paulo, em 1981, de uma missão comercial cubana convidada por fabricantes de equipamentos para destilação do álcool. Na oportunidade a missão teve encontro com executivos e outros setores industriais⁸⁸.”

Um passo ainda mais significativo para o entendimento entre Brasil e Cuba foi o estudo feito pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados em maio de 1983. Esse estudo visava analisar o possível reatamento com Cuba e resultou na visita de parlamentares brasileiros à ilha. Na ocasião, Fidel Castro expressou sua vontade em reatar relações com o Brasil. Ainda mais, já antes que se restabelecessem as relações, percebe-se que Cuba coloca o Brasil em seu discurso diplomático com vistas de reforçar alguns objetivos comuns aos países em desenvolvimento. Destaca-se dentro destes objetivos, o projeto de Fidel Castro, e endereçado ao então presidente José Sarney, para a renegociação conjunta da dívida externa em 1985⁸⁹. Outro sinal importante nesse sentido é a expressão de todos os embaixadores cubanos do mundo enviando condolências pela morte do presidente brasileiro eleito pelo Colégio Eleitoral em 1985, Tancredo Neves.

⁸⁷ VASCONCELOS, 1991, p. 189.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ CASTRO, 1985.

O reatamento das relações Brasil-Cuba

Mais de 12 países da OEA tinham relações com Cuba até junho de 1986, quando foram restabelecidos os laços diplomáticos entre Brasília e Havana. Naquele momento o Brasil já havia estabelecido relações com países como a China Comunista, Angola e seu governo da MPLA (de orientação marxista)⁹⁰, além da Organização pela Libertação da Palestina de Yasser Arafat. Quanto à China, o Brasil seguiu o exemplo dos EUA em reconhecer este país como uma estratégia política de divisão do bloco socialista, pois logo a China comunista tomou o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Já quanto à MPLA na Angola, o governo Geisel viu a união com aquele governo como de importância estratégica comercial nos anos em 1974/75, haja vista a riqueza mineral daquele país e a convergência brasileira em se aproximar dos países lusófonos da África. Por fim, com relação à OLP, o Itamaraty levou em consideração a importância estratégica, comercial e política da região, com potencial de grandes exportações para a indústria bélica e venda de frango e produtos industrializados para os países árabes⁹¹.

Como corolário do processo de abertura política democrática iniciada pelo governo Figueiredo (1981-1985), e com a crescente obrigação que os governantes a partir de então teriam de retribuir à sociedade civil sepultando o autoritarismo, o reatamento diplomático entre Brasil e Cuba era inevitável para demonstrar uma superação à favor da democracia no cenário político. Além disso, o reatamento diplomático respondia, principalmente, a razões de interesse externo, já que não seria possível ao Brasil se utilizar do papel de destaque na região se não dispusesse de livres

⁹⁰ A Angola, país africano de grandes riquezas naturais como o petróleo e o diamante, iniciou sua luta pela independência frente a Portugal em 4 de Fevereiro de 1961. Somente em 11 de Novembro de 1975 é declarada a independência da República Popular de Angola, tendo sido dividido o Governo entre três forças políticas, a MPLA (Movimento Popular da Libertação de Angola), a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) e o FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola). Após divergências entre a MPLA e UNITA, a Angola se divide em guerras civis e diversos governos dentro de um mesmo território. No contexto da Guerra Fria, os dois pólos antagônicos (Estados Unidos e União Soviética) intervêm na Angola com seus aliados, com os Estados Unidos, África do Sul e Zaire (hoje República Democrática do Congo) apoiando a UNITA e os países socialistas apoiando a MPLA. Neste sentido, Cuba, naquele momento ligada ao bloco socialista, apóia com tropas a MPLA na década de 1970, intervindo diretamente no contexto angolano como fizera os outros países acima citados.

⁹¹ Agradecemos aqui enormemente a contribuição do Prof. Dr. David Verge Fleischer, da Universidade de Brasília (UnB), que atenciosamente nos ajudou nesse ponto. Saliento que qualquer equívoco aqui é de minha inteira responsabilidade.

campos de diálogo e cooperação com todos os países latino americanos⁹². Assim, Cuba desempenha um papel importante na política externa brasileira daquele momento à partir do momento que simboliza a reabertura política do país em todos os âmbitos. Como também ressalta Fleischer, em texto escrito antes do restabelecimento das relações:

Existem razões estratégicas ainda que pesam em favor de um reatamento com o regime cubano. Em primeiro lugar, o Brasil poderia recuperar um pouco do terreno perdido na liderança continental, especialmente na questão da política externa, onde Fidel anda marcando pontos. Segundo, tendo um embaixador em Havana, o Brasil poderia exercer um peso maior na questão da América Central, bem como sobre a posição cubana na África. Terceiro, com relação ao seu tradicional rival, a Argentina, o Brasil poderia tornar-se facilmente o maior parceiro comercial latino-americano de Cuba⁹³.

Apesar da visível importância que se via em retomar o diálogo com Cuba, o Brasil hesitou com relação à ilha especialmente por questões políticas internas, haja vista que boa parte das Forças Armadas era contra o reatamento. Num texto escrito em 1985, Fleischer descrevia que

Supostamente, ainda há ressentimentos nas Forças Armadas em relação a um reatamento Brasil-Cuba, e tal fato poderia servir como “uma senha” para desencadear um movimento golpista. Embora o ministro-chefe do SNI, general Ivan de Souza Mendes, tenha declarado em fins de junho que não há nenhum obstáculo nos órgãos de informação quanto ao reatamento, lembrou que ainda existem “preocupações” em relação ao regime vigente naquele país⁹⁴.

Esse ressentimento das Forças Armadas se dava especialmente devido ao treinamento que Cuba teria dado a opositores brasileiros e latino-americanos durante os anos do regime militar. Uma posição igual à das Forças Armadas havia sido

⁹² CORRÊA, 1995, p. 477.

⁹³ FLEISCHER, 1985, p. 519.

⁹⁴ Ibidem.

defendida até mesmo por Tancredo Neves, levantando a questão de que um eventual reatamento merecia levar em consideração a segurança nacional brasileira⁹⁵.

Mas por fim, mesmo que tardiamente comparado com outros países e organizações de igual divergência ideológica com os EUA (lê-se China, Angola, e OLP), o ano de 1986 caracteriza-se como o ano em que oficialmente o Brasil restabelece as relações diplomáticas com Cuba, fato inserido dentro do programa de intenções diplomáticas do Brasil no governo José Sarney. Este fato ocorre após uma reunião ocorrida no início de 1986 em Paris na qual fica acertado o dia 25 de junho desse ano como a data exata do restabelecimento das relações. Os representantes que assinam a nota oficial de restabelecimento diplomático são o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, naquele momento Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, e José Raul Viera Linares por parte Cuba, que era na ocasião o Vice-Ministro de Relações Exteriores de Cuba⁹⁶. Ao vermos que as reuniões para a oficialização das relações foram em Paris a portas fechadas, sem propósitos de propaganda política de nenhuma das partes, pode-se perceber que as duas palavras que caracterizaram as negociações é respeito e discrição⁹⁷.

Cumpridos os prazos, o Brasil designa o diplomata Ítalo Zappa como embaixador em Cuba (anteriormente foi representante brasileiro em Pequim, China). Por Cuba, o Vice-Ministro do comércio exterior, Jorge Bolaños, é nomeado embaixador no Brasil⁹⁸. A nomeação de Zappa e Bolaños pode ser vista como uma convergência dos países naquele momento para enfatizar o aspecto econômico das relações, já que ambos tinham um perfil predominantemente comercial⁹⁹.

⁹⁵ Ibidem, p. 521.

⁹⁶ BRASIL, 1986, p. 141.

⁹⁷ HOFFMANN, 1999(b). A versão que dispomos deste trabalho não tem numeração de páginas.

⁹⁸ VASCONCELOS, 1991, p. 189.

⁹⁹ HOFFMANN, 1999(b).

Capítulo 3: A política dos Estados Unidos para Cuba nos mandatos de Bill Clinton e George W. Bush

“Em todos os lugares (...) o empreendimento político se põe, necessariamente, como empreendimento de interesses. Quer isso dizer que um número relativamente restrito de homens interessados pela vida política e desejosos de participar do poder aliciam seguidores, apresentam-se como candidatos ou apresentam a candidatura de protegidos seus, reúnem os meios financeiros necessários e se põem à caça de sufrágios”.

(Max Weber, em ‘Ciência como Vocação’)

Introdução: um breve repasse sobre o relacionamento EUA-Cuba após a Revolução Cubana

A política dos Estados Unidos para Cuba está permeada por grandes conflitos de interesses que remontam ao governo de Thomas Jefferson, na primeira década do século XIX.¹⁰⁰ As relações conflituosas se aprofundam com a Revolução Cubana de 1959, a partir da qual os revolucionários encabeçados por Fidel Castro Ruz promoveram reformas estatais de cunho socialista que afrontaram os EUA naquele contexto da Guerra Fria.

No palco da Guerra Fria, a preocupação de Washington com a América Latina gira em torno da “disponibilidade dos recursos naturais da região em caso de uma guerra com a União Soviética e a eventualidade de um boicote de governos, sindicatos e demais movimentos, em que a infiltração de idéias anti-americanas possa

¹⁰⁰ Sobre este ponto, Moniz Bandeira (1998, p.14) coloca que “(...) da mesma forma que Thomas Jefferson, Jonh Quincy Adams pretendia também a anexação de Cuba, por considera-la parte integrante do continente, a ‘fronteira natural’ dos EUA e fronteira indispensável para sua segurança no Golfo do México. A idéia de anexação contava também com ampla receptividade dentro daquela colônia espanhola, e o movimento para concretiza-la começara por volta na verdade em 1810, quando representantes de *hacendados* (fazendeiros) e proprietários de escravos cubanos entraram em negociações secretas com o cônsul norte-americano em Havana.” Sobre essa temática, há também o estudo de Oliva Campos. Cf. CAMPOS, 2000, p. 14.

ser decisiva¹⁰¹”. Qualquer aproximação de governos ou sociedade civil com a ideologia socialista já gerava um temor por parte dos EUA, que não titubeavam em sufocar essa aproximação com os meios que fossem necessários.

A intervenção na Guatemala em 1954 foi um bom exemplo de que qualquer meio era legítimo para sufocar a possível disseminação do comunismo no hemisfério. De 18 a 27 de junho deste ano, o governo dos EUA bombardeou a Guatemala e com um exército mercenário treinado em Honduras e Nicarágua forçaram o governo de Jacobo Arbenz a renunciar. A reforma agrária promovida pelo governo Arbenz seria a justificativa para tal intervenção. A reforma afetou a United Fruit Company, empresa intimamente ligada ao núcleo do poder norte-americano, sendo o suficiente naquele momento para fazer Washington agir com base em uma acusação de comunismo do governo guatemalteco¹⁰².

Ao eclodir a Revolução Cubana em 1º de janeiro de 1959, esta inicialmente se mostra como um levante nacionalista que é visto com certa “boa vontade” pelos EUA. Como disse Ayerbe,

Na verdade o que se esperava (ou desejava) nos EUA era um pequeno intervalo de moralização da imagem de Cuba como paraíso da corrupção, do jogo, da prostituição e de outros “excessos” que encontram melhor caldo de cultura em regimes ditatoriais. Feito isso e sem demora, deveriam convocar-se eleições. Com o esgotamento dos efeitos das medidas iniciais de moralização e melhoria conjuntural da situação econômica dos setores populares, assumem importância as ações de alcance estrutural. Nesse momento, a “boa vontade” dos Estados Unidos desaparece rapidamente¹⁰³.

As ações de alcance estrutural citadas por Ayerbe são especialmente as nacionalizações de empresas estadunidenses e a reforma agrária promovida pelos revolucionários cubanos. Isso gerou um profundo descontentamento dos norte-

¹⁰¹ AYERBE, 2002, p. 81.

¹⁰² Cf. AYERBE, 2002, p. 103-114.

¹⁰³ Ibidem, p. 129.

americanos. Tal descontentamento se cristaliza em hostilidade com a declaração do caráter socialista da Revolução em 1961 e a subsequente aliança de Cuba com a União Soviética, que propiciou uma proteção econômica e militar à ilha até o fim da Guerra Fria.

Uma aproximação com o maior rival dos EUA na Guerra Fria e a afronta aos interesses norte-americanos, foram motivos suficientes para colocar Cuba como um inimigo histórico dos EUA. Esta inimizade foi base para invasões¹⁰⁴, sabotagens, embargos e hostilidades que se iniciam em 1960 e duram até hoje. Atualmente essa relação conflituosa toma novas características, com novas particularidades sob os mandatos dos dois últimos presidentes dos EUA, Bill Clinton e George W. Bush.

A política do Governo Clinton para Cuba: os anos iniciais

Após o fim da Guerra Fria, os EUA viram a oportunidade histórica de pressionar e derrubar o governo de Fidel Castro através de possíveis mudanças políticas em direção à uma democracia liberal. Para Washington e os lobistas anti-castristas no Congresso, Cuba precisaria apenas de uma lei que fortalecesse mais o embargo econômico para que finalmente o indesejado governo socialista encontrasse sua derradeira derrota e caminhasse rumo ao capitalismo. Assim, os EUA entendiam que o endurecimento das medidas econômicas resultaria na transição de Cuba para o livre-mercado e a democracia, da maneira como estava ocorrendo com seus ex-parceiros no Leste Europeu e antiga União Soviética.

Logo após a queda do regime soviético, em 1991, o senador Connie Mack (Partido Republicano – Estado da Flórida) buscou aprovar no senado dos EUA uma lei (*Mack Amendment* - Emenda Mack) que proibisse subsidiárias de empresas norte-americanas localizadas em terceiros países de negociar com Cuba. As transações entre estas subsidiárias e o governo cubano eram permitidas através de um relaxamento do embargo referendado pelo presidente dos EUA, Henry Ford, em 1975¹⁰⁵. Entretanto, a Emenda Mack foi vetada pelo então presidente George Bush (pai), pois este receava

¹⁰⁴ Ver capítulo 2 para mais informações sobre a Invasão à Baía dos Porcos por parte dos EUA.

¹⁰⁵ BRENNER *et. al.*, 2002, p. 194.

que tal projeto de lei fosse visto como uma medida extra-territorial diante de seus aliados em um momento estratégico da política externa dos EUA¹⁰⁶.

Um ano depois, o Congresso dos EUA assinou a *Cuban Democracy Act* (CDA), conhecida como lei Torricelli¹⁰⁷, proposta pelo representante do Partido Democrata do Estado de Nova Jersey, Robert Torricelli. A seguinte frase do autor da lei reflete bem a objetividade dessa lei: “Meu objetivo é executar a destruição em Cuba... Minha tarefa é rebaixar Fidel Castro”¹⁰⁸.

A lei Torricelli encontrou inicialmente forte oposição do então presidente George Bush (pai). Porém, aqui entra a figura de Bill Clinton. Torricelli propôs a lei justamente em 1992 (ano de eleição presidencial nos EUA), sabendo que o engajamento contra Fidel Castro somaria votos para o candidato democrata à presidência em Nova Jersey e Flórida, estados com alta concentração de cubano-americanos. Ao ver que um veto à lei Torricelli significaria perda de popularidade com os cubano-americanos, Bush não hesitou em aprovar o projeto do representante democrata. Desta maneira, a política advinda com a lei Torricelli respondeu ao jogo político interno.

Basicamente, a lei Torricelli tem três fatores de destaque: 1) aumenta o alcance do embargo, ampliando a proibição de companhias dos EUA e suas subsidiárias do exterior a negociar com Cuba (provisão que Connie Mack havia proposto em 1991); 2) proíbe que barcos que atraquem em portos cubanos realizem negócios com os EUA e; 3) autoriza o presidente estadunidense a aplicar sanções a governos que prestem assistência a Cuba¹⁰⁹. A lei Torricelli só poderia ser revogada pelos EUA no caso de que se estabeleçam eleições democráticas diretas em Cuba.

Além dos pontos acima destacados, no seu segundo capítulo (conhecido como “Track II”) a lei endossou a idéia de expandir contatos povo-povo entre cubanos e norte-americanos. Isto significa que o capítulo II permite aos EUA melhorar e adensar

¹⁰⁶ Naquele momento, os EUA estavam envolvidos com a Guerra do Golfo, o que lhe exigia aliados e um bom diálogo com diversos países. Qualquer medida referendada como a emenda Mack, poderia ir de encontro aos interesses dos EUA naquele período.

¹⁰⁷ Para uma análise mais aprofundada sobre a *Cuban Democracy Act* (lei Torricelli), ver: AYERBE (1998); BRENNER et. al.(2002); BRENNER & KORNBLUH (1995); PÉREZ Jr.(2002). Numa visão ideológica à favor do embargo, cf. RIEFF (1996).

¹⁰⁸ TORRICELLI apud PÉREZ Jr., 2002, p. 247.

¹⁰⁹ AYERBE, 1998, p. 216-217.

as ligações telefônicas entre os dois países e fomentar a ajuda de ONG's para atividades que fortaleçam a sociedade civil e ajudem na promoção de uma transição para a democracia. Na prática, alguns analistas vêem na iniciativa de Washington de permitir estas atividades povo-povo o objetivo de solapar a autoridade do governo cubano¹¹⁰.

Na verdade, as provisões do capítulo II da lei Torricelli foram de grande valia para o governo Clinton enquanto este buscava um relaxamento das hostilidades contra Cuba. Desde meados de 1993, os oficiais do Departamento de Estado passaram a adotar a política chamada de “*calibrated response*”. Tal política tinha como base o fortalecimento do contato povo-povo para a aceleração do processo democrático em Cuba, buscando ao mesmo tempo evitar uma guerra civil neste país. Num estudo de 1995 promovido pelo Pentágono, alertou-se que uma transição violenta traria forte pressão internacional em favor de uma intervenção humanitária dos EUA na ilha, algo indesejado naquele momento por Clinton pelos custos que poderia trazer aos EUA tanto financeiros como de desgaste da imagem no cenário internacional¹¹¹.

De início, a política *calibrated response* foi permeada pela busca de praticamente extinguir as restrições de viagens para Cuba. Também foi discutida a abertura de novos escritórios de interesses entre os dois países em Havana e Washington, passo que seria importante na normalização das relações em um futuro próximo. Tais medidas foram sugeridas e discutidas no Conselho de Segurança Nacional, porém a falta de um debate político fez com que o governo Clinton deixasse de lado estas propostas, capitaneadas pelo então Secretário de Estado Warren Christopher e pelo Assessor Especial da Presidência para Iniciativas Democráticas, Morton Halperin. Após intensos debates, Halperin e Christopher perderam a queda de braço contra os republicanos do Congresso e seus aliados do Estado da Flórida e da Cuban-American National Foundation (CANF), que eram contra a nova política *calibrated response* e à favor da continuidade da hostilidade contra o governo de Fidel Castro¹¹². Além destes, dentro do próprio Departamento de Estado havia oficiais que se

¹¹⁰ LEOGRANDE, 1998, p. 218.

¹¹¹ BRENNER & KORNBLUH, 1995, p. 36.

¹¹² Para uma análise específica da influência dos cubano-americanos na política externa dos Estados Unidos, ver: BRENNER et. al. (2002); BRENNER & KORNBLUH (1995); HANEY & VANDERBUSH (1999).

colocavam abertamente contra a política *calibrated response*, como Dennis Hays e o Sub-Secretário Assistente, Michael Skol. Nesta ocasião, fica perceptível que os interesses burocráticos dos órgãos governamentais norte-americanos tem considerável influência na luta de forças da política externa de Washington para Cuba, como sustentava teoricamente Allison já em 1971¹¹³.

Passadas essas tentativas conciliadoras malogradas dos primeiros anos do governo Clinton, os EUA mantiveram sua postura hostil para Cuba, com exceção de algumas conversações impreteríveis sobre imigração. Apesar de manter o embargo, os EUA se viram obrigados a ter conversações com o regime castrista frente à crise dos refugiados de 1994 (mais conhecida como ‘crise dos *balseros*’). Nesta ocasião, perante os problemas econômicos enfrentados pela ilha caribenha, milhares de cubanos embarcaram em botes e barcos rumo aos EUA. Em maio de 1994, os EUA aceitaram aumentar o número de cubanos aceitos para imigração, tendo em troca a garantia de Fidel de aumentar o policiamento para evitar a alta onda de refugiados¹¹⁴.

A lei Helms-Burton

Em 24 de fevereiro de 1996, dois aviões Cessna de pequeno porte pertencentes a uma organização de exilados cubanos chamada “*Brothers to Rescue*” (Irmãos ao Resgate) foram derrubados em águas internacionais por caças MiG da Força Aérea Cubana, matando os quatro tripulantes das duas aeronaves. Castro argumentou que a derrubada destes aviões só ocorreu por que eles violaram o espaço aéreo cubano jogando panfletos de teor anti-governista com a finalidade de fomentar distúrbios políticos internos.

Justificativas à parte, o incidente favoreceu a assinatura de uma lei mais rigorosa em relação a Cuba, a *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (LIBERTAD), mais conhecida como lei Helms-Burton¹¹⁵, que já tramitava desde 1995

¹¹³ ALLISON, 1971, *passim*.

¹¹⁴ LEOGRANDE, 1998, p. 78-79.

¹¹⁵ A *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* – LIBERTAD (lei Helms-Burton) está disponível na íntegra no site <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/libertad.htm>>.

no congresso dos EUA e foi assinada pelo presidente Bill Clinton em 12 de março de 1996. A lei tomou este nome pelo fato de ter como responsáveis o senador republicano Jesse Helms (do estado de Carolina do Norte) e o representante democrata Dan Burton (do estado de Indiana). De acordo com Brenner e Kornbluh, a lei Helms-Burton foi colocada em pauta e se tornou o *locus* do debate sobre política externa para Cuba em meados de 1995. A lei teria sido evocada sob o apoio de lobistas da Bacardi Rum Co. que procuravam recuperar suas propriedades de açúcar expropriadas pelo governo revolucionário na década de 60¹¹⁶.

Como a lei Torricelli, a Helms-Burton respondeu não só por interesses externos como também internos da política norte-americana. Segundo Ayerbe, há duas dimensões explicitadas pela Helms-Burton, “(...) a radicalização de posições em virtude do clima ideológico predominante no Congresso e o momento eleitoral da sucessão presidencial, com a proximidade das primárias no estratégico estado da Flórida¹¹⁷”.

A lei Helms-Burton trouxe pontos polêmicos vinculados ao seu caráter unilateral, sem qualquer preocupação com as normas do direito internacional, e pela radicalização das posições frente a Cuba. Logo no primeiro capítulo (ou “Track I”) amplia as medidas já existentes contra o governo de Fidel Castro¹¹⁸ adicionando uma nova disposição importante: só o congresso pode anular as disposições da Helms-Burton. Com a política externa estadunidense respondendo diretamente ao congresso, tornou-se bastante difícil a revogação do embargo, haja vista a forte influência do *lobby* dos cubano-americanos no poder legislativo em Washington.

¹¹⁶ Cf. GOTT, 2004, p. 301; BRENNER & KORNBLUH, 1996, p. 38.

¹¹⁷ AYERBE, 1998, p. 217.

¹¹⁸ As medidas já existentes, além da lei Torricelli já explicada, são as seguintes: a) em todas as instituições financeiras internacionais os Estados Unidos devem votar contra qualquer tipo de empréstimo ou ajuda financeira a Cuba. No caso de ser outorgado um empréstimo, os Estados Unidos se vêem no direito de subtrair a soma correspondente às suas contribuições para a instituição credora; b) proíbe-se a importação de produtos de terceiros países que contenham matérias-primas cubanas; c) as remessas financeiras para países da ex-União Soviética se reduzirão caso estes países ajudem Cuba; d) a ajuda financeira a Rússia se reduzirá na mesma quantidade em que ela pagar para utilizar a estação receptora de Lourdes, Cuba; e) bloqueio de todas as ajudas financeiras estadunidenses a países que participem de alguma maneira da construção da central atômica de Juraguá; f) no caso de utilização, manipulação ou funcionamento de qualquer energia nuclear por parte de Cuba, os Estados Unidos se colocam no direito de dar uma “resposta apropriada”. HOFFMANN, 1997, p.61.

No segundo capítulo (ou “Track II”), os EUA dirigem sanções contra o governo castrista, exigindo uma ampla gama de condições para uma democratização cubana e reconhecimento estadunidense para normalização das relações. Entre estas condições temos: a dissolução do aparato de segurança estatal castrista; o anúncio de eleições livres e diretas para um novo governo; um sistema judiciário independente; a implementação de propriedade privada para mídia e telecomunicações; não inclusão de Fidel ou Raúl Castro no novo governo; indenização e devolução de propriedades aos cidadãos ou empresas estadunidenses expropriados pela revolução.¹¹⁹

Já no terceiro capítulo da lei (ou “Track III”) há os pontos que tem causado maiores discussões em âmbito mundial, pela extensão extraterritorial. Entre os pontos de discussão no capítulo III está a autorização de restabelecimento do direito de propriedade aos cidadãos e empresas estadunidenses que foram expropriados com a revolução. Isto lhes dá a possibilidade de entrar na justiça contra empresas de quaisquer países que tenham usufruído e/ou enriquecido através daquelas que foram expropriadas.¹²⁰ Com isto, abre-se o precedente de processo judicial contra qualquer investidor estrangeiro em Cuba.

O quarto capítulo (ou “Track IV”) amplia os temas de atuação unilateral e extraterritorial dos Estados Unidos. Mais especificamente, o ponto de discórdia reside na proibição de entrada nos EUA de executivos, acionistas majoritários e proprietários (inclusive seus familiares) de empresas processadas por usufruto de propriedades confiscadas¹²¹.

Como podemos perceber, a lei Helms-Burton traz novas linhas de ação do embargo contra Cuba, algumas das quais polêmicas por sua extraterritorialidade e intromissão em assuntos que tratam de relações entre Cuba e terceiros países. A lei se torna ainda mais importante por ter ordenado e colocado em lei, só revogável no congresso, todas as sanções contra Cuba em vigor até 1º de março de 1996, prevenindo

¹¹⁹ HOFFMANN, 1997, p.62-63.

¹²⁰ A lei Helms-Burton amplia este direito não só para os estadunidenses como também aos parentes de cubanos que perderam suas propriedades e mais tarde se tornaram norte-americanos. Assim, a demanda judicial por estas empresas subiria do número de 800 para entre 300.000 e 430.000 numa possível mudança de regime em Cuba. HOFFMANN, 1997, p. 64.

¹²¹ Ibidem, 1997, p. 64.

que a presidência norte-americana tome decisões frente a Cuba sem o aval do poder legislativo.¹²² A única exceção em que o poder executivo adquire soberania na Helms-Burton é no capítulo III, uma das partes “internacionais” da lei, em que o presidente tem poderes de pedir uma suspensão (“*waiver*”) por seis meses do capítulo, renovável se desejar. Desde a assinatura da lei Helms-Burton até os dias atuais, os presidentes Bill Clinton e George W. Bush tem utilizado este efeito suspensivo visando solapar a prerrogativa limitadora do poder executivo e diminuir os protestos de países aliados dos EUA.

A política de Clinton após a assinatura da lei Helms-Burton

Passada a eleição presidencial, Clinton volta a ter uma postura mais conciliadora com relação a Cuba. O presidente norte-americano reduz o foco na figura de Fidel Castro, voltando às posições dos primeiros momentos de sua presidência em que priorizava os contatos povo-povo.

Entre 1998 e 1999, o Departamento do Tesouro aperfeiçoa as permissões para viagens de cidadãos cubanos e norte-americanos e autoriza vôos fretados para Cuba partindo de Nova Iorque e Los Angeles (antes os vôos só saíam de Miami). Além destas medidas, oficiais norte-americanos da DEA (*Drugs Enforcement Agency* – a agência norte-americana de combate ao narcotráfico e entorpecentes) buscam cooperar com Havana em políticas contra o narcotráfico no Golfo do México. Já o Departamento de Estado expande o intercâmbio na área de esportes, cultura, ações humanitárias, religião e educação. Em 1999, o esporte age como um importante canal de diálogo, quando os times de beisebol do Baltimore Orioles e um time das estrelas de Cuba fazem dois jogos exibição, um em Havana e outro em Camden Yards¹²³.

¹²² O fato de Clinton abdicar de seu poder para o relacionamento com Cuba tem sido alvo de críticas por parte de alguns analistas. Para LeoGrande, “*apart from his ability to suspend the trafficking provisions of Helms-Burton, Clinton is left with almost no discretion in formulating US policy towards Cuba. That a president knowingly surrender so completely his ability to make foreign policy is astonishing*”. LEOGRANDE, 1997, p. 214.

¹²³ BRENNER *et. al.*, 2002, p. 195.

Contudo, bastou a chegada das eleições presidenciais de 2000 para que o governo Clinton voltasse a agir com o foco nos votos para seu partido. Desde 1998 tramitava no Senado uma Comissão Bipartidária para a revisão das relações com Cuba, com apoio de nomes importantes como os ex-Secretários de Estado, Henry Kissinger, George Shultz e Lawrence Eagleburger, o ex-Secretário de Defesa Frank Carlucci, além do ex-Sub-Secretário de Estado, Harry Shalaudeman¹²⁴. A comissão propunha uma análise aprofundada das relações entre Cuba e EUA, sendo que os apoiadores da mesma indicavam que a normalização das relações entre os dois países seria a decisão mais inteligente para que Washington fortalecesse seus interesses nacionais frente a Havana. Todas as iniciativas para implementar a comissão não obtiveram o apoio de Clinton, pois a votação da resolução para o estabelecimento da proposta seria no auge da campanha presidencial, em meados de 2000. Após votação no Senado, os opositores ao estabelecimento desta comissão venceram por 59 votos a 41, em 20 de junho de 2000. Além da percepção do núcleo governamental de que uma política conciliatória com Cuba seria prejudicial para as eleições, o fato de Cuba estar desconfortável com as propostas de contato povo-povo de Clinton (entendidas como uma “agressão imperial” por parte de Fidel Castro) também auxiliou para frear a iniciativa da comissão¹²⁵. Tais acontecimentos mostram o quanto que o jogo burocrático pelo poder acaba por influir nas decisões de política externa.

Por fim, cabe salientar o caso Elián González, o menino de seis anos resgatado na costa da Flórida quando sua mãe tentava fugir de Cuba – ela morreu afogada durante o naufrágio do bote que estava com Elián e outros cubanos – que se tornou um assunto de ampla repercussão nos Estados Unidos.

Quando o garoto de seis anos foi salvo na costa da Flórida em novembro de 1999, o público Americano vinculou a imagem de Cuba à face dele, ao invés da imagem de Castro. A mostra de irracionalidade da política para Cuba era agora personificada pela dificuldade de unir novamente um simpático garoto com seu pai. Soma-se a isso a situação complicada em que ficou o lobby anti-castrista posteriormente, desafiando o sentimento público ao tentar

¹²⁴ NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA INITIATIVE, 2003.

¹²⁵ BRENNER *et. al.*, 2002, p. 199.

evitar que o garoto cubano de seis anos voltasse à Cuba. [O caso] Elián facilitou para que os legisladores votassem contra o lobby de Cuba e por uma reaproximação com Cuba.¹²⁶

No desfecho do caso, a truculência que permeou o resgate do garoto da casa de seus tios em Miami, e a preferência da justiça americana em beneficiar seu pai com a entrega de Elián às autoridades cubanas, gerou a ira dos cubano-americanos anti-castristas da Flórida. E foram justamente os votos deles que após este incidente reforçaram a eleição de George W. Bush¹²⁷.

Os primeiros anos do George W. Bush

Com a ascensão à presidência dos EUA de George W. Bush, a hostilidade em relação a Cuba se aprofunda. A partir dali, não há mais indicações de iniciativas conciliatórias, como houve em alguns períodos do governo Clinton. Além disso, a lealdade aos votos dos cubano-americanos no decisivo estado da Flórida faz com que a política de Bush não permita nenhuma concessão à ilha. Os atentados de 11 de setembro em Nova York e Washington agravam a situação, levando a iniciativas do governo norte-americano para implicar Cuba na sua cruzada contra o terrorismo.

Já no início da administração Bush o tom de manutenção do embargo contra Cuba fica latente. A nomeação de Otto Juan Reich como Sub-Secretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental (cargo mais importante na diplomacia estadunidense para o continente) demonstra isto. Além de Reich, também foi nomeado Emilio Gonzalez como Assessor de Assuntos do Caribe no Conselho de Segurança Nacional. Ambos são de origem cubana e personalidades importantes na oposição contra o

¹²⁶ "When the six-year-old boy was saved off the Florida coast in November 1999, the American public attached his face instead of Castro's to its image of Cuba. The seeming irrationality of Cuba policy was now personified by the difficulty of reuniting a sympathetic little boy with his father. In addition, the stalemate further damaged the credibility of anti-Castro lobby, which defied public sentiment in trying desperately to keep the six-year-old Cuban boy from returning to Cuba. Elián made it easier for legislators to vote against Cuba lobby and for a rapprochement with Cuba." Ibidem, p. 199.

¹²⁷ Cabe lembrar que a eleição presidencial de 2000 foi permeada por uma disputa histórica, que exigiu a recontagem dos votos na Flórida. Os cubano-americanos, em peso, apoiaram Bush e na recontagem o estado da Flórida foi o diferencial que deu a vitória a ele.

governo de Fidel Castro na Flórida. Todavia, no caso de Reich, sua nomeação criou desconforto político para o recém-iniciado governo republicano, carente de legitimidade frente a apertada margem de votos em que obteve a presidência. Houve até a ameaça de veto por parte do Partido Democrata ao seu nome devido à acusações de ter feito parte do esquema de financiamento ilegal aos guerrilheiros anti-sandinistas na Nicarágua, conhecidos como *contras*, durante o governo de Reagan. Um outro cargo de destaque dado a um exilado cubano no governo Bush é o de Adolfo Franco, Administrador-Assistente para América Latina e Caribe da USAID (United States Agency for International Development), vinculada ao Departamento de Estado.

A percepção dos Estados Unidos com relação a Cuba na questão do terrorismo internacional no governo George W. Bush

*"Every nation in every region now
has a decision to make. Either you are
with us, or you are with the terrorists."*

(George Walker Bush, presidente dos Estados Unidos,
em declaração no dia 20 de Setembro de 2001)

A definição e o entendimento de terrorismo do governo dos EUA

No pós-Guerra Fria, muito se tem falado sobre as chamadas “novas ameaças” que permeiam e preocupam os atores estatais do sistema internacional. Estas novas ameaças são problemas que já existiam, mas tomaram uma força maior após a queda do muro de Berlim, em um novo contexto de aumento da interdependência entre os países, paradoxal com um processo de diferenciação e fragmentação de identidades nacionais.

Dentre estas ameaças que se fortalecem no pós-Guerra Fria, figuram temas como tráfico ilegal de armas, degradação do meio ambiente, narcotráfico,

terrorismo, entre outros¹²⁸. Nesta nova conjuntura, entende-se que a segurança estatal estaria comprometida à partir do momento que uma ou mais destas ameaças estivesse colocando em cheque o funcionamento do Estado. Assim, o narcotráfico que coopta membros do governo nacional ou a célula terrorista que age no país comprometendo sua relação com outras nações, são alguns exemplos de ameaças ao Estado e que estão intimamente envolvidos nas chamadas novas ameaças.

Anteriormente, na época da Guerra Fria, as ameaças eram menos difusas e mais latentes. Ali, a ameaça seria o Estado ou o grupo opositor identificado com uma ideologia contraposta ao núcleo do governo, sendo este o socialismo representado pelo bloco soviético ou o capitalismo do bloco ocidental. Ou seja, a ameaça à segurança do Estado era mais clara, podendo ser um país comunista pronto a ajudar outras nações a adotar o mesmo sistema de governo, como o foi Cuba na Angola, ou mesmo ser aquela elite que ameaçava o *status quo* ao estar disposta a trazer de volta o capitalismo à Cuba em aliança com os EUA.

Deste modo, percebe-se que se na Guerra Fria a ameaça era mais clara, intimamente ligada à questão ideológica que permanecia naquele momento e que fazia com que os Estados se contrapusessem conforme seu modo de produção. Hoje as ameaças são diferentes, difusas, não mais centralizadas necessariamente no Estado com suas diferentes visões de mundo, mas sim dividida entre temas dos mais diversos que podem de diferentes maneiras comprometer o funcionamento estatal.

No caso dos EUA, este vê as novas questões de segurança sob um âmbito que não perde de vista que a ameaça pode estar vindo de outro Estado, e não só de novos atores difusos sem ligação com governos e países. Com relação à Cuba neste contexto de novas ameaças, o governo norte-americano a vê como um país patrocinador do terrorismo internacional, fato que tem como conseqüências a quase inexistência de cooperação entre os dois países em temas de segurança e o exercício de diversas medidas econômicas contra Cuba.

Dentro desse contexto, se há algo difícil de definir em um conceito unívoco e universalmente utilizável nas análises de relações internacionais, este

¹²⁸ LÓPEZ, 2003, p. 59-60.

conceito seria o de terrorismo. Apesar de existir a muito tempo, a idéia de terrorismo tem sido invocada a cada dia mais após os atentados aos EUA em setembro de 2001.

Destarte, percebe-se que uma definição exata e universal de terrorismo barra na percepção subjetiva que este conceito carrega, podendo variar conforme diversos fatores. O medo e sentimentos específicos que cada povo ou indivíduo carrega irá determinar decisivamente o que é o terrorismo. Como coloca Saint-Pierre, *“el miedo es un fenómeno subjetivo y no hay cómo determinar objetivamente un umbral único para el terror, que dependerá de factores tan variables como los personales, los funcionales y los culturales”*¹²⁹.

O objetivo tático do terrorismo será diferente de qualquer outra relação de força e é auto-explicativo: provocar terror,

*“Dicho de otra manera, retirar la capacidad de combate y voluntad de resistir del enemigo, para imponer la voluntad política del victorioso. En el caso del terrorismo, el objetivo estratégico es siempre provocar el terror; ese pavor incontrolable que produce en las personas la sensación irresistible de ser vulnerables y de estar desamparadamente expuestas a la violencia homicida”*¹³⁰.

Este objetivo pode se desdobrar ou não como finalidade política. Por exemplo, se temos como terrorista aquele grupo separatista com objetivos claros de conseguir sua independência, como foi o IRA (*Irish Republican Army* – Exército Republicano Irlandês) em certos momentos do século XX, o terrorismo tomaria um caráter político. Mas se temos uma Al-Qaeda em que o objetivo é destruir o inimigo ocidental que está se envolvendo demasiadamente nos assuntos do mundo islâmico, este objetivo poderia ser religioso, por exemplo.

No entanto, o importante é salientar que o objetivo pode ser político, porém isto não significa que o objetivo final da ação terrorista seja a tomada de poder. Como dirá Saint-Pierre, *“esta forma de violencia no emplea sus medios tácticos para lograr la victoria en la guerra ni la toma de poder que permitiría imponer la voluntad*

¹²⁹ SAINT-PIERRE, 2004, p. 53.

¹³⁰ Ibidem, p. 59.

*política de vencedor, sino provocar una conmoción social, un panico incontrolable en toda la población, indiscriminadamente o en una parte definida de ésta*¹³¹.

Tendo em conta que a conceituação de terrorismo é subjetiva, inevitavelmente uma acusação de terrorismo é sempre vista do “eu” sendo atacado pelo “outro”, resultando no “eu” representando o bem e o “outro” representando o mal. O simples fato de rotular uma nação como terrorista já carrega um caráter pejorativo, em que aquela é vista como uma instituição que utiliza de instrumentos totalitários de afirmação do poder e portanto merece ser punida por aqueles que estão “do lado do bem”. Na atual conjuntura, o terrorismo está sendo definido com esta conotação parcial, polarizada em simplificações de “bem” contra o “mal”.

Após os atentados de 11 de setembro, a definição da palavra “terrorismo” passou a estar bastante presente nos relatórios do Departamento de Estado dos EUA, principalmente o *Patterns of Global Terrorism*, que é publicado anualmente. O governo dos Estados Unidos prontamente se pronunciou após os atentados dizendo que dali em diante haveria uma Guerra ao Terror – “*War on Terror*”, nas palavras do Secretário de Defesa do primeiro mandato de G. W. Bush, Donald Rumsfeld –, na qual quem não estivesse com os Estados Unidos seria considerado inimigo. Perante o poder incontestável que os EUA detêm, restou aos demais países aceitarem ou não a prerrogativa norte-americana do que significa terrorismo internacional. Paradoxal à tradicional defesa da liberdade permeada historicamente no ideário norte-americano, a não aceitação da conceituação de terrorismo proposta pelo governo dos EUA pode implicar em graves consequências, já que quem não estiver como aliado deles na Guerra ao Terror estaria incondicionalmente “do lado do mal” (dos terroristas).

Nestes relatórios que dão base à classificação norte-americana de terrorismo, estão incluídas não só as organizações que são consideradas terroristas, como também os países que os EUA entendem como patrocinadores do terrorismo internacional, na qual Cuba está inserida. No entanto, as falhas já são vistas à partir do momento em que a idéia norte-americana de terrorismo exclui, por exemplo, as organizações cubano-americanas que promovem atentados a alvos cubanos ligados ao

¹³¹ Ibidem.

governo castrista desde os anos 60. Assim, estas listas de países terroristas estariam carregadas de um teor subjetivo que não necessariamente expressam um sentimento global do significado de “terrorismo”.

Percebe-se, assim, que mais que um medo por parte dos EUA de que Cuba seja base de organizações terroristas que ataquem a nação norte-americana, a classificação de Cuba como nação terrorista está permeada por fatores subjetivos de medo e aversão ao governo de Fidel Castro¹³², além de responder também por interesses funcionais de grupos políticos domésticos dos EUA. Ou seja, temos aqui não necessariamente um sentimento de medo que faz os EUA incluir Cuba como terrorista, mas sim uma indicação de uso político da situação histórica para se voltar contra um inimigo de mais de 50 anos localizado ao sul da Flórida. Neste sentido, a questão das percepções na política externa colocada por Jervis nos ajuda para o entendimento teórico desse contexto, como já salientamos anteriormente¹³³.

Cuba como país terrorista: argumentações dos Estados Unidos e suas críticas

O documento “*Patterns of Global Terrorism*”, publicado anualmente pelo Departamento de Estado, coloca desde 1996 a República de Cuba como um dos países patrocinadores do terrorismo internacional. A argumentação do governo estadunidense vem sendo basicamente a mesma desde 1996¹³⁴ até os dias atuais, na qual afirmam primeiramente que Cuba – junto com os outros países apoiadores do terrorismo: Líbia, Irã, Iraque, Coreia do Norte e Síria –, não tem feito as ações necessárias para dissociarem-se de suas ligações com o terrorismo internacional¹³⁵. Na visão do Departamento de Estado, o terrorismo internacional teria menos força se não tivesse o apoio e/ou consentimento destes países na qual se inclui Cuba.

¹³² PÉREZ Jr., 2002, *passim*.

¹³³ JERVIS, 1979, *passim*.

¹³⁴ Apesar de Cuba ser citada nos documentos do Departamento de Estado referentes ao terrorismo desde 1996 e estar implicada no *Patterns of Global Terrorism* desde 1996, é no relatório de 2002 que ela passa a ser caracterizada como apoiadora do terrorismo internacional, ou “*state sponsor of terrorism*”.

¹³⁵ U.S.D.S., 2002.

No *Patterns of Global Terrorism 2002*, tanto como nos anteriores e no mesmo documento em 2003, Washington reconhece a ratificação por parte de Cuba das 12 convenções internacionais contra o terrorismo. No entanto, acusa Cuba de apoiar o terror levantando alguns pontos específicos que indicariam o consentimento de Cuba com a existência de organizações que os EUA entendem como terroristas.

Para o governo estadunidense, Cuba não tem colaborado ao possivelmente abrigar 20 (vinte) membros da organização terrorista basca ETA (*Euskara ta Askatasuna* – Pátria Basca e Liberdade), do IRA (*Irish Republican Army* – Exército Republicano Irlandês), da organização chilena FPMR (Frente Patriótica Manuel Rodriguez) e fugitivos da justiça norte-americana provenientes de movimentos separatistas no Porto Rico. Cuba teria também laços com membros guerrilheiros colombianos das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e ELN (Exército de Libertação Nacional), além de ambicionar desenvolver instalações com fins nucleares¹³⁶. Por fim, a ilha caribenha estaria desenvolvendo armas biológicas que poderiam ser passadas a outros “Estados irresponsáveis”, como o Irã¹³⁷.

Toda esta acusação por parte dos Estados Unidos tem sido debatida e refutada pelos principais autores especialistas na questão. Um estudo de destaque é o de Landau & Smith¹³⁸, que põe em perspectiva analítica toda a conjuntura, mostrando onde que os Estados Unidos estariam certos ou errados em suas justificativas de incluir Cuba como patrocinadora do terrorismo. Os autores seguem uma linha de conciliação frente a Cuba, defendendo que a cooperação dos Estados Unidos com o governo castrista auxiliaria mais o combate ao terrorismo do que as atuais medidas de colocar a ilha caribenha como apoiadora desta prática.

É a mesma linha que segue também o trabalho de Peters¹³⁹, que depois de detida análise conclui que a cooperação com Cuba em assuntos relacionados ao terrorismo seria uma saída mais inteligente por parte dos Estados Unidos. O autor, ex-oficial do Departamento de Estado nos governos Reagan e Bush (pai), no subtítulo *State*

¹³⁶ Cf. U.S.D.S. 2002, 2003 e 2004.

¹³⁷ BOLTON, 2002.

¹³⁸ LANDAU & SMITH, 2001.

¹³⁹ PETERS, 2001.

Department's List (A lista do Departamento de Estado), vê que a inclusão de Cuba como patrocinador do terrorismo em relatórios do Departamento de Estado acaba sendo uma postura inconsistente em dois aspectos principais¹⁴⁰.

Primeiro, os relatórios *Patterns of Global Terrorism* não mostram com clareza evidências ou referências a projetos operacionais por parte de terroristas de qualquer espécie em território cubano. Algo diferente ocorre com os outros países colocados como patrocinadores do terrorismo, como o Irã, por exemplo, em que os Estados Unidos mostram evidências e fatos que indicam o movimento e planejamento de ações terroristas nestes países consentidas pelos seus respectivos governos¹⁴¹.

Segundo, no caso de se colocar Cuba como patrocinadora do terrorismo com base nos fatos propostos pelo Departamento de Estado, estes mesmo fatos também colocariam países como Afeganistão, Venezuela ou Paquistão na lista destes relatórios. Cabe lembrar que apesar de o Afeganistão ter sido conhecidamente território de algumas bases da organização terrorista encabeçada por Osama bin Laden – a *Al-Qaeda* – este país não figurou entre os países apoiadores do terrorismo internacional. A Venezuela guarda laços cooperativos com países que abrigariam o terrorismo como o Iraque ou o Irã, mas também não está na lista dos Estados Unidos. O Paquistão tem acusações de apoiar grupos extremistas muçulmanos na região da Caxemira (*Kashmir*), perto da fronteira com a Índia, e nem por isso também está na lista. Ou seja, na argumentação de Peters, se o Departamento de Estado inclui Cuba, todos estes países acima colocados teriam também que figurar entre as nações patrocinadoras do terrorismo. Este autor então vai indicar que a figuração de Cuba como país terrorista tem motivações políticas, não havendo provas ou evidências concretas que mostrem a ilha caribenha como apoiadora de atividades terroristas¹⁴².

Já para Landau & Smith¹⁴³, um endurecimento do discurso contra Cuba após os atentados de 11 de setembro seria fruto de interesses dos exilados cubanos radicais. Em suas palavras,

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ LANDAU & SMITH, 2001.

“Since the heinous terrorist attacks on the World Trade Center and Pentagon this past September 11, there has been a concerted effort on the part of hard-line Cuban exiles in Miami and their political allies in Washington to describe Cuba as a part of an international terrorist network and to suggest that the United States must act against Castro as part of its response to the September 11 attacks.”¹⁴⁴

Os exilados cubano-americanos radicais são dotados de considerável força política capaz de elegerem congressistas em Estados populosos como a Flórida e Nova Jersey. Já mostrou força também ao colocar seus nomes em quadros importantes do poder executivo, como foram com as nomeações de Otto J. Reich para Sub-Secretário de Estado para Assuntos do Hemisfério Ocidental no início do primeiro mandato de George W. Bush e Emilio Gonzalez como Assessor de Assuntos do Caribe no Conselho de Segurança Nacional. O principal interesse destes cubano-americanos radicais seria ter novamente as empresas de seus parentes que foram confiscadas pelo governo de Fidel Castro durante a Revolução Cubana, sendo necessário para isso destituir o regime político socialista da ilha caribenha. Para aqueles radicais que não herdaram empresa alguma, uma derrubada do regime de Fidel Castro é vista como uma ótima oportunidade para investirem em Cuba sem as limitações que detêm um modelo político socialista. Além disso, nas eleições presidenciais de 2000 o apoio da comunidade cubano-americana foi fundamental na apertada vitória de George W. Bush¹⁴⁵. No mais, estes cubano-americanos radicais muitas vezes guardam subjetivamente um ódio profundo por Fidel Castro, já que muitos deles sofreram perseguições políticas e se asilaram nos EUA.

Além de colocar a hipótese de que a figuração de Cuba como país terrorista responde a interesses de cubano-americanos radicais, Landau & Smith seguem uma linha de raciocínio que, diferente do que coloca o Departamento de Estado, Cuba teria que ser uma aliada dos EUA no combate ao terrorismo, e não uma inimiga. Destarte, eles dizem que a questão de Cuba “dar abrigo” a terroristas do ETA é fruto de

¹⁴⁴ Ibidem, p. 1.

¹⁴⁵ AYERBE, 2004, p. 98.

um acordo entre Havana e o antigo governo espanhol de Felipe Gonzalez. Após o governo de Felipe Gonzalez, os governos espanhóis posteriores não tem feito nenhum esforço para extraditar estes bascos, não deixando alternativas à ilha caribenha a não ser “abrigar” estes terroristas.

Sobre os laços que Cuba teriam com a FPMR, estes foram refutados por senadores chilenos que visitaram Cuba em meados da década de 90 para investigar estas possíveis articulações entre Havana e os revolucionários chilenos. Os senadores perceberam que Cuba não estava abrigando nenhum terrorista chileno.

Outro ponto que faz os EUA colocar que Havana apoiaria o terrorismo é o possível abrigo que Cuba teria dado a membros do IRA, devido a presença de um membro desta organização na ilha caribenha, Niam Connolly. Não obstante, o governo cubano afirma que Connolly não estaria em Cuba planejando ou maquinando atividades terroristas, mas sim representando o braço político do IRA, o Sinn Fein¹⁴⁶. Hoje Niam Connolly já saiu de Cuba e vive na Irlanda¹⁴⁷.

No que se refere aos fugitivos da justiça norte-americana que estariam abrigados em Cuba, estes não voltaram aos EUA simplesmente porque não há acordo de extradição entre este país e Cuba. Foi tentado estabelecer este acordo em 1977, no governo Jimmy Carter, mas não houve sucesso nas negociações¹⁴⁸.

Sobre os contatos que o governo cubano teria com a guerrilha de esquerda colombiana, isto é fato, mas merece ponderações. Por se tratar de facções esquerdistas que são simpáticas a governos como o de Fidel Castro, o próprio ex-presidente da Colômbia, Andrés Pastrana, reconheceu a importância de Cuba na mediação do conflito interno colombiano. Na ocasião em que rebeldes de esquerda seqüestraram Juan Carlos Gaviria, irmão do ex-secretário-geral da OEA (Organização dos Estados Americanos), César Gaviria, este mesmo solicitou a ajuda de Fidel Castro para mediar a crise. Como parte das negociações, os rebeldes que seqüestraram Juan Carlos Gaviria receberam asilo em Cuba¹⁴⁹. No atual governo colombiano de Álvaro

¹⁴⁶ LANDAU & SMITH, 2002, p. 8.

¹⁴⁷ AYERBE, 2004, p. 100.

¹⁴⁸ LANDAU & SMITH, 2002, p. 8.

¹⁴⁹ REYES, 1996.

Uribe, os primeiros contatos visando a paz com o ELN (Exército de Libertação Nacional) foram feitos em território neutro, no caso Cuba¹⁵⁰. Este último fato poderia indicar, ao invés de apoio ao terrorismo, que haveria por parte de Cuba um apoio para o estabelecimento da paz na Colômbia.

Na questão relativa à ambição de Cuba em desenvolver armas com componentes radioativos ou nocivamente biológicos, esta acusação é infundada por dois motivos. Primeiro, Cuba vive uma crise financeira desde 1986 que não lhe dá condições de ter acesso aos custosos materiais necessários para ter uma planta nuclear bélica. Segundo, não há nenhuma evidência que Cuba queira desenvolver estas armas, sendo que tais provas poderiam ser detectadas através de inspeções com base na Convenção de Armas Químicas, assinada por Cuba em 1997.

Muito da discussão que há sobre a possibilidade de Cuba possuir armas biológicas vem de acusações feitas em 6 de maio de 2002 por Jonh Bolton, Sub-Secretário do Departamento de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional. Nesta ocasião, Bolton afirmou que Cuba teria ao menos alguma pesquisa científica em desenvolvimento com fins de produzir armas biológicas que poderiam ser repassadas a outros “Estados irresponsáveis”¹⁵¹. No entanto, até mesmo o ex-Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, minimizou em 12 de maio de 2002 estas acusações de Bolton, já que este último fez afirmações sem demonstrar nenhuma prova concreta para suas suposições¹⁵².

Implicações para Cuba ao ser indicada como patrocinadora do terrorismo

Pode-se perceber do tópico acima que das duas principais análises sobre a inclusão de Cuba entre os países patrocinadores do terrorismo, ambas vêm

¹⁵⁰ LANDAU & SMITH, 2002, p. 7.

¹⁵¹ BOLTON, 2002.

¹⁴⁸ LANDAU & SMITH, 2002, p. 9. Sobre este ponto, o trabalho de FRIEDMAN (2002) traz uma abordagem parecida. Este autor afirma que deve ser vista com cautela e com provas convincentes a possível ameaça de que Cuba teria armas biológicas, e não na base de suposições sem evidências como fez Jonh Bolton (hoje embaixador dos EUA na Organização das Nações Unidas).

argumentos infundados nesta inclusão do Departamento de Estado, sendo inclusive um dos autores um ex-oficial desta instituição governamental. Colocados estes fatos, pode-se concordar com Landau & Smith e Peters, ao dizer que estas acusações respondem a interesses domésticos norte-americanos. Tendo um forte grupo cubano-americano interessado no fim do governo Fidel Castro, capazes de decidir uma eleição, elegerem congressistas e apoiar decisivamente o presidente Bush, resta aos oficiais do Departamento de Estado se submeterem às pressões internas por parte dos exilados cubanos e, decisivamente, seus representantes, colocando Cuba como Estado patrocinador do terrorismo internacional, mesmo sem ter fortes evidências para tais afirmações. Além disso, não podemos perder de vista que muito do que há no imaginário dos *policy-makers* norte-americanos com relação à Cuba está permeado por questões antigas de conflito entre os dois países, fato que ainda ressoa na formulação de política externa¹⁵³.

Mas afinal, nesta postura intrinsecamente ligada a feridas do passado e à questões políticas internas, quais conseqüências Cuba sofreria? O fato de colocar Cuba como país patrocinador do terrorismo implica em algumas medidas permanentes por parte do governo dos EUA contra este país. São quatro as implicações principais para Cuba e outros países considerados terroristas, a saber: 1) proibição de vendas e exportações de armas e materiais afins; 2) controle sobre exportações de materiais de uso dual (ou seja, que possa ser usado tanto para fins pacíficos como militares) para estes países, sendo necessária antes uma notificação do Congresso dos EUA (com 30 dias de antecedência) sobre serviços ou bens que possam eventualmente auxiliar atividades terroristas; 3) proibição de assistência econômica e; 4) imposição de variadas restrições financeiras¹⁵⁴.

Especificamente, as restrições financeiras seriam: 1) proibição ao Departamento de Defesa dos EUA de fazer contratos acima de US\$ 100.000,00 com companhias estatais da lista de países terroristas; 2) exige aos Estados Unidos a oposição a empréstimos do Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais que queiram emprestar dinheiro a estes países; 3) nega eventualmente

¹⁵³ Cf. PÉREZ Jr., 2002, p. 239.

¹⁵⁴ U.S.D.S. 2001; U.S.D.S., 2002.

imunidade diplomática aos oficiais destes países para permitir que famílias de vítimas dos terroristas requeiram processos em cortes dos EUA; 4) nega isenção de taxas aduaneiras para bens importados dos EUA; 5) proíbe qualquer indivíduo norte-americano de se engajar em transações financeiras com países da lista do terrorismo sem antes ter uma licença do Departamento do Tesouro; 6) nega créditos no imposto de renda aos indivíduos e companhias no caso desta renda ser obtida nos países da lista¹⁵⁵.

Sabendo das constantes crises que Cuba vive desde 1986, aprofundadas pelo embargo dos Estados Unidos com a lei Helms-Burton e o fim da União Soviética e do regime socialista no Leste Europeu (principais parceiros de Cuba durante a Guerra Fria), estas medidas nada mais têm feito que limitar ainda mais as saídas cubanas frente às repetidas crises econômicas que vem vivendo. Desta maneira, ao sofrer limitações por parte dos EUA na obtenção de financiamentos e divisas dentro das possibilidades disponíveis no sistema internacional, o desenvolvimento sócio-econômico desta ilha caribenha é comprometido sensivelmente.

As propostas do governo Bush para uma transição democrática em Cuba

Em 2002, George W. Bush anunciou um pacote de medidas que visa criar uma transição democrática em Cuba através do fortalecimento do apoio aos opositores do regime de Fidel Castro. Esta iniciativa seria liderada por Otto Juan Reich e implementada pela USAID. Entre as linhas de ação da USAID para a Iniciativa estão:

Construir a solidariedade com os ativistas cubanos de direitos humanos; dar voz aos jornalistas cubanos independentes; ajudar a desenvolver organizações não-governamentais cubanas independentes; defender os direitos dos trabalhadores cubanos; promover uma maior aproximação com o povo cubano; e ajudar Cuba a planejar e participar de uma rápida e pacífica transição para a democracia por tanto tempo postergada¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ FRANCO apud AYERBE, 2004, p. 101.

Em 2004, a ‘Iniciativa para uma Nova Cuba’ passou a integrar as atividades da ‘Comissão de Assistência para uma Cuba Livre’ (*Commission on Assistance to a Free Cuba* – CAFC), criada pelo presidente Bush e coordenada pelo então Secretário de Estado Colin Powell, o que demonstra que a questão de Cuba tem sido de considerável importância para o poder executivo no mandato Bush. Segundo Daniel Fisk, a CAFC é “*the first comprehensive U.S. Government strategy to assist the Cuban people in hastening the day of freedom in Cuba and to prepare United States to support Cuba’s democratic transition*”.¹⁵⁷

Um relatório final da CAFC, de 458 páginas, foi apresentado em maio de 2004. Na ocasião do recebimento, o presidente Bush se manifestou da seguinte forma:

Esta estratégia é uma estratégia que encoraja a remessa de dinheiro para auxiliar organizações a protegerem dissidentes e promover os direitos humanos. Ela é uma estratégia que encoraja a livre expressão da verdade para o povo cubano através da rádio e TV Martí. Ela é uma estratégia que prevenirá o regime de explorar as divisas em moeda forte dos turistas e remessas para cubanos que sustentam seu regime opressivo. Está é uma estratégia que diz que nós não estamos esperando para o dia da liberdade cubana, nós estamos trabalhando pelo dia da liberdade em Cuba.¹⁵⁸

Foi proposto pela CAFC um orçamento para o apoio à sociedade civil em Cuba da ordem de US\$ 29 milhões, sendo que deste montante já foram entregues US\$ 6 milhões para a USAID. Entre as propostas da CAFC também se destaca o endurecimento das leis contra a remessa de dólares para Cuba, além da limitação das viagens para fins educacionais e a restrição da entrada de qualquer barco norte-americano em águas cubanas.

A Comissão propõe inclusive a restrição das viagens de turismo por parte de norte-americanos e cubano-americanos. Antes, quem ia para Cuba podia levar até

¹⁵⁷ FISK, 2004.

¹⁵⁸ BUSH, 2004.

US\$150,00 para gastar por dia e com as diretrizes da CAFC este valor diminuiu para US\$ 50,00. Ou seja, se quem viajava antes por uma semana poderia levar US\$1.050,00, hoje só pode levar US\$350,00. Com isso, a entrada de mais de US\$ 500 milhões anuais em Cuba através do turismo vindo dos EUA, tenderá a diminuir consideravelmente e pode gerar uma perda de US\$ 375 milhões em divisas por ano.

No mais, a CAFC dá linhas de ação muito específicas na direção das ações dirigidas pelos EUA para a reconstrução do Estado cubano após a queda do atual regime, com propostas vão desde as medidas para a área da saúde até o manejo de lixo tóxico.

Além das medidas que citamos, o governo Bush tem trabalhado contra o regime de Fidel Castro nas mais diversas frentes de ação. No plano interno, tem freqüentemente lembrado o Congresso que vetará qualquer legislação que enfraqueça as sanções econômicas contra Cuba. Além disso, 19 cubanos já foram expulsos dos EUA sob o argumento de estarem praticando espionagem em Washington no Escritório de Interesses de Cuba e em Nova Iorque na Missão de Cuba para as Nações Unidas.

Nas ações de âmbito internacional, o governo dos EUA tem fortalecido o *lobby* contra as possíveis violações de direitos humanos por parte do regime cubano, resultando na aprovação de quatro resoluções nos últimos quatro anos na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH-ONU) em Genebra, Suíça. Por outro lado, a lei Helms-Burton foi pela primeira vez implementada quando foi avisado oficialmente a uma companhia jamaicana que estaria investindo em terras confiscadas que seriam de propriedade norte-americana, podendo sofrer processo da justiça dos EUA. As sanções não foram implementadas, pois a empresa jamaicana desistiu instalar sua filial em Cuba.

Estratégias da política externa de Cuba para conter o cerco dos EUA

Um repasse sobre os princípios que norteiam a política externa cubana

A Revolução trouxe consigo uma mudança radical nos rumos da história política cubana. Antes de 1959, o postura internacional da ilha era profundamente dependente dos EUA, país este que desde a guerra com a Espanha em 1898 conseguiu colocar a política cubana sob sua tutela. Em um primeiro momento, a tutela intervencionista era posta em prática através da Emenda Platt.¹⁵⁹ Posteriormente, mesmo com o fim da Emenda Platt em 1934, os EUA continuavam a exercer forte influência na política cubana com apoios a ditaduras de direita, como o foi no caso do suporte dado ao ditador Fulgêncio Batista (que governou em três ocasiões: 1933-1940, 1940-1944 e 1952-1959).

O processo revolucionário trazido por Fidel Castro, Camilo Cienfuegos e Ernesto “Che” Guevara, ao caminhar rumo à esquerda, trouxe junto uma guinada oposta à de Batista na inserção de Cuba no plano internacional. Ao invés de uma postura subserviente aos interesses particulares dos EUA, ela propôs novas linhas de ação buscando atingir novas metas no plano interno que são indissociáveis da postura externa cubana. Essas metas são fruto da nova práxis erigida pela mentalidade revolucionária. Como coloca Valdez Paz,

“Con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y el acceso al poder político de una vanguardia político-militar, apoyada en una amplia alianza de fuerzas populares, se creó la primera de las condiciones necesarias para una profunda transformación de la

¹⁵⁹ Esta Emenda foi apresentada pelo Senador Orville H. Platt de Connecticut, e foi aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 2 de março de 1901, sendo aplicada de 1902 a 1934. Como nos diz um historiador latino-americano, “a Emenda Platt estabelecia que Cuba não poderia passar parte do seu território a terceiros, apenas aos Estados Unidos, não teria o direito de negociar tratados livremente; cederia aos Estados Unidos o direito de possuir uma base na ilha; daria aos Estados Unidos o direito de intervir na ilha para preservar a independência cubana; teria que assinar um acordo formal com os Estados Unidos para aceitar suas provisões”. AMAYO ZEVALLOS, 1990, p. 33.

sociedad cubana y la consecución de sus grandes metas históricas: construir la unidad política de las fuerzas populares y patrióticas; completar la independencia nacional, venciendo la dominación económica, política y militar de los Estados Unidos; constituir un Estado bajo hegemonía popular; construir un sistema político democrático y participativo; superar las desigualdades sociales; y construir la base material y técnica que permita la superación del subdesarrollo¹⁶⁰.”

Não obstante, cabe salientar que a revolução busca atingir estas metas sem dissociar o plano político interno do externo. Assim,

“La política exterior de la Revolución como parte orgánica de la política global y por ende, como expresión de sus intereses y objetivos históricos, tuvo que constituirse sobre nuevas bases e invertir su proyección internacional desde el comienzo, dando lugar a una estrecha e indisoluble ligazón entre la política interna y externa de la Revolución, quizás uno de sus rasgos más característicos¹⁶¹.”

A política externa da Cuba desde a Revolução tem encontrado algumas condicionantes ao seu comportamento. Apesar da sua independência frente aos EUA, Cuba não deixou de ser um país subdesenvolvido que geopoliticamente se encontra desfavorecido, haja vista a grande proximidade com seu maior inimigo de poder militar incontestável. Ainda, a ilha não deixa de ser dependente na esfera econômica, precisando estreitar laços nos mais diversos setores para manter-se e fazer sobreviver sua revolução. Dentro destas condicionantes, Cuba procurou um forte alinhamento com a União Soviética nos anos da Guerra Fria. A potência socialista comprava produtos cubanos com preços acima do mercado internacional e fornecia à ilha recursos importantes, como petróleo, em condições altamente favoráveis.

Com o fim da União Soviética e a derrocada dos regimes socialistas do Leste Europeu, o objetivo cubano passa a ser a manutenção do modelo político,

¹⁶⁰ VALDEZ PAZ, 1990, p. 112.

¹⁶¹ Ibidem.

econômico e social iniciado pela revolução. Mesmo com as reformas econômicas de 1992 que tendem a uma abertura ao capitalismo, a ilha manteve as concepções ideológicas que permearam a política externa na Guerra Fria. Manteve-se assim a tradição marxista-leninista com uma presença marcante do pensamento do revolucionário cubano do século XIX, José Martí.

No plano dos princípios, o período pós Guerra Fria traz consigo novas prioridades à chancelaria cubana. No período bipolar do século XX, Cuba se pautou em uma postura alinhada com o bloco socialista, não perdendo de vista em um segundo plano a sua inserção latino-americana e caribenha. Já ao fim da Guerra Fria, a perda do seu principal parceiro econômico e político-militar – a União Soviética –, a fragiliza nos mais diversos aspectos. Assim, com relação ao período pós Guerra Fria,

“La seguridad de Cuba (...) se relacionará principalmente con la viabilidad económica y el mantenimiento de la unidad y el consenso interno que garanticen la consecución del proyecto de la revolución en esta etapa. Específicamente, se trata de lograr la reorientación estratégica de la economía del país y garantizar su reinserción en la economía internacional, particularmente el aprovechamiento de los espacios existentes – o de crearlos – para la integración con América Latina y Caribe.”¹⁶²

Atualmente,

“Los avances de Cuba en sus relaciones con América Latina y el Caribe evidencian que la decisión de la isla de concederle prioridad a su inserción en la región, se ha comportado en diferentes aspectos acorde con las expectativas gubernamentales. Así mismo, se ha logrado que este proceso se produzca sobre la base de la relativa diversificación de los vínculos económicos con los países del área.”¹⁶³

¹⁶² JARAMILLO EDWARDS, 1994, p. 125.

¹⁶³ NODARSE, 2002, p. 248.

Nessa busca de espaços na América Latina, encontramos o esforço cubano em ter um bom relacionamento com o Brasil, demonstrados em grande medida no fato dos principais acordos internacionais firmados entre Brasília e Havana serem de iniciativa cubana, além das constantes exortações de Fidel Castro colocando o Brasil como o líder que pode fazer frente ao “colosso do norte”.

As relações entre Sociedade Civil e Estado na formação da política exterior cubana

O fato da política externa cubana ser indivisível da política interna coloca a sociedade com um papel importante na efetivação da política exterior cubana.

Fruto de um processo revolucionário que encontra suas raízes no apoio popular irrestrito à Revolução, a *Ley Fundamental de la República*, promulgada em fevereiro de 1959 pelo novo governo revolucionário, trouxe como centro das decisões exteriores a *Jefatura de Estado*, capitaneada por um Presidente e auxiliada por um Conselho de Ministros que formulava cada passo da política exterior do país¹⁶⁴. Não obstante, já na *Ley Fundamental* de 1959 a Sociedade Civil começava a jogar um papel importante na política externa cubana.

“Distintas instituciones creadas en este periodo para distintos propositos – el Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP); Casa de las Américas; la Agencia Prensa Latina (PL); Radio Havana Cuba (RHC) y demás instituciones culturales –, además de cumplimentar sus propios fines, aseguraron nuevos canales para los objetivos de la política exterior de Cuba en una etapa caracterizada por la agresión militar, el bloqueo económico y el aislamiento político.”¹⁶⁵

¹⁶⁴ Esses órgãos eram compostos pelo MINREX (Ministério de Relaciones Exteriores), que atuava na ação diplomática. No plano econômico, a JUCEPLAN (Junta Central de Planificación) e o MINCEX (Ministério de Comercio Exterior) tratavam do trabalho. E no plano militar, a política era desenvolvida pela MINFAR (Ministério de las Fuerzas Armadas) e MININT (Ministério do Interior). VALDEZ PAZ, 1990, p. 120.

¹⁶⁵ VALDEZ PAZ, 1990, p. 120.

Com o passar dos anos, em menor ou maior intensidade conforme o período histórico, a Sociedade Civil continua a ter um papel importante nas decisões da política exterior cubana. Seja na promoção da imagem da Revolução com a participação em importantes reuniões internacionais que agregam a esquerda – como tem sido na intensa participação das organizações cubanas no Fórum Social Mundial –, ou mesmo na cooperação internacional trazida por diversas instituições cubanas, especialmente na área da saúde, de um modo ou de outro a Sociedade Civil sempre está presente na política exterior cubana. Ainda, o respaldo popular mantém-se evidente, haja vista que mesmo com um embargo econômico de 45 anos não há atualmente na ilha mostras patentes de contestação com possibilidade real de derrubar o regime.

Defesas do regime cubano para conter a hostilidade norte-americana

Como vimos anteriormente, após a Guerra Fria os EUA tem buscado adotar medidas que fragilizem a estrutura sócio-política de Cuba no intuito de derrubar o regime de Fidel Castro. Como é de se imaginar, esta postura agressiva por parte dos EUA necessita de uma resposta por parte da chancelaria cubana.

Mesmo com o fim da Guerra Fria, a lógica que vem regendo as relações entre EUA e Cuba ainda é a lógica da guerra. Isso não poderia ser diferente dado um relacionamento permeado por embargos, leis punitivas de abrangência extraterritorial, de ameaças, ingerências e uma postura diplomática em prol do isolamento de Cuba do sistema internacional. Neste contexto, Havana define suas estratégias com base na percepção da ameaça que os EUA representam para a sobrevivência da ilha.

“Desde el angulo de la defensa, la doctrina cubana ha estado determinada basicamente por: (1) los intereses relacionados con la integridad territorial, la soberanía y la autodeterminación plasmados en el proyecto revolucionário íntimamente vinculado a la identidad y dignidad nacionales, y (2) factores geopolíticos en los cuales influen

fuertemente la postura de seguridad de los Estados Unidos, que han implicado el desarrollo de una doctrina de defensa propia¹⁶⁶.”

Esta doutrina de defesa própria, tal como foi levantada por Jaramillo Edwards, concebe a “Guerra de Todo el Pueblo” (GTP), uma doutrina de defesa criada nos anos 70 e que permanece no caso de ataque direto dos EUA.

“El desarrollo y consolidación, desde fines de la década del 70, de la doctrina militar cubana de Guerra de Todo el Pueblo (GTP) ha jugado un papel fundamental (...), donde la defensa del país se proyecta e integra al interior de la sociedad como parte de la lógica del máximo esfuerzo orientado a la remodelación y reordenamiento de la economía y a la viabilidad del proyecto social. Aquí la correspondencia entre economía y aparato de defensa es central¹⁶⁷.”

No caso de ataque, os 119 municípios cubanos se dividem em zonas de defesa em um número que chega a 1.400. Forma-se então uma estratégia militar com dupla operação. Primeiro, há a operação de contra-desembarque, com a finalidade de impedir o desembarque inimigo. Esta operação é capitaneada pelas forças armadas regulares e tropas oficiais. Já em um segundo momento há a operação de resistência, desgaste e vitória. Esta é concebida tendo-se em conta a superioridade tecnológica e numérica inimiga que conseguira invadir o país; procura-se então ocupar setores estratégicos da ilha com o objetivo de promover um conflito prolongado, desgastando aos poucos o inimigo. Nada mais seria, então, que uma guerra de guerrilha.

No plano diplomático, a defesa de Cuba tem sido a busca de parceiros que rechacem as leis norte-americanas como a Helms-Burton. Esta busca não precisa de maiores argumentos, haja vista que é praticamente um consenso nas organizações internacionais que o embargo norte-americano e as leis ligadas a este são extraterritoriais, indo de encontro às regras fundamentais do direito internacional e

¹⁶⁶ JARAMILLO EDWARDS, 1994, p.140.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 141.

podendo afetar eventualmente o interesse de empresas de qualquer país do mundo. Tal fato é tão evidente que nos últimos dois anos na ONU, na votação condenatória ao embargo dos EUA contra Cuba, somente Palau, Ilhas Marshall¹⁶⁸ e os próprios Estados Unidos se colocam contra o documento da ONU. Até mesmo Israel, tradicional apoiador da política de Washington contra Havana em anos anteriores, tem se absterido na ONU. Na América Latina, a Argentina, um dos poucos países que se mantinham neutros se abstendo na votação, mudou sua postura desde 2003 e vem votando a favor de Cuba. Em um episódio internacional que funciona sob a lógica da guerra, não nos cria nenhum espanto ver que a solidariedade ao regime cubano aumenta e coloca os EUA numa posição desconfortável de isolamento no plano diplomático quando o assunto são suas relações com a ilha caribenha.

Na economia, a ilha teve que superar a queda do bloco socialista além do embargo norte-americano. Diante do contexto, sua estratégia foi buscar desde 1992 uma recuperação na economia através de uma forte mudança na economia. Como sintetiza Ayerbe,

Após esse período crítico, inicia-se uma tendência de recuperação, com média de crescimento anual de 3,4% entre 1993 e 1997, impulsionada em grande parte pelas mudanças na economia promovidas a partir da reforma constitucional de 1992, que autoriza formas de propriedade com participação de setores não estatais, e da lei de investimentos estrangeiros de 1995, que estimula a participação do capital internacional no desenvolvimento do país. O setor de turismo será o mais beneficiado pelas reformas, funcionando como principal pólo de atração de investimentos, captação de divisas e geração de novos empregos¹⁶⁹.

Hoje, o turismo representa 64% do Produto Interno Bruto cubano, sendo a principal fonte de divisas para a economia desta ilha.

¹⁶⁸ A população de Palau soma pouco mais de 20.000 habitantes e a das Ilhas Marshall quase 60.000. Ambas eram colônias norte-americanas na Oceania e conseguiram sua independência em 1993 e 1986, respectivamente.

¹⁶⁹ AYERBE, 2002, p. 254.

O fechamento do regime e a problemática dos direitos humanos diante da ameaça norte-americana

Na questão da violação aos direitos civis e políticos, na qual Cuba é acusada constantemente em organismos internacionais, os EUA teriam igualmente sua parcela de culpa, segundo analistas e organizações especializadas nesta questão. A partir do momento em que os EUA fomentam economicamente a oposição e buscam desestabilizar o *status quo* de Cuba, o governo cubano se sente na necessidade de responder com repressão as ações oposicionistas. Por exemplo, com o reforço do embargo trazido pela lei Helms-Burton, o sistema judiciário cubano criou em 1999 como defesa a Lei 88 de Proteção da Independência Nacional e da Economia de Cuba¹⁷⁰, prevendo penas mais severas a quem colocasse em perigo a segurança da ilha sob apoio dos EUA¹⁷¹.

José Vivanco, diretor-executivo da ONG *Human Rights Watch* nas Américas, afirma que o embargo dos EUA, além de receber as críticas da comunidade internacional, acaba sendo questionado até mesmo por alguns dissidentes da ilha caribenha, mostrando uma falta de unidade de visão entre os dissidentes oposicionistas e os seus apoiadores, o governo norte-americano:

¹⁷⁰ As penas previstas na Lei 88 são as seguintes: o Artigo 4, prevê prisão de sete a quinze anos a quem fornecer informações aos EUA que possam ser utilizadas em um reforço do embargo ou como meio de desestabilizar Cuba; já o Artigo 5 sugere três a oito anos de prisão a quem buscar informação classificada que possa ser utilizada com o propósito de enfraquecer o Estado cubano; o artigo 6 coloca sanções de três a oito anos a quem introduzir, difundir ou reproduzir material de caráter subversivo; o Artigo 7º estabelece até cinco anos de prisão aos responsáveis por meios de comunicação que apoiem a política dos EUA para Cuba; no artigo 8, prescreve-se uma prisão de até cinco anos para atos que perturbem a ordem pública em apoio às medidas econômicas norte-americanas; o Artigo 9 propõe prisão de até nove anos a quem cometer qualquer ato que prejudique ou impeça relações econômicas da República de Cuba; o 10º Artigo prevê pena de cinco anos a quem incitar alguém a cometer algum ato proibido na Lei 88; por fim, o Artigo 11 estabelece pena de até três a oito anos a quem distribuir ou se envolver com dinheiro distribuído pelo governo norte-americano com a finalidade de desestabilizar Cuba. Pessoas que colaborem com nações que concordam com as medidas dos EUA e tenham a mesma finalidade deste país com relação à Cuba, também podem ser punidas pela Lei 88. Para finalizar, cabe salientar que em todas as penas previstas o sistema judiciário cubano pode substituir a detenção por multas. (CUBA, 1999(b); ANISTIA INTERNACIONAL, 2003).

¹⁷¹ Cabe salientar que a lei Helms-Burton prevê em suas cláusulas o apoio a grupos pró-democracia cubanos e ajuda humanitária a vítimas da repressão castrista (U.S.D.S., 1996), cláusulas estas que serviram de base para a criação da Lei 88.

“After 40 years, it's clear that the all-out embargo against Cuba fails (...). Many of the dissidents struggling for change inside Cuba want to see the embargo eased, including the writer Raul Rivero and the activist Hector Palacios Ruiz, (...), as well as Oswaldo Paya, the leader of the Varela Project. Refusing to heed those who risk everything for freedom in Cuba is senseless. It would be as if the United States had taken steps to defend liberty in the old Soviet empire that were categorically opposed by Andrei Sakharov, Lech Walesa, and Vaclav Havel.”¹⁷²

A despeito deste conflito de visões entre os EUA e alguns nomes importantes da dissidência, há também aqueles setores opositores que apóiam as medidas norte-americanas contra Cuba. No contexto da “Guerra ao Terror” deflagrada pelo governo Bush após os ataques terroristas de setembro de 2001 e que resultaram em guerras no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003, o governo cubano passou a temer a oposição fomentada pelo governo norte-americano, principalmente aqueles mais radicais interessados em provocar um conflito entre Cuba e EUA. É com o argumento de sufocar estes dissidentes mais radicais e manter a segurança cubana que o governo de Fidel Castro promoveria a pior onda de repressão à oposição dos últimos anos entre março e abril de 2003.

Com a Guerra do Iraque em seus primeiros momentos, a oposição cubana mais radical estaria calculando que Cuba poderia ser o próximo país a ser atacado pelos EUA.

O desfecho inicial da guerra contra o Iraque provocou reações de otimismo em setores da oposição cubana em Miami, que vislumbraram a possibilidade de incluir a ilha entre os próximos alvos da Doutrina Bush. Nesse clima de incertezas desatado pela retórica e prática confrontacionista da política norte-americana, o governo cubano decide fortalecer o controle interno de ações opositoristas¹⁷³.

¹⁷² VIVANCO, 2003.

¹⁷³ AYERBE, 2004, p.103.

Este fortalecimento do controle interno na qual o autor acima se refere, cristalizou-se na prisão de 75 dissidentes e a aplicação de pena capital a três seqüestradores entre março e abril de 2003. Tal onda de prisões e repressão interna se iniciou em 18 de março e foi justificada por Cuba argumentando que James Cason, diretor da Seção de Interesses do governo dos EUA em Havana¹⁷⁴, estava procurando desestabilizar o Estado cubano. Por outro lado, os EUA argumentam que o motivo da repressão não seria a conduta de seus oficiais, mas sim uma busca de Fidel Castro demonstrar sua força diante de uma crescente oposição interna e um ano de forte crise econômica¹⁷⁵.

Dias antes da repressão, o ministro das Relações Exteriores de Cuba, Felipe Pérez Roque, denominou o comportamento de Cason como “sem precedentes” desde que foi criada a Seção de Interesses entre os dois países. O governo cubano enviou no dia 17 de março uma nota à Seção de Interesses dos EUA protestando contra a postura de Cason, que caracterizaria para Cuba uma violação da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961¹⁷⁶. Entre as atividades de James Cason, estaria o apoio financeiro a grupos opositores e a concessão de sua casa para reuniões de dissidentes. Além disto, Cason teria viajado mais de 6.400 km por Cuba visando fornecer materiais e conversar com vozes críticas do regime castrista. A finalidade seria fortalecer a oposição contra Fidel Castro¹⁷⁷.

A repressão de março de 2003 foi dirigida a membros de movimentos e organizações dissidentes que questionam o regime de Fidel Castro. Dos 75 detidos, todos estavam envolvidos com estas instituições; boa parte dos presos eram coordenadores regionais ou apoiadores ativos de Projeto Varela, membros do grupo “Todos Unidos” e de organizações envolvidas com o Concilio Cubano¹⁷⁸. Entre os

¹⁷⁴ Apesar de não haver relações diplomáticas oficiais entre Cuba e EUA, há desde 1977 uma Seção de Interesses dos EUA em Havana e outra de Cuba em Washington, ambas localizadas dentro de embaixadas da Suíça.

¹⁷⁵ Cf. SUCHLICKI, 2004, *passim*; SANCHEZ, 2003, *passim*.

¹⁷⁶ ANISTIA INTERNACIONAL, 2003.

¹⁷⁷ CASTRO, 2003(b); ANISTIA INTERNACIONAL, 2003.

¹⁷⁸ O grupo “Todos Unidos” foi criado antes da Cúpula Ibero-Americana que ocorreu em Havana no ano de 1999. Este grupo tem proposto medidas para Cuba sair da crise econômica; além disso, apresenta também medidas legais, sociais e trabalhistas de reforma da nação. O Projeto Varela trabalha em busca de eleições democráticas em Cuba. Já o Concílio Cubano é um fórum que une pequenas entidades não

dissidentes presos estão jornalistas independentes, professores, advogados, escritores, sindicalistas, ecologistas e economistas historicamente não alinhados com o governo atual.

Muitos dos que foram presos são personalidades de destaque na oposição e crítica ao governo cubano atual. Dentre os detidos estava Oscar Elias Biscet Gonzalez, presidente da Fundação Lawton de Direitos Humanos (entidade não reconhecida pelo governo cubano), que já havia sido preso diversas vezes anteriormente. Este dissidente foi enquadrado no Artigo 91 do Código Penal cubano¹⁷⁹, recebeu uma pena de 25 anos de reclusão, estando hoje detido na Prisão de Kilo-1/2, em Pinar Del Río. Outro nome importante da oposição presa em 20 de março de 2003 foi Marta Beatriz Roque Cabello, economista e diretora da Assembléia para Promoção da Sociedade Civil, entidade criada em 2002 que demanda democracia e respeito pelas liberdades através da união de grupos dissidentes. Marta Cabello recebeu pena de 20 anos de prisão por ter criado o *website* do Instituto Cubano de Economistas Independentes sob financiamento da USAID (United States Agency for International Development). Outros cubanos foram presos baseados em critérios discutíveis, como foi o caso de Omar Rodriguez Saludes, sentenciado por 27 anos de prisão por divulgar fotografias que estariam mostrando uma realidade distorcida de Cuba. Para os juízes, estas fotos possivelmente seriam enviadas ao exterior, consolidando uma atividade contra-revolucionária passível de punição pelo Artigo 91¹⁸⁰.

No que se referem aos cubanos que receberam a pena capital, estes foram detidos no dia 2 de abril de 2003 ao seqüestrarem junto com mais oito pessoas um *ferry boat* na Baía de Havana. Com vários passageiros a bordo, os seqüestradores tinham a finalidade de fugirem para os Estados Unidos. Quando o *ferry boat* ficou sem combustível a 48 quilômetros da costa de Havana, alguns dos seqüestradores teriam possivelmente ameaçado os passageiros numa tentativa desesperada de fuga. A guarda

reconhecidas pelo governo, agregando interesses no campo dos direitos humanos, trabalhista e político. ANISTIA INTERNACIONAL, 2003.

¹⁷⁹ O artigo 91 do Código Penal de Cuba prevê penas de 10 a 20 anos ou prisão perpétua aos condenados por “atos contra a independência ou a integridade territorial do Estado” que sejam feitos sob interesse de um país estrangeiro. Dos 75 opositores presos em 2003, 57 estavam sendo acusados com base no artigo 91. CUBA, 1999.

¹⁸⁰ KOZAK, 2004.

costeira cubana conseguiu retomar o barco e prendeu os onze seqüestradores, incriminando-os por ato terrorista e seqüestro. Dos 11 homens que tomaram a embarcação, Lorenzo Enrique Copello Castillo, Bárbaro Leodán Sevilla Garcia e Jorge Luis Martinez Isaac foram os três condenados com pena de morte por fuzilamento. Quatro dos seqüestradores receberam prisão perpétua e os restantes receberam penas mais curtas.

Com a onda repressiva de 2003, o problema dos direitos humanos em Cuba foi trazido à ordem do dia. Apesar das justificativas do governo cubano de que os presos estavam ameaçando a segurança do país, as prisões claramente violam o direito de expressão, associação e reunião, previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos. No mais, pode-se dizer também que a defesa dos presos ficou comprometida diante da rapidez com que ocorreram os julgamentos¹⁸¹. Além disso, a opinião pública internacional foi enfática ao condenar o episódio. Aliados históricos do regime de Fidel Castro, como o escritor português José Saramago, repudiaram as ações contra os dissidentes.

Não obstante, não se invalida aqui também a condenável postura dos EUA. Vítima de embargos e medidas desde 1960, o governo de Cuba viola os direitos civis e políticos de seus cidadãos em nome da segurança nacional que estaria sendo ameaçada pelo governo norte-americano. Ainda mais, as medidas do embargo dos EUA e da lei Helms-Burton restringem a obtenção de financiamento e ajuda externa por parte de Cuba, comprometendo a alocação de recursos para a manutenção dos direitos sociais, culturais e educacionais. Segundo a FAO (Food and Agriculture Organization), ligada à ONU, as medidas do embargo econômico e da lei Helms-Burton traz conseqüências negativas à segurança alimentar de Cuba. Considerando as estatísticas da FAO de que Cuba é um dos países em que mais cresceu a proporção de pessoas desnutridas (na ordem de 5% em 1990-1992 e 17% em 1997-1999), tais medidas como a Helms-Burton

¹⁸¹ Um ponto que gerou muitas críticas por parte da opinião pública internacional foi a rapidez com que os 75 dissidentes e os três seqüestradores foram julgados. A grande maioria dos julgamentos aconteceu entre 18 de março e a última semana de abril, fato que fez organizações de defesa de direitos humanos questionarem se diante de tão pequeno tempo haveria a real possibilidade de um julgamento justo e imparcial. Após os julgamentos, houve a denúncia por parte dos familiares dos presos de que os advogados não tiveram tempo suficiente para preparar a defesa, além de terem o acesso negado a seus clientes.

não punem o governo cubano, como dizem os EUA, mas sim a população cubana. Organismos internacionais como a UNICEF, UNESCO e OMS¹⁸², todas ligadas à ONU, salientam que com o embargo a alocação de recursos do governo cubano diminuiu consideravelmente para setores importantes como alimentação, cultura, educação e saúde¹⁸³, comprometendo o efetivo usufruto dos direitos sociais, econômicos e culturais por parte dos cidadãos cubanos.

Diante dos fatos acima expostos, fica claro que o fim do embargo seria de grande valia em duas frentes: a) para uma melhora na condição dos direitos sociais, culturais e educacionais, haja vista a abertura de créditos que o fim do embargo geraria para Cuba, e; b) para que o governo de Fidel não se ancore nas hostilidades norte-americanas como justificativa de suas tomadas de decisões que violam direitos civis e políticos.

¹⁸² Respectivamente, Fundo das Nações Unidas para a Infância; Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura; Organização Mundial da Saúde.

¹⁸³ ANISTIA INTERNACIONAL, 2003.

Capítulo 4: As relações diplomáticas entre Brasil e Cuba de 1986 aos dias atuais: diálogos, conflitos e a presença dos EUA

A reaproximação no governo José Sarney (1985-1989)

Após o restabelecimento do relacionamento com Cuba em junho de 1986, o que se percebeu nos anos seguintes foi um grande sentimento de esperança, principalmente por parte do Brasil, no intercâmbio comercial entre os dois países. Como dissemos, os embaixadores designados (Ítalo Zappa representando o Brasil e Jorge Bolaños representando Cuba), com perfis de predominância comercial, já demonstra a ênfase econômica que os países queriam ditar em suas relações doravante. Os corpos diplomáticos de Brasil e Cuba, países bastante distintos em seus regimes e ideologias políticas, inicialmente tentaram valorizar e impulsionar o lado econômico das relações bilaterais – lembrando sempre que ambas as economias em 1986 se encontravam em crise – evitando se aprofundar em maiores laços no campo inter-estatal e deixando assim que o relacionamento fluísse para o setor comercial através do otimista setor privado. Como nos lembra Corrêa, “o caso de Cuba revelou (...) uma dose muito equilibrada de inovação e continuidade, em que o instinto político do presidente foi fundamental para dar a medida exata da linha política adotada¹⁸⁴.” Além disso,

A recuperação do diálogo com Cuba foi também o elemento fundamental que permitiu ao Brasil inovar em matéria de política regional ao aceitar integrar, junto com Argentina, Uruguai e Peru, o Grupo de Apoio a Contadora. Destinado a secundar os esforços dos 4 países de Contadora no processo de pacificação da América Central (México, Colômbia, Venezuela e Panamá), o Grupo de Apoio representaria o envolvimento de quatro importantes diplomacias da América do Sul no estímulo e acompanhamento de soluções para os problemas que ameaçavam a paz e a segurança na região¹⁸⁵.

¹⁸⁴ CORRÊA, 1996, p. 372.

¹⁸⁵ Ibidem.

O que iniciou o otimismo para o setor privado brasileiro naquele momento foram as operações triangulares que já ocorriam antes do restabelecimento oficial das relações. Estas operações ocorriam com descarregamento de produtos brasileiros em Cuba, via Panamá, e com intermédio de empresas argentinas e espanholas. Três empresas de comércio exterior se destacavam neste tipo de operações, sendo elas a Cominter, a Servlease e a Codstil (do grupo Dedini).¹⁸⁶

Outro fato relevante que fortaleceu este otimismo econômico¹⁸⁷ foi a visita para Havana em novembro de 1986 de uma missão empresarial brasileira chefiada pela Confederação Nacional da Indústria do Brasil (CNI), evento este que contou com uma recepção de altos representantes do governo cubano e empresários. Após esta visita, a CNI elaborou um relatório bastante otimista com as possibilidades de comércio junto a Cuba, documento este que teve uma repercussão marcante no meio empresarial.

Por fim, vale salientar a primeira conversa telefônica entre os presidentes Fidel Castro e José Sarney após o restabelecimento das relações, em que os dois presidentes previam que as iniciativas de intercâmbio de bens e serviços seriam bastante promissoras¹⁸⁸.

As crises e obstáculos diante da crise dos anos 80

Todas estas esperanças foram sucumbindo diante da conjuntura de crise para ambos os países na década de 1980, somados aos contrastes antes não percebidos pelos empresários dos dois países. Nunca é demais lembrar que há algumas circunstâncias em que Brasil e Cuba mais se defrontaram do que se conectaram.

¹⁸⁶ Uma destas empresas, a Cominter, chegou a vender para Cuba entre US\$ 8 a US\$ 10 milhões até metade da década de 1980. VASCONCELOS, 1991, p. 200. Cf. também FLEISCHER, 1985, *passim*.

¹⁸⁷ Este otimismo chegou a tal ponto que “alguns analistas internacionais adiantavam previsões de que o Brasil poderia se tornar, em breve prazo, o segundo maior parceiro de Cuba entre os clientes da área não-socialista. Assinalavam-se então, excelentes possibilidades de vendas de produtos industriais, tais como veículos utilitários, instalações fabris completas, usinas termelétricas e fábricas de papelarias na base de bagaço da cana. Por outra parte, o reequipamento de portos, aeroportos e estradas de ferro luzia promissor. Finalmente, referiam-se também a possibilidades de acordos joint venture entre firmas brasileiras e cubanas, para operações bilaterais ou com terceiros países.” VASCONCELOS, 1991, p. 191-192.

¹⁸⁸ REPORTAGE, 1987.

Primeiro, em alguns setores da economia, como na produção açucareira, os dois países são concorrentes diretos no cenário econômico mundial. Segundo, é importante salientar que a natureza dos regimes políticos de Brasil e Cuba naquela ocasião ainda de Guerra Fria eram conflitivas, apesar da abertura soviética nos anos seguintes, estando o Brasil ligado ao bloco capitalista encabeçado pelos Estados Unidos, e Cuba aliada ao bloco socialista liderado pela União Soviética. Como colocou em 1991 um analista das relações brasileiro-cubanas, “entre os aspectos nacionais mais relevantes, Brasil e Cuba contrastam, desde logo, pela natureza dos regimes políticos vigorantes, sendo diferentes os aliados e os parceiros principais de cada um deles. Assim também pelas dimensões do produto bruto e a orientação do consumo¹⁸⁹”.

Ambos os países estavam em profunda crise econômica em 1986. Cuba tinha então um alto desequilíbrio de sua balança comercial que a fazia procurar um planejamento econômico que diversificasse sua economia e a deixasse menos dependente do açúcar. Deste modo, como lembra Hoffmann, “(...)is precisely the year 1986, when Brazil re-established diplomatic relations with Cuba, that also marks the beginning of the island’s profound economic crisis¹⁹⁰”. Esta crise, que começara em 1986 e foi aumentando em altas proporções não findando até hoje, se dava principalmente pelo caráter dependente da economia cubana perante a União Soviética.¹⁹¹

Não obstante, deve-se considerar que mesmo quando Cuba se via disposta a negociar com países do bloco capitalista, ela tem diante de si o embargo econômico dos Estados Unidos que a deixa isolada e com dificuldades nestas negociações. Apesar do restabelecimento das relações diplomáticas por parte alguns países americanos, nos dois mandatos do governo Reagan (1981-89) não diminuíram as pressões contra a ilha. Como coloca Hernandez,

¹⁸⁹ VASCONCELOS, 1991, p. 188.

¹⁹⁰ HOFFMANN, 1999(b).

¹⁹¹ Há informações de economistas cubanos dizendo que a crise que atravessa Cuba desde a década de 80 seria a maior nos últimos 60 anos. Só para termos uma base, apenas entre 1990 e 1993, a queda do PIB de Cuba chegou a 34,8%. MORENO, 1996, *passim*.

“En esencia el segundo mandato se ha caracterizado por mantener la presión militar em torno la isla, reforzar las regulaciones del embargo, restringir las actividades de diplomáticos cubanos em Estados Unidos y los contactos profesionales entre ambos países, y saturar a la opinión publica com una campaña permanente acerca de Cuba como enemigo publico no. 2 a nível global. Los sectores proclives al diálogo em Estados Unidos tendrían así un contexto propicio para promover um cambio de política. A pesar de su mayor flexibilidad relativa, la política cubana enfrenta limites objetivos, que tampoco pueden ignorarse¹⁹².”

Neste contexto há ainda a questão da dívida externa enfrentada tanto por Cuba como pelo Brasil diante do aumento das taxas de juros dos EUA que foram repassadas ao mercado internacional. Especificamente o Brasil se via em um cenário de altíssima inflação, com queda da produção e da renda *per capita*, o que lhe fazia buscar superávit nas exportações para o pagamento da dívida externa e redução das importações. Muito se tentou na década de 80 para reduzir os problemas econômicos brasileiros através de planos como o Cruzado (março de 1986), Cruzadinho (Julho de 1986), Cruzado II (Novembro de 1986), Bresser (julho de 1987) e Verão (janeiro de 1989), mas nenhum conseguiu o objetivo de acabar com a inflação a médio e longo prazo¹⁹³. Portanto, deste cenário obscuro, pode-se deduzir que a busca de um relacionamento mais forte no campo econômico com Cuba também respondia aos interesses brasileiros de diversificar sua economia e exportar mais naquele momento para melhorar seu superávit e não deixasse de honrar com seus compromissos da dívida externa.

Logo, apesar das esperanças no intercâmbio comercial, a crise econômica dos países foi barrando suas perspectivas otimistas. A presença dos EUA aqui é vista com força aqui através do embargo que limitava o potencial negociador de Cuba frente a outros países, inclusive o Brasil. Consequência da crise econômica, outro

¹⁹² HERNANDEZ, 1987, p. 230.

¹⁹³ “(...) os planos Cruzado, Bresser e Verão não produziram mais do que um represamento temporário da inflação, uma vez que não foram solucionados quaisquer dos conflitos distributivos de renda ou atacados os desequilíbrios estruturais da economia, que poderiam ser considerados focos de pressão inflacionária a médio prazo.” MODIANO, 1990, p. 384.

obstáculo ao relacionamento brasileiro-cubano foram as insuficiências de créditos específicos. Como resume Vasconcelos,

Limitações à obtenção de créditos específicos e suficientes não tardaram a ser sentidas, consituindo-se no empecilho principal ao incremento do intercâmbio comercial após o reatamento das relações diplomáticas. Outra dificuldade, por certo de menor monta, revelou-se nas diferenças de normas burocráticas que presidem as negociações entre empresas estatais cubanas e empresas privadas brasileiras. Ademais, tenha-se presente que algumas destas últimas mantinham estreitas vinculações com firmas estrangeiras e multinacionais, sentindo-se obrigadas a cumprir o embargo estadunidense a Cuba, agravado desde a eleição do presidente Reagan¹⁹⁴.

Soma-se a estes problemas acima enumerados a pouca aceitação de produtos cubanos no mercado brasileiro, tendo-se em conta aí a disparidade dos hábitos de consumo de um país de regime econômico socialista, como se denomina Cuba, e um país capitalista, como é o Brasil.

Assim, vários fatores se somam para que fosse abaixo das expectativas o relacionamento Brasil-Cuba logo após o reatamento no governo Sarney. A ênfase excessiva no campo comercial desanimou os atores aqui analisados que encontraram diversos obstáculos, entre os principais: 1) crise econômica dos dois países na segunda metade da década de 1980; 2) conseqüente limitação de créditos devido a crise econômica; 3) embargo estadunidense a Cuba; 4) pouca aceitação dos produtos cubanos no Brasil diante de tão díspares hábitos de consumo entre os países; 5) obstáculos burocráticos no relacionamento entre empresas privadas brasileiras e empresas estatais cubanas.

¹⁹⁴ VASCONCELOS, 1991, p. 192.

O início de diálogos no sentido de uma cooperação para além do campo econômico

Com as esperanças diminuídas no campo econômico, tão enfatizado no início do restabelecimento das relações, percebe-se com o tempo uma concentração no setor técnico-científico, cultural e educacional. Vemos isto ao analisarmos que as principais conversas entre os países, no sentido de estabelecer acordos, criaram inicialmente em 1987 os acordos de cooperação cultural e educacional e o de cooperação científica, técnica e tecnológica. Só mesmo no fim do governo Sarney, em novembro de 1989, é que o convênio comercial entre Brasil e Cuba foi oficialmente estabelecido.

Este convênio comercial, apesar dos obstáculos, teve um papel simbolicamente importante no relacionamento brasileiro-cubano. Afirmamos isto ao percebermos a conjuntura na qual foi assinado o acordo: uma conjuntura em que os países socialistas do Leste Europeu adentravam no sistema capitalista, fazendo os analistas crerem que Cuba seria a próxima a entrar no sistema de economia de mercado, enterrando assim o socialismo trazido por Fidel Castro. Porém, ao dar um voto de confiança naqueles tempos difíceis, o Brasil proporcionou a Cuba mostrar ao mundo que não entregaria tão fácil as conquistas obtidas com a revolução¹⁹⁵.

Já no que diz às conversações entre os Estados, destacaríamos aqui as que se deram no sentido de estabelecer acordos bilaterais. As conversações diretas entre os dois países se deram principalmente através de seus ministros e funcionários ligados às relações exteriores dos países. Dentre estes funcionários, um que se destaca na busca de um melhor entendimento entre Brasil e Cuba é Antônio Carlos Magalhães (popular no Brasil como ACM) que era o Ministro das Comunicações do Brasil no governo Sarney. ACM foi a Havana em janeiro de 1987 tentando restabelecer as comunicações entre Brasil e Cuba em todos os âmbitos possíveis naquele momento. Quando ACM ainda se encontrava em Havana, os presidentes Sarney e Castro conversaram, em espanhol, por telefone via satélite, no dia 23 de janeiro de 1987, tendo como assunto as expectativas quanto às relações de seus países. Nesta conversa vemos uma considerável

¹⁹⁵ HOFFMANN, 1999(b).

ênfase na construção da embaixada brasileira em Havana, prédio que Castro queria que fosse projetado por Oscar Niemayer e que, ele acreditava, poderia ser uma das mais bonitas construções de Havana¹⁹⁶.

No dia seguinte a esta conversa, Castro concedeu uma inédita entrevista à Radiobrás (estação de rádio estatal brasileira) na qual ele revelou que ficou tenso ao conversar com Sarney assim como na primeira vez que falou diante da Assembléia Geral da ONU. O presidente cubano enalteceu o Brasil na entrevista, citando o como uma saída cooperativa entre os países do sul e frente ao poderio do “colosso do norte” (Estados Unidos)¹⁹⁷. Assim, ACM é tido como um dos principais protagonistas na promoção de um ato que, simbolicamente, restabeleceu de fato as conversas interestatais entre Brasil e Cuba, sendo ACM uma figura admirada hoje até mesmo por Fidel Castro.¹⁹⁸

No mais, as demais conversas entre funcionários do governo brasileiro e cubano entre 1986 e 1989 se deram mais no estabelecimento dos acordos específicos em áreas como meios de transporte e comunicações entre os dois países, não tendo no período fatos de maior importância de cooperação ou conflito entre Brasil e Cuba.

O relacionamento Brasil-Cuba de 1990 a 1994

Vários fatos fizeram com que o relacionamento do Brasil com Cuba tivesse, de 1990 a 1994, obstáculos que emperrassem ainda mais o relacionamento bilateral entre estes países: inflação altíssima no Brasil, um processo de construção dolorosa de democracia com Collor de Mello e seu *impeachment*, Cuba em profunda crise econômica. Porém, apesar dos problemas e crises, houve alguns importantes avanços no período, principalmente no governo de Itamar Franco.

Indo além da tentativa do governo Sarney de se centrar no lado econômico das relações, os primeiros quatro anos da década de 90 trouxeram como

¹⁹⁶ REPORTAGE, 1987.

¹⁹⁷ CASTRO, 1987.

¹⁹⁸ Fidel Castro afirmou em 1998 que admirava que ACM por que ele “*fue un hombre importante que trabajó vigorosamente para el fortalecimiento de las relaciones entre Cuba e Brasil*”. (HOFFMANN, 1999(a), p. 1).

destaque a assinatura de acordos nos mais diversos campos, tendo em conta o já consolidado Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica e seus ajustes complementares.

O governo Collor de Mello

O grande destaque do governo Collor foi, em 1990, a oficialização sem restrições do Acordo Comercial de Alcance Parcial e do Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica. Além disso, logo na posse do presidente Collor, Fidel Castro visitou pela primeira vez o Brasil desde o restabelecimento das relações¹⁹⁹, trazendo consigo a perspectiva do enriquecimento bilateral brasileiro-cubano, o que não aconteceu.

Durante o mandato de Collor de Mello, um fato em 1991 traz certo desconforto na relação dos dois países. Francisco Rezek, ministro de Relações Exteriores do governo Collor, criou um contratempo ao cancelar uma visita planejada para Cuba. Não obstante, o presidente brasileiro tenta contornar esta situação ao ser um dos poucos chefes de Estado latino-americanos a ter um encontro privado com Fidel Castro na Cúpula Ibero-Americana em Guadalajara, México, em julho de 1991²⁰⁰.

Ainda durante o governo Collor, o Brasil promoveu a Rio'92, a cúpula das Nações Unidas para a discussão de temas relacionados ao meio-ambiente e ao desenvolvimento. Na ocasião, o Brasil recebeu novamente Fidel Castro, que fez um discurso que recebeu aplausos entusiasmados quando o chefe de Estado cubano elogiou o Brasil. Vemos naquele momento que Fidel proclama um discurso, como em sua primeira entrevista à Radiobrás em 1987, em que coloca o Brasil como um líder da América Latina, capaz de ser decisivo na sustentação de uma integração latino-americana; para ele Cuba seria uma espécie de “pequeno irmão” desse processo de

¹⁷³ Anteriormente, Fidel Castro havia visitado o Brasil somente em abril/maio de 1959.

²⁰⁰ HOFFMANN, 1999(b).

integração²⁰¹. A referência ao Brasil como um país importante na arena internacional é levada em consideração na reorientação da política externa cubana do pós-Guerra Fria²⁰² diante da queda da União Soviética e do reforço do embargo norte-americano com a lei Torricelli e Helms-Burton.

Pode-se dizer que estas duas visitas de Castro ao Brasil é o que melhor demonstra o relacionamento brasileiro-cubano no governo Collor de Mello: uma relação com percepções diferentes do relacionamento bilateral, em que Cuba enaltece e busca se aproximar do Brasil, porém não recebe uma contrapartida à altura do governo brasileiro, pois este se mostrava preocupado naquele momento com seus problemas internos.

Nesse contexto, os EUA têm um papel sem maiores interferências. Ocupado com um conflito bélico no Oriente Médio – Guerra do Golfo –, o governo do então George Bush (pai) tinha um relacionamento de afinidades com Collor de Mello. Como nos descreve Bandeira, “o presidente George Bush, ao recebê-lo na Casa Branca, saudou-o como *modern leader*”, acentuando que seu plano de reprivatizar empresas, combater a inflação e liberalizar o comércio era “*the keys to growth and prosperity in Brazil*”.²⁰³ Essa aproximação entre Bush e Collor não invalida uma postura independente do Brasil com relação a Cuba, como nos descreve um importante analista da política externa brasileira:

... seu governo [Collor de Mello] também se afastou das diretrizes do Departamento de Estado, com relação a Cuba. O Brasil acompanhou a decisão do Grupo dos 8 (Grupo do Rio) e condenou publicamente a lei Torricelli, mediante a qual os Estados Unidos, afrontando o Direito Internacional, proibiram que as filiais de suas empresas, sediadas em outros países, fizessem negócios com Cuba. Não podia apoiar a aplicação unilateral de sanções econômicas e comerciais, por motivos políticos, nem admitir a imposição extraterritorial da lei de terceiros países. E igualmente por julgar contrário às normas do Direito Internacional a aplicação unilateral de sanções econômicas e comerciais, com fins políticos, votou, nas seções da Assembleia Geral

²⁰¹ CASTRO, 1992.

²⁰² JARAMILLO EDWARDS, 1994, p.135.

²⁰³ BANDEIRA, 2004, p. 61.

da ONU, a favor das Resoluções que pediam a suspensão do embargo imposto a Cuba pelos Estados Unidos²⁰⁴.

No campo econômico, as condições do início da década de 90 auxiliaram para que não houvesse grandes perspectivas no relacionamento com Cuba. Este país perdeu os mercados da União Soviética, antes compradora preferencial de seu principal artigo para exportação, o açúcar.²⁰⁵ Só a título de exemplo lembramos que a forte crise cubana fez com que as exportações brasileiras caíssem de US\$ 84,5 milhões em 1990 para US\$ 17,2 milhões (um quinto da cifra anterior) em 1992²⁰⁶.

O governo Itamar Franco

O governo de Itamar Franco se destacou por um diálogo mais amistoso e direto com Cuba no campo econômico e até mesmo político. Isso foi demonstrado através de negociações de dívida externa com a ilha caribenha e com conversas entre autoridades oficiais sobre temas delicados não conversados antes diretamente em governos anteriores, como direitos humanos e energia nuclear. Este governo deu continuidade a tradição brasileira de condenar o embargo estadunidense a Cuba em importantes reuniões internacionais.

Percebe-se no início do governo Itamar que o campo econômico se destacou nas mostras de cooperação. Em março de 1993, o Brasil se entendeu com Cuba através de encontros que resultaram na negociação da dívida de US\$ 40 milhões que a ilha caribenha tinha com o Brasil. No âmbito político, o governo Itamar se mostrou a favor de Cuba na inserção desta em organizações internacionais, condenando o bloqueio estadunidense em votações na Assembleia Geral das Nações Unidas e discursando abertamente contra este bloqueio em importantes reuniões internacionais como o fez na Cúpula Ibero-Americana em Cartagena, Colômbia, em junho de 1994. Nesta última situação, a repercussão foi maior, fazendo com que Fidel Castro se

²⁰⁴ Ibidem, p. 61-62.

²⁰⁵ Mais informações sobre Cuba e aspectos de sua economia desde 1929, cf. CANO (2000).

²⁰⁶ HOFFMANN, 1999(a).

pronunciasse na imprensa positivamente sobre a conduta de Itamar Franco perante Cuba²⁰⁷.

O então ministro de Relações Exteriores brasileiro em 1994, Celso Amorim, afirmou certa vez que durante este governo a relação Brasil-Cuba se pautou num diálogo construtivo, na qual o governo brasileiro conversou com Havana sobre o respeito aos direitos humanos. Amorim diz também que pediu em 1994, durante visita à ilha, que esta assinasse o Tratado de Não-Proliferação Nuclear²⁰⁸. Apesar dos pedidos da chancelaria brasileira, a assinatura cubana a este tratado só se concretizou posteriormente, mais precisamente em 4 de novembro de 2002²⁰⁹.

Em um sentido mais pragmático, o governo Itamar Franco assinou ajustes complementares com Cuba em campos de potencial significativo para os dois países, como mineração e geologia e também biotecnologia e novos materiais. Com isto, abriu-se a perspectiva para a assinatura de muitos outros ajustes, conforme foi visto no governo Fernando Henrique Cardoso.

O relacionamento Brasil-Cuba no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) se colocou disposto a ter um novo aspecto em sua política exterior. Sobressai como novo aspecto preconizado por FHC, desde sua função como ministro de Relações Exteriores no governo Itamar Franco, a defesa da democracia, o reforço do discurso colocando sua liderança perante a América Latina e uma postura mais independente perante os Estados Unidos²¹⁰, entendendo-se aqui também a oposição ao embargo estadunidense e às outras medidas econômicas como a Helms-Burton (1996) e Torricelli (1992). Todos estes fatores se

²⁰⁷ REPORT, 1994.

²⁰⁸ AMORIM, 2003.

²⁰⁹ CUBA, 2002. No que se refere ao acordo de não-proliferação de armas nucleares entre os países da América Latina (Tratado de Tlateloco), “o Senado Brasileiro aprovou em 11 de maio de 1994 o texto das emendas ao Tratado de Tlateloco, e elas foram ratificadas, sendo dispensados os requisitos para entrada em vigor. Por instância do Brasil, Cuba também aderiu ao Tratado de Tlateloco, em 25 de março de 1995”. BANDEIRA, 2004, p. 152.

²¹⁰ CARDOSO, 1994, *passim*.

somam ao conceito de não ingerência nos assuntos internos dos países tradicionalmente defendidos pelo Brasil.

O Brasil perante Cuba nas organizações internacionais: contra Washington, à favor de Havana

Continuando a tradição já formada por Collor, o governo FHC voltou a condenar o embargo estadunidense frente a Cuba nas Nações Unidas. Num relatório do Secretariado-Geral da ONU sobre a necessidade do fim do embargo econômico contra Cuba, com data de 27 de junho de 1995, lemos na parte brasileira do relatório:

“1. Brazil reiterates its consistent position that discriminatory trade practices and extraterritorial application of domestic laws run counter the need for promoting dialogue and ensuring respect for the principles and purposes of the Charter of the United Nations.

2. In accordance with resolution 49/9, Brazil did not promulgate or apply any law, regulation or measure the extraterritorial effects of which could effect the sovereignty of other States and the legitimate interests or persons under their jurisdiction or the freedom of trade and navigation. Brazil’s legal system does not recognize the validity of the application of measures with extraterritorial effects. It is to be noted that companies located in Brazil are subject exclusively to Brazilian legislation.

3. Measures by any country that violate the provisions of resolution 49/9 and that were taken unilaterally or are at present under consideration would affect the interests of the international community as a whole and violate generally accepted principles of international law. They cannot therefore be considered in a strictly bilateral context. They should view and be changed, where appropriate, in order to bring them into conformity with international law.²¹¹”

Como vemos, o Brasil se mostrou já no sexto mês do governo FHC bastante enfático em sua posição contra o embargo. O Brasil repetiu a condenação do embargo ano a ano na ONU neste governo e assinou também a moção de repúdio à lei Helms-Burton na Assembléia Geral da OEA, na Cidade do Panamá (Panamá), em 1996.

²¹¹ ONU, 1995.

Essa postura de Cardoso demonstrou inicialmente a autonomia da política externa brasileira quando os canais de diálogo pudessem estar obstruídos pela força de uma potência²¹².

Ainda com relação à Helms-Burton, apesar da condenação brasileira na OEA, empresários criticaram a falta de uma declaração oficial brasileira contra a lei logo após que esta foi promulgada. Na ocasião, a União Européia e diversos países latino-americanos lançaram moções repudiando a lei Helms-Burton, acusando os EUA de querer “globalizar” o embargo²¹³. No entanto, a iniciativa de não lançar uma moção contra a Helms-Burton teria sido parte do pragmatismo brasileiro em buscar alcançar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Não era de interesse ao Brasil afrontar os EUA em um momento que o governo FHC queria plantar sua ambição na ONU, por isso a condenação somente no âmbito da OEA²¹⁴.

No hemisfério ocidental, a reintegração de Cuba nas organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) são ainda mais difíceis devido a forte influência norte-americana na região. Os Estados Unidos freqüentemente cita a cláusula da OEA que coloca como condição fundamental para a reintegração cubana a necessidade de mudanças no sentido de estabelecer a democracia na ilha²¹⁵. Entretanto, houve no Itamaraty durante o governo FHC um pensamento de reaproximação de Cuba pensando em negociações ainda com o governo de Fidel Castro. Numa entrevista com um analista das relações latino-americanas, o Conselheiro Douglas Vasconcelos, chefe do departamento da OEA no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, afirmou em março de 1998 que o Brasil, além de apoiar, deveria ter também um papel ativo na reinserção de Cuba, mas sem ingerência nos assuntos internos, sendo necessário para tanto algumas mudanças no regime político cubano não

²¹² BANDEIRA, 2004, p. 80.

²¹³ COMÉRCIO, 1996.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Esta postura pode ser vista como contraditória se analisarmos que países com regimes não democráticos, como por exemplo, o Peru de Alberto Fujimori depois de setembro, 1992, não tiveram sua expulsão da OEA mesmo violando a cláusula que preconiza a democracia nesta organização internacional.

para agradar os Estados Unidos, mas sim para “satisfazer as estruturas existentes da OEA”²¹⁶.

Os conflitos diplomáticos de maio de 1998: um caso de interferência direta dos EUA na política brasileira para Cuba?

Apesar da política externa de FHC dizer considerar fortemente a não ingerência em assuntos internos dos países, em maio de 1998 as relações entre Brasil e Cuba atingiram um nível de conflito nunca visto desde o restabelecimento das relações diplomáticas em 1986. Cuba entendeu que o Brasil estava se envolvendo em assuntos internos cubanos com a visita do chanceler Luis Felipe Lampreia a opositores do regime de Fidel Castro. Além disso, o Brasil optou naquele momento em adotar uma postura crítica com relação aos direitos humanos e a democracia cubana.

Naquele momento se tinha a idéia dentro do Itamaraty de que a democratização de Cuba estava paralisada. Os compromissos firmados por Cuba a favor da democracia, como na Cúpula Ibero-Americana de Viña del Mar, Chile, em 1996, mostraram-se tão somente retóricos. Apesar das afirmações categóricas do então embaixador do Brasil em Cuba, Álvaro Gurgel de Alencar e de funcionários do Itamaraty contra qualquer ingerência nos assuntos internos cubanos, declarações do presidente Cardoso na II Cúpula das Américas em Santiago do Chile, em abril de 1998, foram mal vistas por Cuba. Nesta cúpula, FHC promoveu discursos que demonstraram uma mudança de postura frente a Cuba, cobrando dela mudanças políticas rumo à democracia e a libertação de presos políticos. Aprofundando mais esta postura crítica a Cuba, o então Ministro das Relações Exteriores do governo FHC, Luiz Felipe Lampréia, visitou Cuba em maio de 1998 e se encontrou com a oposição ao governo de Fidel, mais precisamente com Elizardo Sánchez, um dos mais conhecidos dissidentes da ilha, o que desagradou claramente o regime castrista.

Na ocasião, Lampréia continuou a visita se encontrando com Ricardo Alarcón (presidente da Assembléia Nacional de Cuba) e Roberto Robaina (Ministro das

²¹⁶ Entrevista feita pelo analista internacional Bert Hoffmann (Freie Universität aus Berlin, Alemanha). HOFFMANN, 1999(a).

Relações Exteriores de Cuba), assinando ajustes ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica nas áreas de administração tributária e aduaneira e serviços aéreos. No mais, Lampréia também assinou com Cuba uma linha de crédito de US\$15 milhões. Tudo isto não evitou que Fidel Castro cancelasse seu encontro com o ministro brasileiro, num claro descontentamento com este último que se encontrou com a oposição de Cuba.

O que intriga, no entanto, é que nesta visita de Lampréia, o que se viu foi “*el marco de una iniciativa diplomática mas compleja*”²¹⁷. Pouco antes de ir a Cuba, o ministro brasileiro visitou Washington e teve conversas com Thomas McLarty (assessor do governo Bill Clinton para assuntos do Hemisfério Ocidental) e com exilados cubanos em Miami. Também conversou com oficiais do Vaticano para saber mais sobre a situação em Cuba, já que o Papa João Paulo II havia visitado Cuba no início de 1998. Após a conturbada visita em maio, Lampréia foi ao 28º Encontro da OEA em Caracas (Venezuela) e visitou Bill Clinton em Camp David (Estados Unidos), tendo em ambas as ocasiões tratado de temas referente à política de Cuba²¹⁸.

Desta maneira, mesmo tendo em abril defendido a volta de Cuba à “família americana” em uma entrevista ao Jornal do Brasil, Lampréia mudou de discurso após conversas com oficiais do governo dos Estados Unidos e cubano-americanos, dizendo na OEA que seria hora de Cuba por um fim ao “delírio solitário”²¹⁹. Essa foi uma postura diferente ao que até então o Brasil havia tido perante a ilha caribenha, com uso de um discurso mais agressivo sem precedentes, exceto durante o regime militar.

Posteriormente, explicando o porquê da repentina descrença e mudança de posição com relação a Cuba, Lampréia afirmou numa entrevista que encontrou em Cuba

²¹⁷ HOFFMANN, 1998. Essa bibliografia nos foi cedida gentilmente por Bert Hoffmann em versão eletrônica, sem numeração de páginas.

²¹⁸ HOFFMANN, 1999(a).

²¹⁹ Ibidem.

Uma completa falta de disposição de diálogo. Nós propusemos, por exemplo, uma declaração específica sobre direitos humanos, nós propusemos um mecanismo semelhante ao que estabelecemos com a China, de missões recíprocas que viajam ao outro país, conversam com as autoridades, examinam a legislação. José Gregori (secretário de Direitos Humanos do Ministério da Justiça) fez isso na China, os chineses vieram aqui. Mas os cubanos não quiseram, inclusive abaixaram a prioridade deste tema. Não quiseram conversar sobre o assunto e ainda se consideraram ofendidos porque eu vi o presidente nacional da Comissão de Direitos Humanos (o opositor Elizardo Sánchez)²²⁰.

Ou seja, Lampréia justificou a mudança de discurso do Itamaraty devido a falta de diálogo por parte de Cuba na questão dos direitos humanos, uma argumentação até válida se for analisar o histórico de violação dos direitos humanos por parte de Cuba, mas o que não invalida uma estranheza de tal mudança de discurso tão repentinamente e logo após conversações com Thomas McLarty e cubano-americanos de Miami, batendo de frente com a idéia de não ingerência nos assuntos internos dos países, tão enfatizado por oficiais do Itamaraty. Difícil aqui é concluir se houve de fato nessas conversações uma influência dos EUA nas decisões brasileiras de adotar uma postura mais agressiva com relação a Cuba. Não obstante, a guinada para a agressividade e ingerência do Brasil em assuntos internos cubanos justamente nesse contexto é de se causar, no mínimo, estranheza.

O retorno paulatino de um diálogo amistoso com Cuba após abril e maio de 1998

Meses depois após as declarações de FHC e de seu ministro das Relações Exteriores, o clima conflituoso nas relações brasileiro-cubanas foi perdendo força. Voltando a um diálogo mais amistoso, a reaproximação diplomática é de iniciativa de Cuba. Em 31 de agosto de 1998, Fidel Castro vem ao Brasil numa escala técnica de 24 horas quando ia rumo a XII Cúpula do Movimento dos Países Não-Alinhados, em Durban, África do Sul. Nesta vez que Fidel Castro vem ao Brasil, ele causa um mal-

²²⁰ LAMPRÉIA, 1998.

estar na esquerda brasileira ao agendar uma conversa com 4 horas de duração com ACM e não marcando nada com nenhum político de esquerda brasileiro. Depois, Fidel justificou seu encontro afirmando a importância de ACM, que, segundo ele, “*fue un hombre que trabajó vigorosamente para el fortalecimiento de las relaciones entre Cuba e Brasil*”²²¹.

Dias depois, em 6 de setembro, Fidel Castro volta ao Brasil e conversa com mais calma com o presidente FHC sobre economia mundial, mais especificamente sobre a crise russa e o mercado financeiro, voltando a Cuba no dia 7 de setembro pela manhã. Após um primeiro semestre conturbado diplomaticamente, com declarações fortes partindo do Brasil contra Cuba, a volta ao diálogo partindo desta última com duas visitas de Fidel Castro em menos de duas semanas, demonstra o interesse deste país de não perder um aliado que agora decidira criticar aquilo que antes preferia não interferir: a falta de democracia e os desrespeitos de Cuba aos direitos humanos.

Mais tarde, nos dias 27 de junho a 2 de julho de 1999, Castro volta ao Brasil, desta vez para participar da reunião entre países da União Européia, América Latina e Caribe, tendo nesta ocasião estendido sua agenda para mais dois dias com o intuito de palestrar para jovens e trabalhadores no Rio de Janeiro, Niterói e Belo Horizonte.

Posteriormente, um fato destacado nas relações Brasil-Cuba durante o governo FHC foram os acontecimentos de antes e durante a IX Cúpula Ibero-Americana em Havana, Cuba, no mês de novembro de 1999. Esta reunião multilateral teve um clima dúbio: por um lado, a aproximação de governos latino-americanos com Cuba e por outro colocou a tona os conflitos que estes mesmos governos têm com Cuba. Os conflitos se deram pela nova lei cubana contra a oposição que endureceu a repressão culminando com algumas prisões de dissidentes. Esta postura cubana gerou dissidências para esta reunião, culminando com a não participação de países como El Salvador, Costa Rica e Nicarágua²²². O Brasil respondeu com a condenação aos atos repressivos

²²¹ HOFFMANN, 1999(a).

²²² O Chile também não participou desta Cúpula em protesto à ingerência da justiça espanhola que naquele momento queria julgar Augusto Pinochet por crimes de homicídio e torturas durante a sua ditadura (1973-1990).

através de uma resolução unânime na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, além do pedido dos deputados brasileiros de um protesto oficial do Ministério das Relações Exteriores junto ao governo cubano, coisa que não aconteceu.

Ao mesmo tempo em que reprimiu com protesto dos deputados brasileiros a falta de democracia em Cuba, o governo brasileiro por meio do presidente FHC também defendeu o fim do embargo econômico estadunidense em discurso no dia 14 de novembro de 1999, na primeira visita presidencial de FHC a Cuba. Conforme dados da imprensa brasileira, FHC conversou sobre temas de economia com Fidel Castro após um jantar no Palácio da Revolução, na qual Cuba se interessava sobre como o Brasil lidou com a crise econômica de início de 1999²²³.

A forte preponderância do tema economia nestas conversas não é de se estranhar se analisarmos que dias antes houve conversas entre empresários brasileiros e Fidel Castro, mais especificamente nos dias 25 e 26 de outubro de 1999. Nestes encontros, Fidel Castro deixou claro que esperava do Brasil um esforço maior para o melhoramento das relações comerciais. Na ocasião os laços entre Brasil e Cuba foram ainda mais fortalecidos no campo econômico. Como relata o jornal brasileiro “O Dia”:

Durante a visita, foi anunciada uma operação de financiamento do BNDES para a venda de 312 ônibus, no valor de 312 milhões de dólares. Além disso, o governo cubano abriu negociações com o Brasil para um empréstimo de 50 milhões de dólares com o intuito de construir destilarias e usinas de moagem de cana²²⁴.

Além disto, no dia 26 de outubro houve a visita de Marcos Portal, ministro da Indústria Básica de Cuba, que negociou com a Petrobrás a exploração de petróleo em Cuba. Esta exploração petrolífera posteriormente fracassou, trazendo somente prejuízos para a Petrobrás²²⁵.

²²³ FHC, 1999.

²²⁴ NOVOS, 1999.

²²⁵ PETROBRÁS, 2003.

No mês de outubro de 1999 houve também uma visita a Cuba do então Ministro da Saúde, José Serra, promovendo cooperações em importantes campos da área da saúde. Numa visita com o intuito de assinar ajustes bilaterais, Serra fechou acordo de cooperação técnica no programa “Saúde da Família”. Este programa utiliza os conceitos de medicina preventiva, no sentido de atender em casa a população visando se adiantar frente a possíveis enfermidades.

No ano de 2000, se destaca no relacionamento brasileiro-cubano a visita do chanceler cubano Felipe Pérez Roque. Roque veio ao Brasil para tratar de assuntos de cooperação técnica e tecnológica. Porém, o mais importante foram os entendimentos na área comercial, na qual ficou acordado que de 2000 em diante a negociação de tarifas aduaneiras seria no modelo “4 + 1”²²⁶. Este modelo se caracteriza pela negociação conjunta abrangendo os países do Mercosul mais Cuba. Pode-se deduzir que este modelo é importante para Cuba no sentido de ampliar seus parceiros comerciais, já que é isto que ela necessita diante de suas limitações econômicas aprofundadas pelo embargo norte-americano.

Neste mesmo ano, o presidente FHC falou sobre suas expectativas quanto a Cuba em 27 de outubro num discurso proferido ao receber o prêmio “Príncipe das Astúrias” de cooperação internacional em Oviedo, Espanha. Falando sobre o panorama mundial como um todo, FHC afirmou sobre Cuba que este é um “país com o qual o Brasil mantém vínculos de confiança e diálogo (...) e minha esperança é a de que se possa alcançar a plena normalização do relacionamento de Cuba no âmbito interamericano, com o término completo dos embargos e com a reafirmação dos direitos humanos, o bem-estar e a prosperidade do povo cubano”²²⁷.

Como se pode perceber, após os conflitos diplomáticos de 1998 o governo cubano foi aos poucos se reaproximando do Brasil, fato este que se dá principalmente com a visita de autoridades cubanas ao Brasil. Diplomáticamente, a postura do Brasil voltou a ser novamente pautada pelo respeito e neutralidade, procurando unir forças na área técnico-científica, até pela opção de ter pouco

²²⁶ CHANCELER, 2000.

²²⁷ CARDOSO, 2000.

comprometimento na esfera política e pelos benefícios que esta neutralidade traz a ambos os países.

Cuba no discurso brasileiro sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Não obstante, esta neutralidade do Brasil não vem impedindo que ele faça de Cuba um aliado em seu discurso de uma política externa pautada pela independência de outros atores internacionais. Uma referência que pareceu confrontar com a política norte-americana nas Américas, foi o discurso do presidente FHC na III Reunião de Cúpula das Américas, em Québec, Canadá, no dia 20 de abril de 2001. Naquela reunião, FHC colocou Cuba como sendo também parte da América, diferente do pensado pelos Estados Unidos ao querer fazer uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) incluindo os 34 países do continente e excluindo a ilha caribenha. Nas palavras de FHC,

(...) somos, verdadeiramente, um continente plural, um continente de diversidade: diversidade de renda, de padrões de vida, de língua, de cultura, de raças e de modos de organização social; diversidade que remonta ao encontro de civilizações iniciado em 1492. Não existe apenas uma, mas várias Américas, talvez 34 Américas – ou melhor 35, aí incluído, como esperamos possa ocorrer em futuro não distante, o povo amigo e irmão de Cuba. E cada um de nossos países abriga seus próprios contrastes²²⁸.

Na ocasião do discurso de FHC em Québec os EUA queriam, juntamente com a Argentina em profunda crise, que o processo da ALCA fosse finalizado já em 2003. O governo brasileiro naquela ocasião não escondia que pensava uma ALCA implementada em 2005, no mínimo. Colocar Cuba no discurso de abertura da III Cúpula das Américas e defendendo a inclusão dela na família americana foi algo de forte valor simbólico, que passou para os EUA a idéia de que o Brasil não estava efetivamente de seu lado quando os interesses brasileiros eram minimizados.

²²⁸ CARDOSO, 2001.

No último ano do governo FHC, houve mais gestos que fortaleceram ainda mais esta percepção brasileira de incluir Cuba mais efetivamente no hemisfério. Em 19 e 20 de novembro de 2002 o presidente do Câmara dos deputados do Brasil, Aécio Neves (hoje governador do Estado de Minas Gerais), reuniu representantes de todos os parlamentos dos 35 países do continente americano para uma cúpula Parlamentar de Integração Continental em Brasília. Ricardo Alarcón, presidente do Parlamento cubano, foi convidado especial do encontro. No encontro, Alarcón disse estar feliz com o convite, mas se sentia como um “convidado de pedra” diante do processo já avançado da ALCA e da impossibilidade de Cuba se pronunciar nas reuniões da Cúpula das Américas²²⁹.

Cuba no caso José Bustani

Na preparação para uma possível Guerra contra o Iraque, os EUA encontravam um obstáculo à sua frente já no ano de 2002: o embaixador brasileiro José Bustani, presidente da OPAQ (Organização para a Proibição das Armas Químicas), órgão afiliado à ONU.

Um dos motivos que levaram os norte-americanos à Guerra no Iraque foi a acusação de que o governo de Saddam Hussein possuiria armas químicas, nucleares e biológicas que poderiam ser cedidas a terroristas para atacarem o território estadunidense. Bustani tinha posições pessoais divergentes dos EUA nesse sentido. Sua postura de neutralidade se cristalizava na insistência em conseguir a adesão do Iraque à OPAQ. Com isso, o brasileiro esperava submeter o Iraque a uma inspeção independente, buscando provar a inexistência de armas de destruição em massa e evitar a guerra.

Em 29 de janeiro de 2002, os EUA já demonstraram seu descontentamento com a gestão Bustani. Em uma reunião com o Secretário de Estado norte-americano, Collin Powell, e o representante oficial do comércio internacional de Bush, Robert Zoellick, o então chanceler brasileiro Celso Lafer ouviu sugestões de Powell com relação a Cuba e sobre Bustani.

²²⁹ QUESADA, 2002.

Ao fim da reunião, no Departamento de Estado, Collin Powell chamou Lafer para uma outra sala, a fim de conversarem a sós, sem a presença de Rubens Barbosa e dos altos funcionários norte-americanos. Inicialmente, solicitou que o Brasil votasse contra Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU, Lafer respondeu que não podia fazê-lo, revertendo uma orientação já traçada pelo governo brasileiro. A questão de Bustani foi levantada²³⁰.

A questão levantada era um descontentamento com o estilo de Bustani dirigindo a OPAQ. Porém, o fato era que a insistência do brasileiro em ter uma postura menos conflitiva com o Iraque, procurando uma solução pacífica para as possíveis armas de destruição em massa, era vista com irritação por um governo já decidido a atacar o Iraque após o sucesso da campanha no Afeganistão na sua cruzada contra o terrorismo.

Para além do caso Bustani, o curioso foi ver que mais uma vez os EUA buscaram influenciar a posição brasileira frente ao governo cubano nessa reunião de 29 de janeiro, da maneira como havia ocorrido Thomas McLarty em maio de 1998 num episódio que curiosamente foi seguido de uma mudança de discurso do Itamaraty frente a Cuba. Contudo, não foi só aqui que Cuba esteve presente no caso Bustani.

No dia 19 de março de 2002, os EUA apresentaram na OPAQ uma moção de “não-confiança” contra José Bustani. Com uma forte pressão, os norte-americanos aprovaram a moção que abria o precedente para destituir o embaixador brasileiro. Cuba foi um dos poucos países que votaram contra a moção, apoiando o presidente da OPAQ. Tal postura de Cuba em apoiar o embaixador se repetiu no dia 21 de abril de 2002. Neste dia foi votada a destituição de Bustani frente à OPAQ, em um episódio que demonstrou tamanha pressão do governo norte-americano que até mesmo o Itamaraty não fornecera o suporte necessário para manter o brasileiro no cargo²³¹.

Vê-se que em um momento de forte pressão contra um embaixador brasileiro, dois momentos envolveram Cuba: primeiro, o pedido de mudança da postura

²³⁰ BANDEIRA, 2004, p. 234.

²³¹ Ibidem, p. 244.

brasileira frente à ilha em uma reunião com uma pauta totalmente diferente, assim como aconteceu em 1998; segundo, o apoio irrestrito da ilha ao embaixador brasileiro, fato que não causa tanta estranheza diante das hostilidades entre Havana e Washington. À guisa de conclusão, cabe salientar que sem Bustani o Iraque não entrou na OPAQ, facilitando o caminho norte-americano para atacar mais um país no Oriente Médio.

A cooperação científica e tecnológica entre Brasil e Cuba no governo Cardoso

Nestes anos de neutralidade, conflitos e reconciliações, há que se destacarem as cooperações entre as instituições governamentais dos dois países. A maioria das iniciativas cooperativas entre os dois países passou pelos meandros do Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica. Apesar da importância indiscutível do Acordo de Comercial de Alcance Parcial, que vem permitindo incrementar o comércio exterior entre Brasil e Cuba, e do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, os ajustes complementares procedentes do Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica²³² vêm permitindo um relacionamento que abrange desde o campo científico até o educacional e econômico.

No campo da mineração e geologia um ambicioso projeto de exploração e prospecção de petróleo na costa norte de Cuba deu um passo inicial para que a Petrobrás pudesse criar um relacionamento amistoso com o governo cubano. No

²³² Podemos dizer certamente que este é um dos principais acordos entre Brasil e Cuba, já que os laços que unem estes dois países tem maior relevância no campo da ciência e tecnologia. Além do mais, boa parte dos acordos assinados posteriormente entre os dois países são ajustes complementares a este acordo. Foi assinado no dia 18 de março de 1987, em Havana, pelos Ministros de Relações Exteriores de Brasil e Cuba, respectivamente, Roberto de Abreu Sodré e Isidoro Malmierca. Apesar de ter sido assinado na data acima citada, o acordo entrou em vigor sem nenhuma restrição somente em maio de 1990. Composto de 15 (quinze) artigos, é abrangente no que diz aos campos abertos à cooperação científica e tecnológica. Além disso, este acordo permitiu, especificamente no Artigo VI, o estabelecimento de uma Comissão Mista para deliberar sobre os termos relacionados ao acordo em questão e seus subseqüentes ajustes complementares. Esta comissão é coordenada pelo Ministério de Relações Exteriores, por parte do Brasil, e pelo Comitê de Colaboração Econômica da República de Cuba. Ao termos informação sobre a primeira reunião desta Comissão Mista ocorrida em janeiro de 1990 na cidade de Havana, pudemos perceber que os interesses prioritários foram na biotecnologia, agricultura, pecuária, educação superior, comunicações, indústria pesada, pesca e transportes. Hoje em dia, conforme pudemos concluir através de consultas a bases de dados do Ministério das Relações Exteriores, a ênfase é dada mais aos transportes, medicina, biotecnologia e agricultura, especialmente na área de produção açucareira e derivados. FERREIRA, 2003. Cf. também, BRASIL, 2002(a).

entanto, as expectativas criadas sobre o presente ajuste por parte dos governos de Cuba e Brasil foram minadas com o fracasso do projeto após a Petrobrás ter gasto US\$ 20 milhões e não encontrar petróleo, podendo assim ter enfraquecido as bases do ajuste complementar na área de mineração²³³.

Porém, haja vista o potencial cubano com bons recursos humanos premiados internacionalmente e a infra-estrutura brasileira na área, o ajuste referente a biotecnologia e novos materiais trouxe valiosos benefícios neste campo a ambos os países, como por exemplo na produção de vacinas para meningite com custo de produção muito mais baixo que no mercado internacional. Os responsáveis pela execução do ajuste são instituições acadêmicas designadas por Brasil e Cuba. O Brasil designou o Laboratório de Cristalografia do Departamento de Física e Química de São Carlos, da Universidade de São Paulo. Já Cuba colocou como executores o Centro de Engenharia Genética e Biotecnologia, Laboratório de Ciências dos Materiais, Instituto de Materiais Reativos para Eletrônica (IMRE), Universidade de Havana e Laboratório de Raios-X do Centro Nacional de Pesquisas Científicas de Havana²³⁴. Este ajuste é deveras válido para o Brasil no sentido do intercâmbio de tecnologias na qual Cuba está um passo a frente, como na tecnologia de produção de vacinas, reconhecida através de prêmios pela OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual). Das vacinas utilizadas pela rede pública de saúde no Brasil, 40% delas são importadas de Cuba.

Com referência aos outros ajustes complementares ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica, vê-se com otimismo os resultados cooperativos. No campo da agricultura da cana-de-açúcar, o ajuste referente ao aproveitamento da lignina e celulose do bagaço da cana-de-açúcar tem permitido aos países a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de produção de papel e fontes de energia mais limpas que as tradicionais derivadas do petróleo. O ajuste na área de administração tributária e aduaneira tem permitido a Cuba acesso à tecnologias contra sonegação fiscal interna. E finalmente o ajuste que visa criar o curso diplomado em Banca Comercial no território cubano com materiais e especialistas do Banco Central do Brasil, tem ajudado Cuba a treinar especialistas na área econômica, um setor em que

²³³ BOLETIM, 2003.

²³⁴ BRASIL, 2002 (g).

Cuba vem sofrendo constantes crises econômicas desde o desmantelamento em 1989 do seu ex-grande parceiro econômico, a União Soviética.

No que diz à área de saúde, Cuba e Brasil tem tido um relacionamento que tem permitido uma cooperação em importantes setores da saúde pública, como nas campanhas contra as doenças sexualmente transmissíveis e a AIDS. Ainda mais, firmaram o intercâmbio de especialistas e informações na área de saúde familiar através do programa “Saúde da Família”²³⁵, que procura atender preventivamente as famílias em seus lares através de equipes compostas de médicos, enfermeiros e agentes comunitários de saúde. Estes fatos demonstram uma cooperação benéfica para ambos os países na área de saúde preventiva para suas populações.

O acordo contra o tráfico, uso e demanda de entorpecentes pode ser visto como de grande utilidade se temos em conta que boa parte da cocaína e maconha destinadas à Europa e Estados Unidos passa pelo Mar do Caribe. Tendo Brasil e Cuba um acordo que permite troca de informações, até mesmo se sigilosas, o mesmo permite que se previna e consiga até a possível captura de elementos envolvidos com atividades ligadas ao narcotráfico que estejam em um dos dois países²³⁶.

Já o acordo sobre serviços aéreos tem proporcionado a legalização institucional de vôos entre Brasil e Cuba, tendo ótimos benefícios a Cuba devido a oportunidade de recepção de turistas brasileiros à ilha.

Além dos ajustes acima citados, ligados ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica, uma lei de assistência alimentar sancionada por Fernando Henrique Cardoso em 13 de junho de 1997, permite que o Brasil doe até 20.000 toneladas de alimentos estocados em armazéns públicos brasileiros. Esta lei foi feita no sentido de ajudar Cuba após o caos causado pelo furacão “Lili” que passou na ilha em 1997.

Outro ponto de cooperação é a assistência brasileira prestada ao Programa de Recuperação Econômica de Cuba que tem a participação do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), os Ministérios da Previdência e Assistência Social e do Trabalho e do Banco Central. Esta assistência é no sentido de

²³⁵ BRASIL, 2002 (h).

²³⁶ BRASIL, 2002 (c).

troca de informações que possam garantir a Cuba um melhor gerenciamento de sua crise. Em março de 1998 houve uma visita técnica de uma missão cubana que passou doze dias no Banco Central do Brasil vendo a prática desta instituição.

Assim, podemos concluir que os acordos firmados entre Brasil e Cuba vêm trazendo um relacionamento que os beneficia principalmente no campo científico, técnico e tecnológico. Deste modo, apesar do pouco volume da balança comercial entre os dois países, os laços estreitados com a ciência tem sido úteis em campos estratégicos como a biotecnologia, saúde e agricultura da cana-de-açúcar.

Para finalizar, cabe salientar que Cuba é um dos países com maior número de acordos firmados com o Brasil, em sua maioria na área de ciência e tecnologia, somando um total de 45 acordos de 1986 a 2005²³⁷.

A postura do governo Lula com relação a Cuba

A doutrina do “engajamento construtivo”

Nunca o partido do atual presidente do Brasil Luiz Inácio “Lula” da Silva escondeu sua simpatia por Cuba. Na esfera do poder, também prevalece a amizade do governo Lula com Cuba, mas sem maiores comprometimentos. Nos anos do governo Lula o que se tem visto é uma aproximação com Cuba no campo político, sendo que algumas declarações de Celso Amorim e mesmo do presidente Lula dão conta disto.

Logo no 24º dia de governo, o presidente brasileiro já deixou claro que condenava o embargo à ilha de Fidel Castro. Nas palavras de Lula, “não podemos aceitar o que está acontecendo durante 40 anos, o bloqueio em Cuba”²³⁸. Em abril de 2003, um acontecimento que colocou em xeque o governo cubano foi a prisão de 75 opositores políticos e a execução de três destes dissidentes do regime de Fidel Castro. Várias vozes de intelectuais antes apoiadores incondicionais a Cuba criticaram veemente o episódio, como o fez o prêmio Nobel de Literatura, o português José Saramago. No entanto, a postura do governo brasileiro foi de neutralidade neste caso.

²³⁷ BRASIL, 2006(a).

²³⁸ SILVA, 2003.

Falando sobre este fato e também sobre a política brasileira para Havana em uma audiência pública na Câmara dos Deputados, o ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Lula, Celso Amorim, disse:

(...) encaro a necessidade de continuarmos a trabalhar com um país irmão, que sofreu um isolamento muito grande, apesar de ter uns procedimentos com os quais não concordamos. Essa linha do engajamento construtivo é muito mais positiva e pode trazer muito mais resultados do que uma linha meramente de isolamento, que reforce um aspecto de psicologia de cerco, que correta ou incorretamente é a que prevalece hoje em Cuba e que leva o país a adotar certas atitudes que contribui para a adoção de posturas que condenamos²³⁹.

Podemos dizer que Amorim mostra em seu discurso que as atitudes políticas repressivas de Cuba são para ele consequência do isolacionismo imposto pelo embargo estadunidense à ilha, sendo necessário que o Brasil tenha uma postura de “engajamento construtivo” com a ilha caribenha.

Esta idéia de “engajamento construtivo” com Cuba tem feito com que o governo Lula também se pautasse pela tentativa de unir com maior intensidade os países latino-americanos a Cuba. Como disse o embaixador designado pelo governo Lula para Havana, Tilden Santiago, o pedido político que Lula fez a ele quanto a Cuba seria a de que ele desse uma contribuição para a reinserção de Cuba nas relações com os demais países latinos²⁴⁰.

Unificando-se com a postura do Brasil, o então presidente argentino Eduardo Duhalde, absteve-se de votar contra Cuba na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, no mês de abril de 2003, após conversas com o presidente brasileiro. A Argentina decidiu demonstrar uma postura de política externa comum com o Brasil após 13 anos seguidos de condenação a Cuba. Nesta votação, o

²³⁹ AMORIM, 2003.

²⁴⁰ ENTREVISTA, 2003.

Brasil anexou no seu discurso de abstenção a Cuba um voto de forte preocupação com as execuções sumárias²⁴¹.

Um outro momento de destaque em que o Brasil defendeu Cuba frente aos EUA foi no Seminário da Governança Progressista, em julho de 2003, realizado em Londres (Grã-Bretanha). Ali, o presidente Lula,

(...) um mês depois de seu encontro com Bush (...), provocou risos e aplausos ao dizer, ironicamente, que se havia alguma coisa que admirava no “comportamento americano, é que eles pensam primeiro neles, segundo neles e terceiro neles. E se sobrar um tempo, pensam neles outra vez.” E aduziu que “eles [americanos] pensam enquanto nação, eles têm projeto.” Lula, na oportunidade, defendeu o fim do embargo dos Estados Unidos a Cuba e criticou a guerra do Iraque, conquanto estivesse ao seu lado o primeiro ministro da Inglaterra, Tony Blair, aliado de George W. Bush²⁴².

Em 26 de setembro de 2003, o presidente brasileiro foi a Cuba em uma visita que representou grandes avanços na cooperação científica e tecnológica. Em Havana, Lula

(...) firmou com Fidel Castro 12 instrumentos de cooperação em matéria financeira, turismo, saúde, agricultura, pesca, meio-ambiente, educação e indústria siderúrgica, e acordos comerciais no montante de US\$ 200 milhões, uma parte com financiamento aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outra com recursos privados de empresas brasileiras, tais como o Grupo BrasilInvest e a construtora Casa Forma (US\$ 112 milhões), para a construção de quatro *resorts* em Cuba²⁴³.

Apesar dessa postura pró-ativa pela inserção de Cuba no cenário interamericano até 2003, importantes acordos de cooperação e a defesa contra o embargo, o governo Lula nos últimos dois anos tem se pautado por uma postura de

²⁴¹ ARGENTINA, 2003.

²⁴² BANDEIRA, 2004, p. 294.

²⁴³ Ibidem, p. 351.

maior neutralidade, sem maiores envolvimento com Havana, mantendo nos organismos internacionais sua posição de condenação ao embargo estadunidense.

Capítulo 5: Os Estados Unidos como terceiro ator no relacionamento Brasil-Cuba

A importância de Cuba para o Brasil: desafios diante da presença norte-americana

A escolha do tema da pesquisa teve como um dos aspectos desafiadores a caracterização da relevância de Cuba para o Brasil. Acreditamos que tal questão não pode ser tratada de modo superficial. Por um lado há o argumento da proximidade cultural e da estrutura étnico-racial dos países, ambos influenciados por três culturas: a ibérica, a indígena e a africana. Esses três matizes teriam construído a estrutura cultural dos dois países de modo similar, fazendo com que eles sejam próximos em seus laços étnico-culturais.

Por outro lado, há o contra-argumento da ínfima expressividade da balança comercial entre os dois países que é reiteradamente colocada na tentativa de demonstrar que Cuba não tem importância nenhuma ao Brasil. É inquestionável que o volume da balança comercial na média de US\$ 120 milhões (desde 2001) é inexpressivo do ponto de vista econômico. Não obstante, tal dado não exclui a importância de Cuba para Brasil.

Para além dos argumentos pautados na economia ou estrutura étnico-cultural, acreditamos que o papel político que Cuba desempenha para a diplomacia brasileira não pode ser negligenciado. Este papel político não está perdido no tempo. Pelo contrário, está escrito especialmente nas páginas da história latino-americana. De uma república permeada por forte influência política de Washington (entre os anos 1898 a 1958) até a emergência do governo revolucionário, a ilha caribenha se colocava simplesmente como mais um país no jogo político continental. Esse “ser somente mais um” significava ser um país agro-exportador dependente dos EUA e politicamente alinhado com o mesmo.

Ao eclodir a Revolução Cubana, tudo indicava que essa ilha teria um governo de caráter nacionalista sem maiores confrontações com os EUA. No entanto, os revolucionários encabeçados por Fidel Castro aos poucos foram radicalizando suas

posições com medidas como reforma agrária, nacionalização de empresas estrangeiras e finalmente, em 2 de dezembro de 1961, a declaração do caráter socialista do novo governo. O fato de Cuba buscar um modelo nacional de socialismo, baseado constitucionalmente nos preceitos ideológicos de Karl Marx, Vladimir Lênin e José Martí, fez dela um país diferenciado no continente; principalmente pela sua oposição aos Estados Unidos, que o tem relegado a posição de paria no concerto hemisférico. Sua posição político-ideológica não condizente com o histórico de democracia e liberdade defendida – inclusive, paradoxalmente, com apoio a governos totalitários na América Latina – privava esse país de ser membro participante da comunidade continental, segundo a posição política norte-americana. O simples fato de termos no Hemisfério, desde 1959, um país ímpar em sua organização político-econômica, é motivo suficiente a nos impelir a saber como o Brasil lida com esse país.

Cuba representa, após sua revolução de 1959, um desafio hemisférico por ser um país que ousou confrontar o modelo de desenvolvimento sócio-econômico de dependência que se mantém por parte de muitos países do continente frente aos EUA. Como consequência, uma análise da diplomacia de Havana com qualquer outro país latino-americano deve levar em consideração os EUA como terceiro ator devido sua influência econômica e política historicamente construída no Hemisfério. Essa posição de influência não tolerou que um vizinho buscasse uma nova estrutura político-econômica. Assim, “quer queiramos ou não, os Estados Unidos são um protagonista direto e atuante em tudo o que diz respeito ao futuro econômico, político e militar de Cuba²⁴⁴”.

A particularidade sócio-política de Cuba se tornou um desafio delicado para a diplomacia dos países latino-americanos desde os anos 60. Qualquer passo em direção às idéias do governo de Fidel Castro poderia ser visto, principalmente na época da Guerra Fria, como um ato hostil aos olhos dos políticos norte-americanos. Por outro lado, essa aproximação era tentadora aos países do continente, ávidos em buscar novos modelos de desenvolvimento sócio-econômico. Foi sob essa ótica que a Política Externa Independente brasileira dos anos 60 não temeu defender a legalidade internacional da ilha de Fidel Castro, divergindo dos EUA, pois considerava que os povos têm uma

²⁴⁴ ALBUQUERQUE : 1998, p. 48.

autodeterminação pautada por uma liberdade que o permite buscar modelos de desenvolvimento alternativos ao capitalismo²⁴⁵.

Já durante os anos da ditadura militar, Cuba apresentara ao Brasil uma outra faceta. Vista como uma ameaça continental e à segurança nacional devido ao treinamento que o governo de Fidel Castro dava a oposicionistas brasileiros, o país manteve por 22 anos a ausência de relações com Cuba. Por outro lado, em um momento de redemocratização política e busca de liderança regional, o Itamaraty retomou os canais de diálogo com Havana. Em resumo, durante o regime militar houve uma postura alinhada com os EUA e nos anos 80 uma posição independente frente a Washington.

Atualmente, a posição de Cuba na política externa brasileira certamente não está em um primeiro plano na lista de interesses do Ministério das Relações Exteriores. No entanto, levando-se em conta que esse país representa uma questão sensível nas relações interamericanas pela confrontação com a única potência da região, posicionamentos são exigidos constantemente à diplomacia brasileira.

“At the same time the Cold War confrontation between Cuba and United States has survived the end of Cold War between East and West, with the USA pursuing an aggressive strategy of economic pressure and political isolation of Cuba. Thus Brazil’s relation with Cuba not only have to cope with the existence of a different political system on the island, but are also in the shadow of the ambitions of a hegemonial power obsessed with the goal not of ending, but of winning the cold war that has reigned between the two countries since the Cuban Revolution almost 40 years ago.”²⁴⁶

Nesse sentido, a lógica da guerra fria ainda prevalece na questão Cuba-EUA, fazendo com que o Brasil defina sua posição pelo peso que tem no continente e a sua busca de afirmação no sistema internacional.

Apesar da inexpressividade das relações comerciais entre Cuba e Brasil, aquele país caribenho surge como um desafio ao Itamaraty quando deparado em

²⁴⁵ DANTAS : 1962, *passim*.

²⁴⁶ HOFFMANN, 1999 (b)

conjunturas externas delicadas. É interessante notar que a permanência de Cuba como inimigo dos EUA faz com que ela seja colocada no discurso de política externa brasileira conforme determinados interesses em diferentes situações. Haja vista a menção à Cuba no discurso brasileiro na III Cúpula das Américas em abril de 2001 no Canadá, quando o presidente Cardoso se referiu ao país na sua argumentação contra a implantação da Área de Livre Comércio das Américas para o ano de 2003. Nesse momento, a posição brasileira era de uma negociação mais cuidadosa, com a implantação para no mínimo 2005.

Certamente a importância política de Cuba ao Brasil não reside apenas nesses fatos isolados de referências à ilha nos discursos independentistas brasileiros frente aos EUA, como exemplificamos acima. A importância de Cuba para o Brasil reside também no desafio diplomático que surge ao lidar com um país que é hostil frente ao seu principal parceiro comercial e tradicional aliado em diversos governos. Vê-se que Cuba é, historicamente e atualmente, um desafio à política externa brasileira no continente americano, exigindo uma posição diplomática complexa que leva em consideração a imagem política do Brasil frente à potência mais influente no cenário global. Os exemplos da ditadura militar, dos 80 e de alguns episódios nos anos 90, nos mostram que as decisões da política exterior brasileira com relação a Cuba são baseadas, além dos interesses brasileiros, na percepção de como esta política será vista pelos norte-americanos. Nos momentos de aliança direta com os EUA, a tendência é uma postura contra Havana; se o governo busca independência da influência norte-americana no continente, temos um Itamaraty mais neutro com uma busca de proximidade com o governo cubano.

Em resumo, Cuba desempenha um desafio na política externa do Brasil frente aos EUA em muitos momentos, fato que ultrapassa a consideração da relevância econômica. Devemos considerar, inclusive, que o simples fato de a maior potência do mundo ter Cuba como motivo de fortes cuidados e preocupação é um fator a ser levado em conta pela chancelaria brasileira.

A importância do Brasil para Cuba após o fim da Guerra Fria

O enaltecimento da posição brasileira por parte de Cuba é outro ponto importante que envolve os três países. Após a queda do muro de Berlim, Cuba teve que buscar novos parceiros para amenizar o impacto do fim da ajuda soviética. Soma-se a isto o embargo norte-americano que persistira. Estes dois fatos criaram uma incômoda crise que fez Cuba ter um PIB negativo na ordem de 34% de 1989 a 1992.

Por algumas vezes, Cuba coloca o Brasil como o líder da integração latino-americana que pode fazer frente ao “colosso do norte”²⁴⁷, podendo equilibrar a influência norte-americana no continente. Em discurso na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio’92) no Rio de Janeiro em 1992, Castro expressou com clareza a percepção que Cuba tem do Brasil:

“You are a large country and we are a small Caribbean nation but are very much alike in many ways. We have common roots, we have a common culture, and I really, truly do not see the difference between Cubans and Brazilians. [applause]. The difference is that Brazil is a giant and I am very glad that Brazil is a giant because we know what it is to have a giant enemy, we understand well the value of a giant friend, [applause] a giant friend, a giant brother. This is how we see the Brazilians and we feel like a kind of little brother of the great Latin American family because I believe that Brazil should be a pillar of the integration, unity, and brotherhood of not only some Latin American countries but all countries and Latin America”²⁴⁸.

Com o impacto do embargo fortalecido com as leis Torricelli e Helms-Burton e com o fim do socialismo no leste europeu, a orientação de política externa de Cuba buscou diversificar os parceiros na América Latina e Caribe. Essa diversificação procurou orientar o interesse rumo aos grandes países latino-americanos, na qual se inclui o Brasil²⁴⁹.

²⁴⁷ CASTRO, 1987.

²⁴⁸ CASTRO, 1992.

²⁴⁹ JARAMILLO EDWARDS, 1994, p. 135.

O fato de o Brasil estar no foco da política externa cubana acaba por explicar porque as relações entre os dois países se darem muito mais por iniciativa de Havana do que de Brasília. Cuba não ocupa uma posição de prioridade na política exterior brasileira, mas o Brasil sim ocupa considerável destaque na agenda cubana.

Não estamos querendo afirmar aqui que Cuba não tem importância para o Brasil, até por que já nos delongamos sobre esse assunto no tópico anterior deste capítulo. O que queremos salientar é que o Brasil ocupa uma posição de destaque na política externa cubana, em muito por conta de uma política hostil norte-americana que a impele a buscar saídas ao embargo. Surge então que no caso brasileiro a política estadunidense tem um impacto indireto: ao invés de barrar as perspectivas de Cuba, a hostilidade acaba por imprimir novas opções para Cuba, surgindo o Brasil como um parceiro importante para a ilha. Tal parceria faz com que Cuba seja um dos países com maior número de acordos firmados com o Itamaraty, em sua maioria na área de cooperação técnica e tecnológica.

Convergências e divergências entre EUA e Brasil acerca de Cuba

A hostilidade mantida entre EUA e Cuba, mesmo após o fim da Guerra Fria, nos faz refletir como isso envolve o Brasil. Esse envolvimento se cristaliza muito mais em divergências com a postura norte-americana do que com convergências, apesar de estas haverem também em determinadas ocasiões.

No plano da diplomacia, as decisões norte-americanas tem sido a de isolar Cuba. No entanto, quando há votações envolvendo as relações EUA-Cuba, o Brasil sempre se coloca nas Nações Unidas a favor de Havana. Isso porque na maioria das vezes as votações giram em torno da questão do embargo norte-americano. Neste caso, o governo brasileiro sempre tem se colocado contra o embargo e suas leis, argumentando que sua legislação não reconhece a aplicação de medidas de caráter extraterritorial²⁵⁰. Reciprocamente, no âmbito da OPAQ o caso Bustani deixou clara a

²⁵⁰ ONU, 1995.

divergência do Brasil com os EUA, sendo que Havana apoiou o governo brasileiro assim como o Itamaraty a tem apoiado em outras instâncias.

No continente americano, apesar da influência norte-americana na região, o Brasil tem buscado um engajamento de Cuba junto aos outros países. Desde 1962 o governo cubano foi excluído da OEA, porém persiste por parte do Brasil uma posição totalmente diferente dos EUA. Apesar da política mais pró-ativa do governo Lula, mesmo no governo FHC que tinha maior ligação com os EUA, houve iniciativas de apoio à volta de Cuba à “comunidade americana”. Nas reuniões do Grupo do Rio²⁵¹, o Brasil freqüentemente ressalta a importância do retorno de Cuba ao concerto político continental. Para exemplificar a postura brasileira nos últimos anos, cabe citar o discurso de Celso Amorim em declaração no dia 4 de novembro de 2004:

"We are of the opinion that Cuba has to be brought in for there to be a greater dialogue in the region. we now want to define the terms of this dialogue beforehand. Cuba, perhaps, would feel more comfortable if it could be a full party to the conversations. There are still stages to conclude, but this an objective that Brazil will continue to pursue²⁵²."

Apesar de na maioria das vezes, a posição brasileira não ser diretamente afetada pelos EUA quando o assunto é a reinserção de Cuba no continente, há casos atípicos. A agressividade do discurso brasileiro com relação a Cuba em maio de 1998

²⁵¹ O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política - Grupo do Rio (GRIO) - foi criado em 1986, no Rio de Janeiro. Dele fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai e um representante da Comunidade do Caribe/CARICOM. A partir da Cúpula de Cartagena (junho de 2000) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana participam do GRIO como membros plenos e individuais, e não mais sob a forma de representação rotativa como vinha ocorrendo até então. O Grupo do Rio é um mecanismo singularmente dotado para consultas políticas no mais alto nível, com grande maleabilidade de procedimentos e um grau mínimo de institucionalização. Tem sido um importante instrumento na contenção de processos que colocam em risco a ordem democrática. Além disso, tornou-se um foro privilegiado de concertação de posições latino-americanas e caribenhas em questões regionais e internacionais. BRASIL, 2006(b).

²⁵² BRAZIL, 2006.

foi algo incomum após o restabelecimento das relações diplomáticas em 1986. Ali o Brasil se uniu à posição norte-americana de condenar o regime político de Cuba na OEA e o desrespeito aos direitos humanos naquela ilha.

No mesmo período, o então chanceler do Brasil, Luis Felipe Lampréia, buscou conversar com opositores do regime cubano em Havana. Este foi um dos poucos episódios da diplomacia brasileira em que o Itamaraty se envolveu em assuntos internos de outros países sem passar pelas normas do direito internacional. Apesar da negativa sobre esse envolvimento, o fato de se ir numa visita oficial a um país de delicada situação política e ter contato com os opositores do atual governo, demonstrou clara interferência brasileira em um assunto que não é de sua alçada. É inquestionável que dentro da linha condutora da política exterior brasileira esteja a defesa da democracia e dos direitos humanos, porém a nosso ver esta defesa deve ser feita dentro das normas do direito internacional através dos organismos competentes para tratar essa problemática.

A estranheza maior é que a mudança de política venha logo após conversas com o assessor de Bill Clinton para assuntos do Hemisfério Ocidental, Thomas McLarthy. É impossível provar se Lampréia foi realmente influenciado pelas conversas com McLarthy a ponto de expressar essa influência em suas ações ou se ele agiu conforme diretrizes colocadas pelo Itamaraty. Porém, mesmo na impossibilidade de termos a certeza nesse ponto, se houve um momento em que os EUA influenciaram diretamente o Brasil em uma posição frente a Cuba, esse teria sido o momento.

Além desse episódio, a reunião de Celso Lafer, então chanceler do Brasil, com Collin Powell e Robert Zoellick em 19 de janeiro de 2002, representou mais uma vez uma tentativa norte-americana de alterar a política brasileira frente a Cuba. Ali, solicitou-se que o Brasil votasse contra a ilha na Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra, solicitação não aceita pelo chanceler brasileiro.

Nessas duas ocasiões em que os EUA procuraram influenciar a posição Brasil com relação a Cuba, as posições do governo Cardoso foram diferentes. Percebem-se destes dois exemplos que há uma pressão dos EUA para que o Brasil aja conforme seus interesses em determinadas ocasiões, porém não necessariamente o governo brasileiro segue as orientações norte-americanas. Torna-se claro que a hostilidade presente entre Havana e Washington ultrapassa suas fronteiras e impacta em

reuniões envolvendo terceiros países que teoricamente não deveriam estar envolvidos na complexidade política cubano-americana.

Todavia, esse transbordamento da questão Cuba-EUA para além de suas fronteiras não tem afetado a cooperação científico-tecnológica entre o governo de Fidel Castro e o Brasil. Com 45 acordos firmados, é perceptível uma postura brasileira independente. Alheio às pressões norte-americanas, o Brasil tem assinado acordos importantes que o tem beneficiado especialmente na área de biotecnologia. Além disso, uma mostra de como a política norte-americana não afeta diretamente no plano da cooperação é o fato do Brasil prestar assistência técnica e especializada aos órgãos de planejamento econômico cubano, procurando assim auxiliar a ilha a superar a crise econômica aprofundada pelo embargo.

Nesse sentido, percebemos que quando o assunto é Cuba, o Brasil se mostra muito mais divergente de Washington do que convergente. A lógica da guerra da Guerra Fria da política externa estadunidense gera posições e ações não condizentes com a prática do livre-comércio preconizada pelo Brasil. Sendo os interesses do Brasil afetados por conta de leis extraterritoriais de uma grande potência, como é o embargo e a lei Helms-Burton, o Itamaraty prefere manter uma posição contrária a tais leis.

Torna-se então inócua a tentativa de transferir uma lógica belicista para um país que não teve conflitos de maiores proporções com o governo cubano. Não obstante, tal fato não suprime a importância do Brasil em saber lidar com essa complexidade que gera desafios à política externa brasileira, como reportamos anteriormente.

Diante do acima exposto, podemos afirmar que a política norte-americana para Cuba não afeta de maneira significativa as decisões de política externa brasileiras para com a ilha após a lei Helms-Burton. Com exceção do episódio de maio de 1998 – nem mesmo neste podemos afirmar com absoluta certeza se houvera influência dos EUA nas decisões finais da chancelaria brasileira –, não se vê momentos de destaque em que a hostilidade norte-americana afete o relacionamento cubano-brasileiro. Já que a lógica da guerra prevalecente entre EUA e Cuba não interessa ao Brasil, a este último cabe enfrentar o desafio frente àquela lógica e fazer valer seus

interesses independente da pressão norte-americana para que o Itamaraty adote uma postura mais enérgica com relação à Cuba.

Referências Bibliográficas:

- ÁLAMOS, Pilar; FONT, Maurício; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon & LEÓN, Francisco (eds.) **Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba**. Santiago de Chile : Instituto de Estudios Internacionales, 1998.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A contribuição do debate acadêmico às relações entre Cuba e a América Latina. In: ÁLAMOS, Pilar; FONT, Maurício; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon & LEÓN, Francisco (eds.) **Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba**. Santiago de Chile : Instituto de Estudios Internacionales, 1998.
- _____. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) – volume 1: Crescimento, Modernização e Política Externa (5ª edição)**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 2000.
- ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, vol. 63, 1969, p. 689-718.
- _____. **Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston : Harper Collins, 1971.
- AMAYO ZEVALLOS, Enrique. **Como os Estados Unidos se apropriaram do nome América**. Araraquara : Departamento de Economia UNESP - FCL/CAr, 1990. Mimeografado.
- AMORIM, Celso. **Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Brasília, 23 de abril de 2003, Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2110. Acessado em: 17 jul. 2003.
- AMUCHASTEGUI, Domingo. Cuba in the Middle East: A Brief Chronology. **Institute for Cuban and Cuban-American Studies, University of Miami**, Jul. 1999.
- _____. Cuba's new foreign policy focuses on sub-regional ties. **CubaNews**, v. 11, no. 10, oct. 2003.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Cuba: ¿"Medidas esenciales"? Los derechos humanos en peligro en nombre de la seguridad**. Documento da Anistia Internacional no. AMR 25/017/2003, 3 de junho de 2003. Disponível em: web.amnesty.org/library/index/eslamr250172003. Acessado em: 23 nov. 2004.
- ARAÚJO, Braz José de. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 1996.
- ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Madrid : Tecnos, 1990.
- ARGENTINA se alinha com Brasil em relação a Cuba. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 de abril de 2003.

- AYERBE, Luis Fernando. A Política Externa dos Estados Unidos e a Trajetória do Desenvolvimento Cubano. **Perspectivas**, São Paulo, v. 20/21, p.197-221, 1998.
- _____. **A Revolução Cubana**. São Paulo : Editora da UNESP, 2004.
- _____. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo : Editora UNESP, 2002.
- _____. **O Ocidente e o “Resto”: A América Latina e o Caribe na Cultura do Império**. Buenos Aires : CLACSO/ASDI, 2003.
- BANDEIRA, Moniz. **As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2004.
- _____. **De Martí a Fidel: A Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- BARBÉ, Esther. **Relaciones Internacionales**. Madrid : Tecnos, 2001.
- BIG row, small change: Cuba’s foreign Policy. **The Economist**, 20 de abril de 2002.
- BOLTON, Jonh. **Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction**. Washington D.C., 6 de maio de 2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/us/rm/9962pf.htm>>. Acessado em: 10 out. 2002.
- BRASIL (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES). Brasil e Cuba restabelecem relações diplomáticas. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, no. 49, abril/junho-1986.
- BRASIL. MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba**. Brasília : MRE, 2002 (a), mimeografado.
- _____. **Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba**. Brasília : MRE, 2002 (b), mimeografado.
- _____. **Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Brasília : MRE, 2002 (c), mimeografado.
- _____. **Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba**. Brasília : MRE, 2002 (d), mimeografado.
- _____. **Ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba em Matéria de Administração Tributária e Aduaneira**. Brasília : MRE, 2002 (e), mimeografado.
- _____. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para a implementação do curso diplomado em Banca**

Comercial. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/dai/bicuba.htm#>. Acessado em: 12 dez. 2002.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba para implementação do projeto de Fortalecimento do Programa Nacional de DST/Aids de Cuba – Fase II.** Disponível em: <http://www.mre.gov.br/dai/bicuba.htm#>. Acessado em: 10 jan. 2003.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba em matéria de Mineração e Geologia.** Brasília : MRE, 2002 (f), mimeografado.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba sobre Biotecnologia e Novos Materiais.** Brasília : MRE, 2002 (g), mimeografado.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a república de Cuba sobre Cooperação em matéria de Saúde.** Brasília, 2002 (h), mimeografado.

_____. **Atos em Vigor Assinados com a República de Cuba.** Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/bicuba.htm> . Acessado em: 27 mar. 2006(a).

_____. **Grupo do Rio.** Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relex/mre/orgreg/gruporio/apresent.htm>. Acessado em: 27 mar. 2006(b).

_____. MRE - Ministério das Relações Exteriores – Departamento das Américas (Divisão da América Central e Setentrional). **Cuba.** Disponível em: <http://www.mre.gov.br/daa/dcs.htm#Cuba>. Acessado em: 14 mar. 2001.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Biotecnologia e Bioindústria: Workshop Brasil-Cuba em Ciência e Tecnologia.** Disponível em: http://www.mct.gov.br/Temas/biotec/workshop_Br_Cb.htm. Acessado em: 5 dez. 2002.

BRASIL. Acordo Brasil-Cuba no campo comercial. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** No.63, out-dez/1989, p. 87.

BRAZIL'S Lula in London decries US embargo on Cuba, EU agricultural subsidies. **Asia Africa Intelligence Wire**, 14 de julho de 2003.

BRAZIL wants Cuba at Latin America's Table. **Brazzil Magazine**. 5th november 2004. Disponível em: <http://www.brazzilmag.com/content/view/631/41/>. Acessado em: 27 mar. 2006.

BRENNER, P. & KORNBLUH, P. Clinton's Cuba Calculus. **NACLA – Report of the Americas**, v. 29, n. 2, p.33-40, sep.- oct. 1995.

- BRENNER, P., HANEY, P.J. & VANDERBUSH, W. The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001. **International Studies Perspectives**, v. 3, no. 2, p.192-208, may 2002.
- BUSH, George W. **Initiative for a New Cuba: remarks by the President on Cuba policy review**. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020520-1.html>. Acessado em: 13 nov. 2002.
- _____. **Remarks After Meeting with the Commission for Assistance to a Free Cuba**, Washington D. C., 6 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/32231.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.
- _____. **Expanding the Scope of the National Emergency and Invocation the Emergency Authority Relating to the Regulation of the Anchorage and Movement of Vessels Into Cuban Territorial Waters**. Washington. Disponível em: http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2162&StartRow=1&ListRow=10&appendURL=&Orderby=D.DateLastUpdated&ProgramID=76&from_page=index.cfm. Acessado em: 29 mai. 2004.
- _____. **President Bush Discusses Cuba Policy in Rose Garden Speech**. Washington, 2003. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/10/20031010-2.html>. Acessado em: 13 out. 2003.
- CANO, Wilson. Cuba: a resistência de uma nação. In: _____. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo : Editora da Unesp, 2000, p. 547-582.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao receber o Prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional**. Oviedo, 27 de outubro de 2000. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1183. Acessado em: 22 jun. 2003.
- _____. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas**. Québec, 20 de abril de 2001. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1162> Acessado em: 9 jun. 2003.
- _____. **Política Externa em Tempos de Mudança. A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty**. Brasília : FUNAG/Ministério das Relações Exteriores, 1994.
- CARR, Edward Hawlett. **Vinte Anos de Crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Brasília : FUNAG-IPRI/EdUNB; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- CASTRO comenta conversa com Sarney. **Jornal do Brasil**, p. 9, Rio de Janeiro. 25 de janeiro de 1987, p. 9.
- CASTRO discute a dívida externa do terceiro mundo. **Folha de São Paulo**. 2 de junho de 1985, pg. 14-18.

- CASTRO Signs Health Accord, Delivers Speech. **Havana Radio Rebelde Network**, Texas, 16 de junho de 1992. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro/1992/19920613>. Acessado em: 30 jun. 2003 (a).
- CASTRO, Fidel. 'FOMOS obrigados', diz Fidel sobre execuções. **Folha de São Paulo**, 1o de junho de 2003 (b), p. A25, A28, A29.
- CENTENO, Miguel Angél. The return of Cuba to Latin América: the end of cuban excepcionalism? **Bulletin of Latin American Research**, vol. 23, no. 4, 2004, p. 403-413.
- CENTER OF DEFENSE INFORMATION. **U.S.-Cuba Issues: Confidence Building**. Disponível em: http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=1046&StartRow=1&ListRow=10&appendURL=&Orderby=D.DateLastUpdated%20deSC&programID=76&IssueID=0&Issue=&Date_From=&Date_To=&Keywords=Cuba&ContentType=&Author=&from_page=documents.cfm. Acessado em: 29 mai. 2004.
- CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil (2ª edição)**. Brasília : EdUNB, 2002.
- CHANCELER cubano conclui visita oficial de três dias ao Brasil. **Radio Havana Cuba**, Havana, 06 de dezembro 2000. Disponível em: www.radiohc.org/Distributions/Radio_Havana_Portuguese/.2000/2000_dez/Radio_Havana_Cuba-06_de_dezembro_2000. Acessado em: 20 jun. 2003.
- CINTRA, Rodrigo. A aplicabilidade dos jogos de dois níveis. **Revista Autor**. Ano IV, no. 39, set. 2004. Disponível em: <http://www.revistaautor.com.br/39.htm>. Acessado em: 3 set. 2004.
- COMÉRCIO entre Brasil e Cuba volta a crescer. **Gazeta Mercantil**, 22 de julho de 1996, p. A-5.
- CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. 1986. In: VV.AA. **La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995**. Brasília : FUNAG, 1995.
- _____. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 1996.
- CUBA adere ao tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). **Granma Internacional Digital (Em Português)**, Havana, 6 de novembro de 2002. Disponível em: granma.cubaweb.com/portugues/noviembre02/mier6/45cuba-p.html. Acessado em: 19. Jul. 2003.
- CUBA liberta mais um dissidente, o 7o. em uma semana. **Agência Estado**, 6 de dezembro de 2004. Disponível em: www.estadao.com.br/internacional/noticias/2004/dez/06/102.htm. Acessado em: 13 jan. 2005.
- CUBA. **Código Penal**. Havana : Asamblea del Poder Popular, 1989.

- CUBA. **Constitución de la República de Cuba (reformada em 1992)**. Havana, 1999 [a]. Disponível em: www.geocities.com/Tokyo/Dojo/4621. Acessado em: 10 nov. 1999.
- CUBA. **Ley 88 de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba**. Havana, 19 de fevereiro de 1999[b]. Disponível em: www.cubanet.org/ref/dis/021699.htm. Acessado em: 12 jan. 2005.
- CUBA: Foreign Minister discusses relations with Brazil, Mexico, EU meeting. **Asia Africa Intelligence Wire**, 31 de outubro de 2002.
- DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1962.
- DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília : Ed. UNB, 1978.
- ENTREVISTA: Tilden Santiago, embaixador em Cuba. **Zero Hora**, Porto Alegre, 3 de março de 2003.
- ERELI, Adam. **U.S. Condemns Continued Imprisonment of Cuban Human Rights Defenders**, Washington D. C., 21 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2004/28316.htm>. Acessado em: 23 nov. 2004.
- ERISMAN, M. Cuba y América Latina : Relaciones Económicas en Desarrollo e Iniciativas Neobolivarianas. In: OLIVA, C. O. & SERBIN, A (coord.). **América Latina, el Caribe y Cuba en el Contexto Global**. Araraquara : UNESP/FCL/Laboratório Editorial; Havana : AUNA, 2002.
- ESCRITOR dissidente é libertado em Cuba. **Agência Estado**, 30 de novembro de 2004. Disponível em: www.estadao.com.br/agestado/noticias/2004/nov/30/168.htm. Acessado em: 13 jan. 2004.
- EUA vêm aliança entre Chavez, Fidel e esquerda Latina. **Agência Estado**. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2004/jan/05/86.htm>. Acessado em: 29 mai. 2004.
- FARRELL, R. Barry. Foreign Politics of Open and Closed Political Societies. In: _____. **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston : Northwestern University Press, 1966.
- FERNANDES, George Ney de Souza. Fazer Negócios com Cuba. **Sociedades em Transformação**. Ano VII, no. 1, jul-ago-set/2000. Disponível em: <http://www.usp.br/iea/gepst/sociedadesVII-1.html#cuba2>. Acessado em: 20 Abr. 2001.
- FERREIRA, Marcos Alan. **As Relações entre Brasil e Cuba após o Reatamento Diplomático de 1986: a postura brasileira à luz dos acordos oficiais**. Araraquara. Monografia de conclusão do curso de Ciências Sociais da UNESP-Araraquara (mimeografado), 2003.
- FHC defende fim do embargo dos Estados Unidos a Cuba. **Agência Estado**. 15 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.estado.estadao.com.br/jornal/99/11/15/news071.html>. Acessado em: 2 mai. 2000.

- FISK, Daniel W. **Advancing the Day When Cuba Will Be Free; remarks to the Cuban American Veterans Association**. Miami, FL., 9 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/37025.htm>, 23/11/2004. Acessado em: 18 nov. 2004.
- _____. **Initiative for a New Cuba; address by Deputy Assistant Secretary Daniel W. Fisk before the National Summit on Cuba**, Washington D. C., 17 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/ci/13525.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.
- FLEISCHER, David. Relações Brasil-Cuba: Uma Reaproximação Delicada. **Política e Estratégia**, vol. 3, 1985, p. 513-521.
- FLYNN, Michael. A Latin “axis of evil”? **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 59, no. 1, p. 13, Jan-Feb. 2003.
- FRANCO, Adolfo. Human Rights Violation by Cuba. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, House Government Reform Committee (Capitol Hill), 16 de junho de 2004.
- FRANCO, Adolfo. **Remarks by Adolfo A. Franco, Assistant Administrator for Latin America and Caribbean, USAID. University of Miami – Cuba Transition Seminar**. 2002. Disponível em: http://www.usaid.gov/press/spe_test/speeches/2002/sp021017.html. Acessado em: 10 out. 2002.
- FRIEDMAN, Ben. **Cuba: bioweapons threat or political punching-bag?** Washington, D.C., 22 de maio de 2002. Disponível em: www.cdi.org. Acessado em: 23 de maio de 2004.
- GOLDSTEIN, Judith & KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: _____. **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca/Londres : Cornell University Press, 1993.
- GÖNCZ, Arpad, HAVEL, Vaclav e WALESZA, Lech. A ditadura se esgota. **Folha de São Paulo**, 21 de setembro de 2003.
- GOTT, Richard. **Cuba: A New History**. New Haven : Yale Univ. Press, 2004.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, volume 3**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2000.
- HANEY, P. J. & VANDERBUSH, W. The Role of Ethnic Interest Groups in U. S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American Foundation. **International Studies Quarterly**, Boston/Oxford, v. 43, no. 2, p. 341-361, jun. 1999.
- HAYS, Dennis. U.S.-Cuba Economic Relations. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, Senate Finance Committee (Capitol Hill), 4 de setembro de 2003.
- HERNANDEZ, Rafael. La Logica de la Frontera en las Relaciones Cuba-Estados Unidos. In: HIRST, Mônica (compiladora). **Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina-Estados Unidos**. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1987, p. 211-248.

- HOFFMANN, Bert. ¿Helms-Burton a perpetuidad? – Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa. **Nueva Sociedad**, Caracas (Venezuela), v. 151, p. 57-72, oct.-sep. 1997.
- _____. Continuidad y cambio en la nueva política exterior de Brasil - el caso de Cuba. **Síntesis -Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas**, Madrid, nº 31/32, 1999[a].
- _____. **The Cuban Transformation as a conflict issue in the Americas: The Challenges for Brazil's foreign policy**; Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Band 1. Hamburgo : Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, 1999[b].
- _____. Transformation and Continuity in Cuba. **Review of Radical Political Economics**, v. 33, n.1, Elsevier 2001.
- JARAMILLO EDWARDS, Isabel. La seguridad de Cuba en los noventa. **Sociológica**. Ano 9, no. 25, México, mayo-agosto de 1994, p. 125-148.
- JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton : Princeton University Press, 1976.
- _____. **The Logic of Images in International Relations**. New York : Columbia University Press, 1989.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**. Rio de Janeiro : Editora Campus, 1989.
- KEOHANE, R. e NYE, J. **Power and Interdependence (3rd ed.)**. New York : Longman, 2001.
- KOZAK, Michael G. Statement of Michael G. Kozak, Principal Deputy Assistant Secretary Bureau of Democracy, Human Rights and Labor Department of State. Subcommittee on Human Rights and Wellness Committee on House Government Reform. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, June 16, 2004.
- LAMPREIA, L. F. **Palavras do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da assinatura do Ajuste Complementar ao Acordo Brasil-Cuba de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica sobre Aproveitamento de Lignina e Celulose de Bagaço de Cana-de-Açúcar**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/sei/brcuba.htm>. Acessado em: 10 jul. 2002.
- _____. **Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampréia, ao Jornal do Brasil**, 07 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/sei/entcuba.htm>. Acessado em: 10 out. 2000.
- LANDAU, A. K. & SMITH, W. S. Cuba on the terrorist list: In defense of the nation or domestic political calculation? **International Policy Report**. Nov.2002, p. 1-12.
- _____. **Keeping things in perspective: Cuba and the question of international terrorism**. Washington, D. C. : Center for International Policy, 2001.
- LAUREDO, Luis. **Building Hemispheric Democracy. Address at Trinity College**. Washington D. C., 22 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rt/soa>. Acessado em: 30 ago. 2003.

- LEOGRANDE, William M. Enemies Evermore: US Policy toward Cuba after Helms-Burton. **Journal of Latin American Studies**, v. 29, part 1, p. 211-221, feb. 1997.
- _____. From Havana to Miami: U.S. Policy as a Two-Level Game. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 40, no. 1, p. 67-86, spring 1998.
- LÓPEZ, Ernesto. Nova Problemática de segurança e “novas ameaças”. In: MATHIAS, S. K. & SOARES, S. A. **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo : Sicurezza, 2003.
- LOYA, M. A. V. La Política Exterior del Presidente Clinton: su enfoque hacia America Latina. **Foro Internacional**, n. 138, p. 232-247, abr.-sept. 1998.
- MAIOR, Luis Augusto P. S. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 1996.
- MARQUIS, Christopher. Latin American Allies of U.S.: Docile and Reliable No Longer. **The New York Times**. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2004/01/09/politics/09SUMM.html?pagewanted=all&position> ≡. Acessado em: 24 mai. 2004.
- MCCARTHY, Kevin F. & GONZALEZ, Edward (eds.) **Cuba after Castro: legacies, challenges and impediments**. Santa Monica : Rand Corporation, 2004.
- McKENNA, Peter. Comparative Foreign Policies toward Cuba: Plus ça change... **International Journal – Canadian Institute of International Affairs**, vol. 59, issue 2, spring 2004, p. 281-302.
- MESSINA Jr., William A. U.S.-Cuba Economic Relations. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, Senate Finance Comittee (Capitol Hill), 4 de setembro de 2003.
- MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro : Ed. Campus, 1990.
- MONREAL, Pedro. Development as an Unfinished Affair: Cuba After the “Great Adjustment” of the 90’s. **Latin American Perspectives**, vol. 29, issue 124, may 2002, p. 75-90.
- MORENO, G. C. Cuba: Cambios Económicos. **Economía y Desarrollo**, Havana, v. 120, no.2, p.10-27, jun. 1996.
- MORGENTHAU, Hans Joachim. **Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: McGraw Hill, 1993.
- NECESARIO debate continental sobre el ALCA. **Granma Internacional Digital (En español)**, Havana, 20 de novembro de 2002. Disponível em: www.granma.cu/espanol/noviembre02/mier20/alca.html. Acessado em: 21 nov. 2002.
- NODARSE, H. M. Cuba - América Latina y el Caribe: Balance de las Relaciones Económicas y Comerciales en los Años Noventa. In: OLIVA CAMPOS, C. & SERBIN, A (coord.).

América Latina, el Caribe y Cuba en el Contexto Global. Araraquara : UNESP/FCL/Laboratório Editorial; Havana : AUNA, 2002.

NORIEGA, Roger. Human Rights Violation by Cuba. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, House Government Reform Comittee (Capitol Hill), 16 de junho de 2004.

_____. **Humanitarian Aid for a Cuba in Transition; remarks at USAID/Cuba Transition Project Seminar**, Washington D. C., 16 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/28281.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

_____. **Report to the President by the Commission for Assistance to a Free Cuba**, Washington D. C., 6 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/32272.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

_____. **U. S. Policy toward Cuba; statement before the Senate Foreign Relations Committee**, Washington D. C., 2 de outubro de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/24904.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

NOVOS negócios com Cuba. **O Dia**, Rio de Janeiro. 27 de outubro de 1999.

NYE, Joseph. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo : Editora UNESP, 2002.

OLIVA CAMPOS, Carlos. Estados Unidos, America Latina y el Caribe: del Panamericanismo al Neopanamericanismo. **Cenários – Revista do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD)**, Araraquara, n. 2, p.9-33, 2000.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by United States of America against Cuba. Report of Secretary-General**. Nova Iorque : ONU, 1995.

PÉREZ Jr., Louis A. Fear and Loathing of Fidel Castro: Sources of US Policy Toward Cuba. **Journal of Latin American Studies**, v. 34, part 2, p. 227-254, may 2002.

PETERS, Philip. **Cuba, the Terrorism, and What the United States Should Do**. Arlington : Lexington Institute, 2001. Disponível em: www.lexingtoninstitute.org/cuba/cubaterrorism.htm. Acessado em: 24 de maio de 2004.

_____. U.S.-Cuba Economic Relations. **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, Senate Finance Comittee (Capitol Hill), 4 de setembro de 2003.

PETROBRÁS foca investimentos na America Latina e em águas do atlântico. **Boletim do Departamento de Engenharia de Petróleo da Unicamp**. Disponível em: <http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE19/artigo3.htm>. Acessado em: 14 fev.2003.

POWELL, Colin (org.). **Comission for a Assistance to a Free Cuba**. Washington D. C.: Relatório destinado ao Presidente dos Estados Unidos da América, 2004. 458pgs.

PREGG, Ernest H. **The Helms-Burton Law and U. S. Interests in the World Trade Organization, Testimony in Center for Strategic and International Studies (CSIS), before the House Committee on International Relations Subcommittee on International Economic Policy and Trade**, Washington D. C, 19 de março de 1997. Disponível em: <http://www.csis.org/hill/ts031997.html>. Acessado em: 18 nov. 04.

- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 42, no. 3 (Summer), 1988, p. 427-460.
- QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy, **Foreign Affairs**. Vol. 40, no. 1, out. 1961, p. 19-27.
- QUESADA, Ricardo Alarcón de. **Comissão Temática III. Participação dos Partidos Políticos no Debate sobre a Integração Continental com os Grupos de Interesse e os Meios de Comunicação**. Brasília : Departamento de Taquigrafia, Redação e Redação da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/CupulaParlamentar/portugues/pronunciamento0901.asp. Acessado em: 18 jul. 2003.
- QUINTANEIRO, Tânia. **Cuba e Brasil: Da Revolução ao Golpe (1959-1964)**. Belo Horizonte : UFMG, 1988.
- REPORT by correspondent Demetrio Villaurrutia from Colombia. **Havana Radio Rebelde Network**, Texas, 15 de junho de 1994. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro/1994/19940615>. Acessado em: 30 jun. de 2003.
- REPORTAGE on Castro-Sarney Telephone Call. **Havana International Service in Spanish**, Texas, 23 de janeiro de 1987. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro/1987/19870123>. Acessado em: 9 jun. 2003.
- REYES, Gerardo. Solution to brother's kidnapping backfires on Gaviria. **The Miami Herald**. 17 de Janeiro de 1996.
- RICÚPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 1996.
- RIEFF, David. Cuba Refrozen. **Foreign Affairs**, v. 75, no. 4, p. 62-76, jul.-aug. 1996.
- ROSENAU, James N. Pré-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, R. Barry. **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston : Northwestern University Press, 1966.
- _____. **Public Opinion and Foreign Policy: an operational formulation**. New York : Random House, 1961.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir "terrorismo". In: LÓPEZ, Ernesto (compilador). **Escritos sobre terrorismo**. Buenos Aires : Prometeo, 2004.
- SANCHEZ, Omar. The sanctions malaise: the case of Cuba. **International Journal – Canadian Institute of International Affairs**, vol. 58, issue 2, Spring 2003, p. 347-372.
- SCHOUTZ, Lars. Blessing of Liberty: The United States and the promotion of Democracy in Cuba. **Journal of Latin American Studies**, vol. 34, no. 2, may 2002, p. 397-425.

- SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial**, 24 de junho de 2003, Porto Alegre. Disponível em:
www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discursodetalhe.asp?ID_DISCURSO=203. Acessado em: 15 jul. 2003.
- SMOUTS, Marie-Claude. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Brasília : Editora da Universidade de Brasília, 2004.
- SNYDER, Richard; BRUCK, H. W. & SAPIN, Burton. La Génesis de las Decisiones como Enfoque del Estudio de La Política Internacional. In: HOFFMANN, Stanley (org.) **Teorias Contemporâneas sobre las Relaciones Internacionales**. Madrid : Tecnos, 1963[a].
- _____. Motivational Analysis of Foreign Policy Decision –Making. In: HOFFMANN, Stanley (org.) **Teorias Contemporâneas sobre las Relaciones Internacionales**. Madrid : Tecnos, 1963 [b].
- TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília : FUNAG-IPRI/EdUNB; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- U. S. D. S. United States - Department of State. **Patterns of Global Terrorism 2003. Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2004**. Washington D. C., 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/>. Acessado em: 10 jan. 2003.
- _____. **Backgroud Notes: Cuba**. Disponível em: www.state.gov. Acessado em: 23 nov. 04.
- _____. **Commission for Assistance to a Free Cuba**. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/>. Acessado em: 23 nov. 2004.
- _____. **Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) – Act of 1996**. Washington D. C., 1996. Disponível em: usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/libertad.htm. Acessado em: 26 ago. 03.
- _____. **Mission and Members of Commission for Assistance to a Free Cuba**, Washington D. C. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/c12238.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.
- _____. **Patterns of Global Terrorism 2001 – Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2002**. Washington D. C., 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/>. Acessado em: 10 jan. 2003.
- _____. **Patterns of Global Terrorism 2002. Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2003**. Washington D. C., 2003. Disponível em: <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/>. Acessado em: 10 jan. 2003.
- U.S. NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA. **History of U.S.-Cuba Policy**. Disponível em: www.uscubacommission.org/htm/historyfr.htm. Acessado em 16 Ago. 2003.
- U.S.D.S. United States – Departament of State. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor and the Bureau of Public Affairs. **The Dream Deferred: Fear and Freedom in**

Fidel's Cuba. Disponível em: <http://www.state.gov/g/drl/rls/27198pf.htm>. Acessado em: 23 nov. 2004.

U.S.D.S. United States – Department of State. Bureau of Western Hemisphere Affairs. **Summary of New Rules on Travel and Exports to Cuba**, Washington D. C., 22 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/34617.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

_____. **U.S. Cuba Policy**, Washington D. C., 22 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

_____. **Summary of New Rules on Travel and Exports to Cuba**, Washington D. C., 22 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/34617.htm>. Acessado em: 23 nov. 04.

_____. **Bush Announces Strengthening Measures Dealing with Cuba**. Washington D.C., 13 de julho de 2002[a]. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/bush13.htm>. Acessado em: 10 out. 2002.

UN: General Assembly, for thirteenth straight year, adopts resolution on ending U.S. embargo against Cuba. **M2 Presswire**, 29 de outubro de 2004.

UNCHR - Comissão de Human Rights of United Nations. **Situation of human rights in Cuba**. Genève, Commission on Human Rights, Resolution 2004/11., April 15, 2004.

USAID - United States Agency for International Development. **Cuba**. Disponível em: <http://www.usaid.gov/regions/lac/cu/>. Acessado em: 30 ago. 2003.

VALDÉZ PAZ, Juan. La Política Exterior de Cuba hacia America Latina y el Caribe en los años 90: el nuevo escenario internacional. **Cuadernos de Nuestra America**, v. IX, n. 18, p. 92-110, jan.-jun. 1992.

_____. Notas sobre la Formación de la Política Exterior Cubana. In: RUSSELL, Roberto (compilador). **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires : Grupo Editor Latino-Americano, 1990. p. 111-133.

VASCONCELOS, Luis L. Um Repasse sobre as Relações Brasil-Cuba. **Contexto Internacional**. Vol. 13, no. 2, jul-dez/1991, p. 187-201.

VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond (Third Edition)**. Boston : Allyn and Bacon, 1999.

VIVANCO, Jose M. Statement of Jose Miguel Vivanco, Executive Director, Americas Division Human Rights Watch. Committee on Senate Foreign Relations (Capitol Hill). **Federal Document Clearing House Congressional Testimony**, October 2, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo : Cultura Editores Associados, 1996.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1995.

- WYLIE, Lana. **A comparison of American and Canadian Foreign Policies: the significance of identities, values and perceptions on policy toward Cuba.** University of Massachussets Amherst : Tese de Doutorado (Ph. D.), 2003. 310pgs.
- YOPO, Boris. La política exterior de Cuba: realismo y principios en un contexto internacional adverso. *In:* MUÑOZ, Heraldo (compilador). **Las políticas exteriores latino-americanas frente a la crisis.** Buenos Aires : PROSPEL/CERC – Grupo Editor Latinoamericano, 1985. p.101-117.