MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# TENSÕES EM UM PASSADO NÃO TÃO DISTANTE: AS RELAÇÕES ENTRE CUBA E ESTADOS UNIDOS NOS GOVERNOS BILL CLINTON E GEORGE W. BUSH[1]

# TENSIONS IN A NEAR PAST: CUBA-U.S. RELATIONS IN BILL CLINTON AND GEORGE W. BUSH ADMINISTRATION

**Marcos Alan S. V. Ferreira**
*Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).*
*Doutor em Ciência Política pela UNICAMP.*

## RESUMO:

O presente artigo analisa a história contemporânea da política externa dos Estados Unidos frente a Cuba, mais especificamente nos mandatos de Bill Clinton e George W. Bush. Em um primeiro momento, delinearei como foram os anos iniciais do relacionamento de Clinton com Cuba, em que foi aprovada a lei Torricelli e a política *calibrated response*. Em seguida, tratarei de analisar a Lei Helms-Burton, que codificou o embargo contra Cuba em forma de lei só revogável com a anuência do Congresso dos EUA e que gerou forte oposição por parte de diversos países por seu caráter tido como extraterritorial. Em seguida, veremos como vem se deu a política de George W. Bush para Cuba. Na continuidade de uma política hostil, este governo endureceu o discurso frente a Cuba, acusando-a de patrocinar o terrorismo. Espera-se que este trabalho contribua para artigos e livros futuros que pautem a evolução comparativa da história da política externa entre os dois países após a abertura iniciada recentemente encabeçada por Barack Obama e Raul Castro.

**Palavras-chave:** Cuba, Estados Unidos, Governo, Política Externa.

## ABSTRACT:

This article examines the contemporary history of foreign policy of the United States towards Cuba, specifically in Bill Clinton and George W. Bush administrations. Firstly, I will outline how were the early years of Clinton's relationship with Cuba, in which has been passed the Torricelli Law and the calibrated response policy. Then I will try to analyze the Helms-Burton Act, which codified the embargo against Cuba in the form of law revocable only with the consent of the U.S. Congress and that generated strong opposition from several countries for its extraterritorial features. Then, we shall how was the policy of George W. Bush for Cuba. In continuation of a hostile policy, this government hardened speech against Cuba, accusing it of sponsoring terrorism. It is expected that this work contributes for future articles and books that brings a comparative evolution of

[1] O presente artigo é uma atualização do debate apresentado da dissertação do mestrado do autor "O Impacto da Política Externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)", defendida no Programa San Tiago Dantas sob orientação do Prof. Luis Fernando Ayerbe. Agradeço aqui ao orientador e ao Prof. Enrique Amayo Zevallos que conduziu o início dessa reflexão pessoal sobre o papel de Cuba no concerto hemisférico.

the history of foreign policy between the two countries after recently talks opened by Barack Obama and Raul Castro.

**Keywords:** Cuba, United States, Government, Foreign Policy.

## INTRODUÇÃO

> *"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 'Política como Vocação')**

O relacionamento entre EUA e Cuba guarda grande importância nas relações hemisféricas. Ainda que seja um tema pouco tratado no Brasil, o direcionamento dado na política externa entre os dois países acaba por contribuir na polarização entre alguns países latino-americanos e os posicionamentos norte-americanos. Um exemplo disso foi a Cúpula das Américas 2012 em Cartagena de Índias (Colombia), na qual a resistência da inclusão de Cuba no concerto regional se tornou um ponto divergente que atravancou o diálogo entre os outros 34 países da América.

Hoje o cenário mudou. A aproximação entre EUA e Cuba iniciada a partir das mediações do Papa Francisco em 2014, iniciou uma quebra de gelo de décadas de hostilidades, sabotagens, acusações e até mesmo invasões militares como a ocorrida em 1961 na Baía dos Porcos. Dentro de um contexto histórico, 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.[2] As relações conflituosas se aprofundaram com a Revolução Cubana de 1959, na qual os revolucionários encabeçados por Fidel Castro Ruz promoveram reformas estatais de cunho socialista que desagradavam os EUA naquele contexto da Guerra Fria. Não tardou para que em 1960 o presidente norte-americano Dwight Eisenhower impusesse o embargo econômico contra o país, inicialmente cancelando a importação de açúcar. Tal situação de embargo econômico ainda permanece mesmo com a abertura do diálogo entre Barack Obama e Raul Castro, fruto também de fatos históricos que ganharam contornos importantes na história re-

[2] 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."

cente sob os mandatos dos presidentes dos EUA, Bill Clinton e George W. Bush

Tendo em mente que a história é o laboratório para a compreensão dos fenômenos sociais, o presente artigo se insere no campo da história diplomática e visa especificamente compreender a relação entre Cuba e Estados Unidos nos governos que antecedem a abertura de Barack Obama: Bill Clinton e George W. Bush. Tal compreensão dessa relação nos ajuda a compreender uma tensão em um passado não tão distante que aos poucos se desenha para um futuro de diálogo e cooperação, permitindo a futuros analistas comparar o período atual com os anos de 1993 a 2009.

## A POLÍTICA DO GOVERNO CLINTON PARA CUBA: OS ANOS INICIAIS

Em fins da década de 80 e início de 90, os EUA viram a oportunidade histórica de pressionar ainda mais o governo de Fidel Castro por mudanças políticas na direção da 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. Assim, os EUA[3] 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 (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 1975 (BRENNER et. al., 2002; 194). Entretanto, a Emenda Mack foi vetada pelo então presidente George Bush (pai), pois este receava que tal projeto de lei fosse visto como uma medida extra-territorial diante de seus aliados.

Um ano depois, o Congresso dos EUA assinou a *Cuban Democracy Act* (CDA), conhecida como lei Torricelli, proposta pelo representante do Partido Democrata do Estado de Nova Jersey, Robert Torricelli. A seguinte frase do autor da lei reflete bem o seu espírito: “Meu objetivo é executar a destruição em Cuba... Minha tarefa é rebaixar Fidel Castro”. (TORRICELLI apud PÉREZ Jr., 2002; 247).[4]

[3] Para mais informações da política externa dos EUA para a América Latina no pós-Guerra Fria, ver AYERBE (2002) e (2003).

[4] As traduções de textos em inglês no decorrer do artigo foram feitas pelo autor. Eventuais erros são de minha inteira responsabilidades.

A lei Torricelli encontrou inicialmente forte oposição do então presidente George Bush (pai). Porém, aqui entra a figura de Bill Clinton. Torricelli apoiou 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 a pressões internas, mas servia também aos interesses externos dos EUA (AYERBE, 1998; BRENNER et. al., 2002; BRENNER & KORNBLUH, 1995; PÉREZ Jr., 2002; RIEFF, 1996).

Basicamente, a lei Torricelli tem três fatores de destaque: 1) aumentou 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) proibiu que barcos que atracassem em portos cubanos realizassem negócios com os EUA e; 3) autorizou o presidente estadunidense a aplicar sanções a governos que prestem assistência a Cuba. (AYERBE, 1998;216-217). A lei Torricelli só poderia ser revogada pelos EUA no caso de que se estabelecessem 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 a "Track II" permite aos EUA melhorar e adensar 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 cubano (LEOGRANDE, 1997;218).

A grande verdade é que as provisões da "Track 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 (BRENNER & KORNBLUH, 1995; 36).

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 Castro[5]. Além destes, dentro do próprio Departamento de Estado havia oficiais que se 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 começam a ter considerável influência na luta de forças da política externa de Washington para Cuba, como bem salientam Brenner et.al. (2002).

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 viu obrigado 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 refugiados (LEOGRANDE, 1998;78-79).

## 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 por caças MiG da Força Aérea Cubana em águas internacionais, 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-governo com a finalidade de fomentar distúrbios políticos internos.

[5] Para uma visão mais aprofundada da influência dos cubano-americanos na política externa dos Estados Unidos, ver: BRENNER et. al. (2002); BRENNER & KORNBLUH (1995); HANEY & VANDERBUSH (1999).

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-Burton[6], que já tramitava desde 1995 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 Philip Brenner e Peter Kornbluh (1996; 38) afirmam que a Helms-Burton foi colocada em pauta e se tornou o *locus* do debate sobre política externa para Cuba em meados de 1995. Supostamente, a lei teria sido evocada sob o apoio de lobistas da Bacardi Rum Corporation que procuravam recuperar suas propriedades de açúcar expropriadas pelo governo revolucionário na década de 60.

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 Flórida (AYERBE, 1998; 217).

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 Castro[7] 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.

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 reco-

[6] 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>.

[7] 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 Russia 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).

nhecimento estadunidense para normalização das relações.[8]

Já na terceira parte 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 "Track III" está a autorização 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. [9] 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 confiscadas (HOFFMANN, 1997; 64).

Como se pode notar, a lei Helms-Burton trouxe 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 que a presidência norte-americana tome decisões frente a Cuba sem o aval do poder legislativo. [10] A única exceção em que o poder executivo adquire soberania na Helms-Burton é no "Track 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.

[8] 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 (HOFFMANN, 1997, p.62-63).

[9] 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).

[10] 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)

## 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 iniciais 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 *charter* para Cuba partindo de Nova Iorque e Los Angeles (antes os vôos só saiam de Miami). Além destas medidas, oficiais norte-americanos da DEA (Drugs Enforcement Agency) 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 Camdem Yards (BRENNER, et. al., 2002; 195).

Contudo, bastou a chegada das eleições presidenciais de 2000 para que 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, tendo 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 Shalaudeman (NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA INITIATIVE, 2003). 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”) também auxiliou para frear a iniciativa da comissão (BRENNER et. al., 2002; 199).

Por fim, cabe salientar o caso Elián González, menino de 6 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 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 (BRENNER, et. al., 2002; 199).[1]

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 vitória na eleição presidencial por George W. Bush[11].

## 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. 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 a asserção acima. Além de Reich, também foi nomeado Emilio Gonzalez como Assessor de Assuntos do Caribe no Conselho de Segurança Nacional. Ambos de origem cubano e personalidades importantes na oposição contra o 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.

[11] 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.

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.

## CUBA E A "GUERRA CONTRA O TERRORISMO"

Em maio de 2002, com a divulgação do documento do Departamento de Estado "*Patterns of Global Terrorism 2001"*, o tom do governo Bush passa a ser mais forte, colocando Cuba na categoria dos "Estados Irresponsáveis" que patrocinam[3] o terrorismo no mundo (U.S.D.S., 2002).

A argumentação do governo estadunidense foi basicamente a mesma desde 1996, repetindo as afirmações de que Cuba – junto com países como Líbia, Irã, Iraque, Coréia do Norte e Síria – não tem feito as ações necessárias para dissociarem-se de suas ligações com o terrorismo internacional (U.S.D.S., 2002). Na visão do Departamento de Estado, o terrorismo internacional teria menos força se não tivesse o apoio e/ou consentimento destes países.

Nas versões do *Patterns of Global Terrorism* 2002 e 2003, Washington reconheceu a ratificação por parte de Cuba das 12 convenções internacionais contra o terrorismo. No entanto, acusou o país de apoiar o terror levantando alguns pontos específicos que indicariam seu consentimento com a existência de organizações que os EUA entendem como terroristas. Para o governo estadunidense, Cuba não tem colaborado ao possivelmente abrigar 20 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 nucelares (U.S.D.S., 2002; U.S.D.S., 2003; U.S.D.S., 2004). Por fim, a ilha caribenha estaria desenvolvendo armas biológicas que poderiam ser passadas a outros "Estados irresponsáveis", como o Irã (BOLTON, 2002).

Todas essas acusações foram debatidas e refutadas pelos principais especialistas na questão. Dois estudos de destaque foram os de Landau & Smith (2001 e 2002), que põem em perspectiva analítica toda a conjuntura, mostrando em que os EUA estariam certos ou errados nas suas justificativas de incluir Cuba como patrocinadora do terrorismo.

Para Landau & Smith (2001), um endurecimento do discurso contra Cuba após os atentados de 11 de setembro seria fruto de interesses dos exilados cubanos radicais. Em suas palavras,

> Desde os terríveis ataques no World Trade Center e Pentágono no ultimo 11 de setembro, há um esforço combinado por parte dos exilados cubanos radicais em Miami e seus aliados em Washington para expor Cuba como parte de uma rede terrorista internacional propondo que os Estados Unidos devem agir contra Castro como parte de sua responsabilidade nos ataques de 11 de setembro. (LANDAU & SMITH, 2001; 1).

O principal interesse desses setores seria ter novamente as empresas confiscadas pela revolução como direito de herança, sendo necessário para isso o fim do regime vigente no país. Para aqueles que não herdaram empresa alguma, a derrubada de Fidel Castro abriria oportunidades para investirem em Cuba sem as limitações atualmente existentes.

Além da hipótese sobre os interesses de cubano-americanos radicais, Landau & Smith consideram 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. Por outro lado, respondendo às acusações mais específicas de que o país daria abrigo a terroristas, mostram que a presença de membros da ETA é fruto de um acordo entre Havana e o antigo governo espanhol de Felipe Gonzalez, não questionado pelos governos posteriores. Sobre os laços que haveria com a FPMR, estes foram refutados por senadores chilenos que visitaram Cuba em meados da década de 90, negando qualquer vinculação.

Em relação ao possível abrigo que estaria sendo dado a membros do IRA, especialmente pela presença no país de um membro desta organização, Niam Connoly, o governo cubano afirma que Connoly e o representante do braço político do IRA, o *Sinn Fein*, e se encontra atualmente residindo na Irlanda (LANDAU & SMITH, 2002; 8). 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 os dois países. Foi tentado um acordo em 1977, no governo Carter, mas não houve sucesso nas negociações (LANDAU & SMITH, 2001; 8).

Sobre os contatos que o governo cubano teria com a guerrilha colombiana, isto é fato, mas mereceria 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 sequestradores receberam asilo em Cuba (REYES, 1996). No governo de Álvaro Uribe, os primeiros contatos visando a paz com o ELN (Exército de Libertação Nacional) foram feitos em território neutro, no caso Cuba (LANDAU & SMITH, 2002; 7). Este último fato poderia indicar, ao invés de apoio ao terrorismo, o contrário: a busca da paz na Colômbia.

Na questão de que Cuba teria ambições de desenvolver armas com componentes radioativos ou nocivamente biológicos, esta acusação seria infundada por dois motivos. Primeiro, o país vive uma crise financeira desde 1986 que não lhe daria condições de ter acesso aos custosos materiais necessários para ter uma planta nuclear bélica. Segundo, não havia nenhuma evidência que Cuba quisesse 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. No que se refere às acusações feitas em 6 de maio de 2002 por John Bolton, então Sub-Secretário do Departamento de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional, suas afirmações são pouco esclarecedoras:

> Aqui está o que nós sabemos: os Estados Unidos acreditam que Cuba tem ao menos algum esforço limitado de pesquisa e desenvolvimento em biologia para fins bélicos. Cuba tem provido biotecnologia de uso dual para outros Estados irresponsáveis. Nós estamos certos que tais tecnologias podem apoiar programas de armas biológicas naqueles Estados. (BOLTON, 2002).

No entanto, até mesmo o ex-Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, minimizou em 12 de maio de 2002 estas acusações de Bolton, que não apresentavam provas concretas, mas apenas suposições (LANDAU & SMITH, 2002; 9).

É a mesma linha que segue também o trabalho de Peters (2001), que depois de detida análise concluiu que a cooperação com Cuba em assuntos relacionados ao terrorismo seria uma saída mais inteligente por parte dos EUA. Peters, um ex-oficial do Departamento de Estado nos governos Reagan e Bush (pai), no subtítulo *State Departament's List* (A lista do Departamento de Estado) em um texto seu de 2001 vê que a inclusão de Cuba como patrocinador do terrorismo em relatórios do Departamento de Estado acaba sendo uma postura inconsistente em dois aspectos principais.

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 EUA mostram evidências e fatos que indicam o movimento e planejamento de apoio a ações terroristas pelos seus respectivos governos (PETERS, 2001).

Segundo, no caso de se colocar Cuba como patrocinadora do terrorismo com base nos elementos levantados pelo Departamento de Estado, por coerência, deveriam ser aplicados também a Afeganistão, Venezuela ou Paquistão. 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, 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 EUA. O Paquistão recebeu acusações de apoiar grupos extremistas muçulmanos na região da Caxemira (Kashmir), perto da fronteira com a Índia, e nem por isso está na lista. Para Peters, a inclusão de Cuba como país terrorista tem motivações políticas, não havendo provas ou evidências concretas que sustentem as acusações.

## AS PROPOSTAS DO GOVERNO BUSH PARA UMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA EM CUBA

Em 2002, George W. Bush anunciou um pacote de medidas que visavam 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. Como cita Ayerbe (2004), entre as linhas de ação da USAID para a Iniciativa estavam:

> 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 postergada. (FRANCO apud AYERBE, 2004; 101).

Em 2004, a 'Iniciativa para uma Nova Cuba' passou a integrar uma as atividades da 'Comissão de Assistência para uma Cuba Livre' (*Comission 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 foi de considerável importância para o poder executivo no mandato Bush. Segundo Fisk (2004), a CAFC é "a primeira estratégia abrangente do governo norte-americano para apoiar o povo cubano em acelerar o dia da liberdade em Cuba e preparer os EUA a apoiar Cuba em sua transição democrática". (FISK, 2004).

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. (BUSH, 2004).

Foi proposto pela CAFC um orçamento para o apoio à sociedade civil em Cuba da ordem de US$ 29 milhões, sendo que deste montante 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. Ao final do governo Bush, a CAFC dispendeu US$80 milhões em seus projetos focalizados em pensar uma Cuba após Raúl Castro.

A Comissão propôs inclusive a restrição das viagens de turismo por parte de norte-americanos e cubano-americanos. Antes, quem ia para Cuba podia levar até 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, e depois disso só podia levar US$350,00, valor considerado proibitivo para uma viagem que desse tranquilidade ao turista. Com isso, a entrada de mais de US$ 500 milhões anuais em Cuba através do turismo vindo dos EUA, diminuiu consideravelmente e gerou 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 citadas, o governo Bush trabalhou contra o regime de Fidel Castro nas mais diversas frentes de ação. No plano interno, frequentemente lembrou o Congresso que vetaria qualquer legislação que enfrquecesse as sanções econômicas contra Cuba. Além disso, 19 cubanos 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 fortaleceu de 2004 a 2009 o *lobby* contra as possíveis violações de direitos humanos por parte do regime cubano, resultando na aprovação de quatro resoluções contra o país na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH-ONU) em Genebra, Suíça. Por outro lado, em ações nunca vistas antes, 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Clinton para Cuba variou entre uma postura mais conciliatória nos anos iniciais e nos anos finais de seu governo, e endurecimento nos momentos em que não era interessante se aproximar da ilha evitando contrariar os eleitores cubano-americanos. Foi neste clima que ele assinou a lei Helms-Burton, decisão polêmica que unificou as medidas existentes contra Cuba e que a partir daquele momento só podiam ser revogadas no Congresso. Apesar dos esforços malogrados de aproximação, pode-se dizer que Clinton agiu conforme as necessidades políticas internas para seu partido, agindo conforme os interesses que pudessem criar um contexto favorável nas votações democráticas no país.

Já Bush sempre agiu abertamente contra qualquer flexibilização das medidas contra o governo Fidel Castro. Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, seu governo aumentou o tom das acusações de que a ilha caribenha seria patrocinadora do terrorismo. Além disso, fomentou a estratégia pioneira da *Initiative for a New Cuba* e da *Comission for a Free Cuba*, que propôs as medidas para a transição pós-Fidel Castro. Assim, Bush agiu pautado por uma lealdade ideológica contra o regime cubano, somada à defesa dos interesses dos cubano-americanos que tiveram papel de destaque na sua eleição.

Da análise histórica realizada, nota-se que os dois governos dos EUA pós-Guerra Fria mantiveram as medidas econômicas e políticas contra Cuba, apesar das diferentes abordagens, cada qual em seu contexto. Tivemos então uma continuidade das hostilidades mesmo num cenário mundial de mudanças após a queda do Muro de Berlim. Tal continuidade respondeu não só por interesses externos como também à pressão de forças internas desinteressadas na normalização das relações com o vizinho ao sul da Flórida.

Com o arrefecimento das tensões proporcionados pelo diálogo entre Raúl Castro e Barack Obama, o futuro poderá mostrar um cenário único após décadas. Futuros analistas políticos poderão mostrar se a atual ação de diálogo será concretamente uma nova fase entre os dois países que supere as tensões aqui demonstradas, ou se não passará de uma tentativa frustrada de trazer a ilha ao concerto hemisférico. Esperemos que a primeira opção prevaleça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:


AYERBE, Luis Fernando. (1998) A Política Externa dos Estados Unidos e a Trajetória do Desenvolvimento Cubano. **Perspectiva***s,* São Paulo, v. 20/21, p.197-221.

_____.(2004). **A Revolução Cubana***.* São Paulo : Editora da UNESP,.

_____. (2002). **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia***.* São Paulo : Editora UNESP.

_____. (2003). **O Ocidente e o "Resto": A América Latina e o Caribe na Cultura do Império.** Buenos Aires: CLACSO/ASDI.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz.(1998**). De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina***.* Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

BOLTON, Jonh. 2002. **Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction***.* Washington D.C., 6 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/lecture/beyond-the-axis-of-evil>. Acessado em: 10 out. 2012.

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

BRENNER, Peter, HANEY, Philip & VANDERBUSH, Walt. (2002). The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001. **International Studies Perspectives***,* v. 3, no. 2, p.192-208.

BUSH, George W. (2002**).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. 2012.

_____. (2004). **Remarks After Meeting with the Commission for Assistance to a Free Cuba***,* Washington D. C., 6 de maio de 2004. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/32231.htm>. Acessado em: 23 nov. 12.

FISK, Daniel W.(2004). **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://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/37025.htm>. Acessado em: 18 nov. 2012.

HANEY, Paul & VANDERBUSH, Walt. (1999). The Role of Ethinic 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, 1999.

HOFFMANN, Bert. (1997). ¿Helms-Burton a perpetuidad? – Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa.. **Nueva Sociedad***,* Caracas (Venezuela)**,** v. 151, p. 57-72.

LANDAU, A. K. & SMITH, W. S. (2001). **Keeping things in perspective: Cuba and the question of international terrorism***.* Washington, D. C. : Center for International Policy.

_____. (2002). Cuba on the terrorist list: In defense of the nation or domestic political calculation? **International Policy Report***.* Nov.2002, p. 1-12.

LEOGRANDE, William M. (1997). Enemies Evermore: US Policy toward Cuba after Helms-Burton. **Journal of Latin American Studies***,* v. 29, part 1, p. 211-221.

_____.(1998). 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.

NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA. (2013). **History of U.S.-Cuba Policy.** Disponível em: <http://votesmart.org/public-statement/1431/establishing-a-national--bipartisan-commission-on-cuba#.U0RfI_mSyCk>. Acessado em 16 Ago. 2013.

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

PETERS, Philip.(2001). **Cuba, the Terrorism, and What the United States Should Do***.* Arlington : Lexington Institute.

POWELL, Colin (org.) (2004). **Comission for an Assistance to a Free Cuba***.* Washington D. C.: State Department. 458pgs.

RIEFF, David. 1996. Cuba Refrozen. **Foreign Affairs***,* v. 75, no. 4, p. 62-76.

U. S. D. S. United States - **Department of State. *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) – Act of 1996****.* Washington D. C., 1996. Disponível em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.927.ENR:>. Acessado em: 26 ago. 2013.

_____. (2004). **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/documents/organization/31912.pdf>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (2002). **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/j/ct/rls/crt/2001/>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (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/j/ct/rls/crt/2002/>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (2004). **U.S. Cuba Policy***,* Washington D. C., 22 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/ci/cu/>. Acessado em: 23 nov. 2013.

_____. (2002). **Bush Announces Strengthening Measures Dealing with Cuba***.* Washington D.C., 13 de julho de 2002. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/218960.pdf>. Acessado em: 10 out. 2012.

_____. (2009) **Mission and Members of Commission for Assistance to a Free Cuba,** Washington D. C. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rt/cuba/index.htm>. Acessado em: 23 nov. 2013.

_____. **Commission for Assistance to a Free Cuba***.* Disponível em: http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/. Acessado em: 23 nov. 2013.