

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

STELLA BONIFÁCIO DA SILVA AZEREDO

O processo de transformação nas orientações da política externa dos Estados Unidos da
América e de Cuba durante os governos de Barack Obama e de Raúl Castro

São Paulo

2022

STELLA BONIFÁCIO DA SILVA AZEREDO

O processo de transformação nas orientações da política externa dos Estados Unidos da América e de Cuba durante os governos de Barack Obama e de Raúl Castro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa; Estudos sobre os Estados Unidos”.
Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.

São Paulo

2022

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Azeredo, Stella Bonifácio da Silva.

A993 O processo de transformação nas orientações da política externa dos Estados Unidos da América e de Cuba durante os governos de Barack Obama e de Raúl Castro / Stella Bonifácio da Silva Azeredo. – São Paulo, 2022.

232 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2022.

1. Estados Unidos – Relações exteriores – Cuba – Séc. XXI. 2.
Estados Unidos – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Cuba –
Relações exteriores – Séc. XXI. 4. Estados Unidos – Política e
governo – Séc. XXI. 5. Cuba – Política e governo – Séc. XXI. I.
Título.

CDD 327.7307291

STELLA BONIFÁCIO DA SILVA AZEREDO

O processo de transformação nas orientações da política externa dos Estados Unidos da América e de Cuba durante os governos de Barack Obama e de Raúl Castro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa; Estudos sobre os Estados Unidos”.
Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Roberto Moll Neto (Universidade Federal Fluminense)

São Paulo, 22 de agosto de 2022.

Dedico este trabalho a Irani e a ela, sempre ela, Ilma. Dedico também a Fifi e a Petrolino, que ao longo desta jornada passaram a me acompanhar através de outro plano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à FAPESP pelo apoio financeiro concedido: processo nº 2020/05835-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

À minha orientadora, a Prof.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo, que foi fundamental ao longo desta jornada, não só no que diz respeito ao âmbito acadêmico, como também ao nível pessoal, principalmente durante os diferentes momentos difíceis que vivenciei neste período atípico de pandemia. Desde quando iniciei o mestrado, ela esteve sempre presente no processo de construção deste trabalho, de maneira paciente e solícita, conduzindo suas orientações com profissionalismo, sabedoria e sensibilidade. Sou grata por ter tido a oportunidade de trabalhar junto com ela e pela experiência enriquecedora de aprendizagem. Espero poder continuar fortalecendo o vínculo de amizade que se formou ao longo desta etapa. Levarei comigo todos os ensinamentos transmitidos por ela pelo restante da minha vida.

Ao Prof. Dr. Roberto Moll Neto e ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Carvalho, que desde a qualificação aceitaram de imediato compor a banca de avaliação desta dissertação. Os apontamentos apresentados na ocasião foram de grande importância para o desenvolvimento do restante da pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, por ter me proporcionado uma educação pública de excelente qualidade e a oportunidade de desenvolver esta pesquisa. À Isabela e à Giovana, que sempre me auxiliaram quando solicitado.

Aos meus colegas do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI), pelos debates proporcionados e pelas palavras de incentivo nos momentos necessários, especialmente à Marcela, Marcel, Milagro e Giovanna.

À minha família e amigos:

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, por sempre acreditarem em mim e pelos conselhos valiosos. Sou grata por tudo que vocês proporcionaram para a minha formação pessoal e profissional. Às minhas dindas Analucia e Luciana, que a todo momento me incentivam a dar passos largos na minha trajetória de vida e que desde sempre são a minha fortaleza. Aos meus tios e tias Carlos, Marília, Wellington, Marilene, Mônica, Fábio e Merinha, que todos os dias demonstram o motivo pelo qual o conceito de família vai além dos

laços sanguíneos. À minha avó Anthinéa, pelas preces, pelos ensinamentos e pelos abraços que sempre me amparam. Ao meu dindo Fernando e à minha tia Fátima, por estarem sempre ao meu lado. Às minhas tias Ana Paula, Fátima e Ana, ao meu tio Paulinho, à minha prima Poliana e ao meu primo Bruno, por sempre me fazerem sentir bem acolhida.

À Murilo, pela amizade de longa data, por sempre me apoiar e auxiliar, além de ter dedicado parte do seu tempo para realizar observações pontuais, assim como para contribuir no desenvolvimento das imagens presentes nesta dissertação. Ademais, agradeço aos meus amigos e amigas Malu, Tiago, Danielle, Virginia, Gianni, Victoria e Gabriela, por terem me acompanhado durante esta jornada, sempre me dando forças.

RESUMO

Em 2014, o presidente cubano, Raúl Castro, e o líder estadunidense, Barack Obama, anunciaram oficialmente que dariam início ao processo de restabelecimento das relações diplomáticas entre os Estados Unidos e Cuba, após anos de isolamento ocorrido diante do contexto da Guerra Fria (1947/1989). O rompimento bilateral em 1961, o embargo econômico e medidas posteriores de estrangulamento, são impulsionados pelos acontecimentos da Revolução Cubana (1959), quando a ilha rompeu os tradicionais laços históricos com os estadunidenses e instalou, com Fidel Castro, um regime socialista apoiado pela então União Soviética. Mesmo com o fim da Guerra Fria em 1989, o restabelecimento dos laços diplomáticos só iniciou oficialmente em 2014 (ainda que sem mudar plenamente a estrutura das relações bilaterais, vide a manutenção do embargo econômico). Portanto, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as mudanças na orientação da política externa dos Estados Unidos e de Cuba, a partir do governo desses dois líderes de Estado, que levaram à reaproximação bilateral, com mudanças discursivas e a implementação de acordos de cooperação. Para isso, os objetivos específicos envolvem a identificação das fontes políticas, econômicas, sociais – do plano doméstico e internacional – e dos traços cognitivos desses dois líderes, que contribuíram para levar a essas alterações, assim como a identificação dos elementos estabilizadores da antiga política. Ademais, busca-se observar o nível e o escopo dessas mudanças nas políticas externas. É empregado um modelo analítico que conjuga, de forma adaptada, ideias presentes nas dinâmicas causais apresentadas por autores que fazem parte da literatura da Mudança da Política Externa, subcampo da Análise de Política Externa. Para tanto, é realizado um trabalho qualitativo com fontes secundárias para tratar das variáveis independentes (fatores políticos, econômicos, sociais e cognitivos) e das intervenientes restritivas (estabilizadores). Quanto a variável dependente (a mudança da política externa), para verificar em qual nível se enquadra o tema e quais escopos são envolvidos, é realizado um trabalho qualitativo e quantitativo com pronunciamentos oficiais, assim como são observadas as medidas que de fato foram implementadas. Para viabilizar o trabalho com os discursos, é empregado o software Voyant-Tools.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Mudança de Política Externa; política externa de Cuba; política externa dos EUA; governo Raúl Castro; governo Barack Obama; relações bilaterais Cuba-EUA; normalização.

ABSTRACT

In 2014, the Cuban president, Raúl Castro, and the American leader, Barack Obama, officially announced that they would begin the process of re-establishing diplomatic relations between the United States and Cuba, after years of isolation due to the context of the Cold War (1947/1989). The bilateral break that took place in 1961, the economic embargo and subsequent strangulation measures, are related to the events of the Cuban Revolution (1959), when the island broke traditional historical ties with the Americans and installed, with Fidel Castro, a socialist regime supported by the Soviet Union. Even with the end of the Cold War in 1989, the re-establishment of diplomatic ties only officially began in 2014 (although without changing completely the structure of bilateral relations, due to the maintenance of the economic embargo). Therefore, the broad objective of this research is to analyze the changes in the foreign policy orientation of the United States and Cuba that took place during the government of these State leaders, which led to the bilateral rapprochement, discursive changes, and the implementation of cooperation agreements. The specific objectives involve the identification of the political, economic, social sources – domestic and international – and the cognitive traits of these two leaders that contributed to lead to these changes, as well as the identification of the stabilizing elements of the former policy. Furthermore, it seeks to observe the level and scope of these changes in foreign policy. The analytical model employed combines, in an adapted way, ideas present in the causal dynamics presented by authors who are part of the Foreign Policy Change literature, a subfield of Foreign Policy Analysis. To this end, a qualitative work is carried out with secondary sources to address the independent variables (political, economic, social, and cognitive factors) and the restrictive intervening factors (stabilizers). As for the dependent variable (the change in foreign policy), in order to verify in which level this theme fits and which scopes are involved, a qualitative and quantitative work is carried out with official pronouncements, as well as the measures that were actually implemented are observed. To make the work with the speeches possible, the software Voyant-Tools is used.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Foreign Policy Change; foreign policy of Cuba; foreign policy of the United States; Raúl Castro government; Barack Obama government; Cuba-USA bilateral relations; normalization.

RESUMEN

En 2014, el presidente cubano, Raúl Castro, y el líder americano, Barack Obama, anunciaron oficialmente que empezarían el proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, después de años de aislamiento vinculado al contexto de la Guerra Fría (1947/1989). La ruptura bilateral en 1961, el embargo económico y las posteriores medidas de estrangulamiento, tienen relación con los acontecimientos de la Revolución Cubana (1959), cuando la isla rompió los tradicionales lazos históricos con los norteamericanos e instaló, con Fidel Castro, un régimen socialista, apoyado por la Unión Soviética. Mismo con el final de la Guerra Fría en 1989, el restablecimiento diplomático comenzó oficialmente solamente en 2014 (aunque sin cambiar por completo la estructura de las relaciones bilaterales, debido al mantenimiento del embargo económico). Por lo tanto, el objetivo amplio de esta investigación es analizar los cambios en la orientación de la política exterior de Estados Unidos y de Cuba ocurridos durante el gobierno de estos mandatarios, que condujeron al acercamiento bilateral, a cambios discursivos y a la implementación de acuerdos de cooperación. Los objetivos específicos involucran la identificación de las fuentes políticas, económicas, sociales – nacionales e internacionales – y los rasgos cognitivos de estos dos líderes que contribuyeron a conducir a estos cambios, así como la identificación de los elementos estabilizadores de la política anterior. Además, se busca observar el nivel y alcance de estos cambios en la política exterior. El modelo analítico empleado combina, de forma adaptada, ideas presentes en las dinámicas causales presentadas por autores integrantes de la literatura de Cambios de Política Exterior, un subcampo del Análisis de Política Exterior. Por lo tanto, se realiza un trabajo cualitativo con fuentes secundarias para abordar las variables independientes (factores políticos, económicos, sociales y cognitivos) y los factores intervinientes restrictivos (estabilizadores). Con relación a la variable dependiente (el cambio de política exterior), para verificar en qué nivel se encuadra este tema y cuales son su escopo, se realiza un trabajo cualitativo y cuantitativo con los pronunciamientos oficiales, así como son observadas las medidas que efectivamente fueron implementadas. Para habilitar el trabajo con los discursos, se utiliza el software Voyant-Tools.

Palabras clave: Análisis de Política Externa; Cambios de Política Exterior; política exterior de Cuba; política exterior de los Estados Unidos; gobierno Raúl Castro; gobierno Barack Obama; relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos; normalización.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Lógica estrutural do modelo <i>checklist</i>	24
Figura 2 –	Lógica basilar do modelo de restrições estruturais de Goldmann	25
Figura 3 –	Estrutura analítica do modelo cíclico de Goldmann	26
Figura 4 –	Tipos possíveis de reestruturação da política externa segundo Holsti	30
Figura 5 –	Estrutura analítica proposta	45
Figura 6 –	Evolução do Histórico das relações Cuba-EUA ao longo do século XIX	84
Figura 7 –	Evolução do Histórico das relações Cuba-EUA ao longo do século XX e XIX ...	84
Figura 8 –	Identificação das fontes de mudança e dos estabilizadores	122
Figura 9 –	Nuvem de palavras dos discursos analisados de Barack Obama	130
Figura 10 –	Nuvem de palavras dos discursos analisados de Raúl Castro	136
Figura 11 –	Processo da MPE	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Contabilização de palavras dos discursos de Barack Obama	131
Tabela 2 – Contabilização de palavras dos discursos de Raúl Castro	136
Tabela 3 – Orçamento para Operações no Exterior do Departamento de Estado destinado a Cuba (2003-2016)	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
APE	Análise de Política Externa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAME	Conselho Econômico de Ajuda Mútua
CANF	Cuban American National Foundation
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CIA	Agência Central de Inteligência
CSS	Cooperação Sul-Sul
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Forças Armadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEDS	Investimentos Diretos Estrangeiros
LCM	Linhas de Comunicação Marítimas
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MPE	Mudança de Política Externa
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PCC	Partido Comunista Cubano
PEC	Política Externa Comparada
PI	Política Internacional
PIB	Produto Interno Bruto
QDR	Quadriennial Defense Review
RI	Relações Internacionais
SOP	Standard Operating Procedure
TPP	Parceria Transpacífica
TPPI	Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

TSRA	Trade Sanctions Reform and Export Enhancements Act
UDF	Unidades de Decisão Final
UE	União Europeia
UJC	União dos Jovens Comunistas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
ZDE	Zona de Desenvolvimento Especial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	MODELO ANALÍTICO DE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA	18
2.1	Tipos de modelos analíticos de MPE	24
2.2	O que é uma MPE?	26
2.3	Quais são os fatores que contribuem para que a MPE aconteça?	34
2.4	Quando e por que as MPE ocorrem?	39
2.5	Modelo de análise proposto	43
3	O PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE OS EUA E CUBA: ANTECEDENTES DA CHEGADA DE RAÚL CASTRO E BARACK OBAMA AO PODER	46
3.1	Cuba e o imaginário de domínio estadunidense	46
3.2	Reorientação, desengajamento e reestruturação da política externa	58
3.3	Estabilização da política externa: do período pós-Guerra Fria até o final do governo Fidel Castro e da gestão George W. Bush	75
4	ABERTURA DA JANELA POLÍTICA	86
4.1	Identificação das fontes da MPE do governo Raúl Castro	87
4.1.1	Elementos domésticos	87
4.1.2	Fontes externas	95
4.1.3	Fatores cognitivos	101
4.2	Identificação das fontes da MPE do governo Barack Obama	105
4.2.1	Elementos domésticos	105
4.2.2	Fontes externas	108
4.2.3	Fatores cognitivos	112
4.3	Considerações sobre os estabilizadores	115
4.3.1	Elementos restritivos	115
4.3.2	Quebra dos obstáculos	116
4.3.2.1	A quebra dos estabilizadores em Cuba	117
4.3.2.2	A quebra dos estabilizadores nos Estados Unidos	119
5	MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA	123
5.1	Mudança da Política Externa Enunciada	125

5.1.1	Política Externa Enunciada do governo Barack Obama	125
5.1.2	Política Externa Enunciada do governo Raúl Castro	132
5.2	Mudança da Política Externa Não Enunciada	137
5.3	Análise do grau e do escopo da MPE	145
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
	REFERÊNCIAS.....	153
	ANEXO A – DISCURSO DE BARACK OBAMA (23 DE MAIO DE 2008)	165
	ANEXO B – DISCURSO DE BARACK OBAMA (17 DE ABRIL DE 2009)	174
	ANEXO C – DISCURSO DE BARACK OBAMA (17 DE DEZEMBRO DE 2014)	179
	ANEXO D – DISCURSO DE BARACK OBAMA (11 DE ABRIL DE 2015)	184
	ANEXO E – DISCURSO DE BARACK OBAMA (22 DE MARÇO DE 2016)	189
	ANEXO F – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (26 DE JULHO DE 2007)	198
	ANEXO G – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (29 DE ABRIL DE 2009)	212
	ANEXO H – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (17 DE DEZEMBRO DE 2014)	216
	ANEXO I – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (11 DE ABRIL DE 2015)	218
	ANEXO J – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (22 DE MARÇO DE 2016)	229

1 INTRODUÇÃO

O dia 17 de dezembro de 2014 é considerado um marco para a interação bilateral entre Cuba e os Estados Unidos da América (EUA), pois os líderes dos dois países – respectivamente, Raúl Castro e Barack Obama – anunciaram oficialmente que estava em curso o processo de restabelecimento das relações diplomáticas.

O rompimento ocorreu em 1961, diante do contexto pós-Revolução Cubana (1959) e da Guerra Fria (1947/1989). Desde então, as características que se sobressaltavam na agenda externa do governo de Havana e de Washington voltada para esta interação bilateral eram a hostilidade, austeridade, coerção, confronto, antagonismo e isolamento, em detrimento da lógica da coexistência.

Chama atenção o fato de a tensão entre essas duas administrações terem continuado a se escalar mesmo após o fim da Guerra Fria, em 1989. Apenas a partir de 2009, quando Raúl Castro e Barack Obama ocupavam os cargos de liderança máxima de seus países, foi possível perceber de maneira mais sistemática, sólida e duradoura uma inflexão na política externa para esta agenda.

Deste modo, esta dissertação tem como objetivo geral compreender as mudanças na orientação da política externa dos EUA e de Cuba, a partir dos governos de Barack Obama e de Raúl Castro no período de 2009 a 2014, que levaram à reaproximação bilateral, com mudanças discursivas e a implementação de acordos de cooperação.

Para tal propósito, o modelo analítico elaborado para este estudo de caso – com base no arcabouço teórico-metodológico pertencente ao campo da Análise de Política Externa (APE), mais especificamente, à literatura de Mudança de Política Externa (MPE) – propõe que a pesquisa se desenvolva em três etapas.

A primeira delas diz respeito ao processo de identificação das fontes de mudança, que se dividem em três categorias: domésticas, internacionais e cognitivas. Em seguida, deve-se analisar os fatores que teriam servido de obstáculo para que a antiga agenda fosse alterada. Já o último passo é voltado para analisar a MPE em si.

Esta estrutura analítica é empregada de forma a dar suporte para responder os seguintes questionamentos: por que demorou tanto para o restabelecimento dos laços diplomáticos entre os EUA e Cuba, e por que se tornou possível a partir de 2014? Quais seriam os fatores que serviam de obstáculos e dificultavam a MPE? Quais fontes – domésticas e internacionais – teriam contribuído para a alteração desses fundamentos? Quem seriam os

atores interessados na mudança e quais seriam os que tinham interesse na manutenção da antiga política? Realmente ocorreram mudanças em termos de política externa? Em quais aspectos e profundidade elas ocorreram? Quais elementos permaneceram, se mantiveram de que forma?

Esta pesquisa é desenvolvida em quatro capítulos. O primeiro deles é direcionado para a realização de uma revisão bibliográfica da obra de diferentes autores inseridos na literatura da MPE, que se empenham em explicar as dinâmicas envolvidas nos processos que levam os governantes a optarem pela realização de alterações em suas diretrizes externas. Buscou-se elaborar um modelo analítico que pudesse ser empregado neste estudo de caso, levando em consideração as particularidades dos processos políticos dos EUA e de Cuba.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar um panorama do histórico da interação bilateral entre os dois países – abrangendo o período entre o século XIX até o final do governo Fidel Castro e da gestão George W. Bush, no início dos anos 2000 –, de forma a observar a evolução das políticas externas implementadas e o processo de construção da agenda pautada predominantemente pela lógica do confronto e hostilidade. Buscou-se demonstrar a complexidade envolvida na implementação da MPE, assim como na decisão realizada por Obama e Raúl de restabelecer os laços diplomáticos. Ademais, o intuito foi apresentar um parâmetro para que pudesse ser observado o que de fato foi alterado por esses dois governantes.

Após ter apresentado a contextualização histórica das relações entre os Estados Unidos e Cuba até o momento que antecedeu a chegada de Obama e Raúl na liderança de seus países, o terceiro capítulo foi voltado para a implementação das duas primeiras etapas do modelo analítico proposto. Isto é, buscou-se primeiramente identificar as fontes que teriam contribuído para a implementação da MPE. Em seguida, o trabalho foi voltado para a realização de ponderações sobre a influência desses elementos sobre os fatores estabilizadores da antiga política.

Por fim, o último capítulo tem como propósito analisar as alterações implementadas ao longo da gestão de Barack Obama e de Raúl Castro. Busca-se compreender o que pode ser considerado com mudança neste estudo de caso, quais elementos teriam sido alterados e qual foram mantidos, além de observar a sua profundidade e quais setores foram englobados por ela. Para tanto, foi realizado um trabalho – quantitativo e qualitativo – com determinados pronunciamentos realizados por esses dois representantes, de forma a observar a proposta dos dois para esta interação bilateral. Ademais, buscou-se verificar as medidas que realmente

foram implementadas para observar se a mudança no plano retórico se traduziu em questões práticas.

2 MODELO ANALÍTICO DE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA

Diante do objetivo deste trabalho de compreender as alterações nas orientações da política externa dos EUA e de Cuba – que possibilitaram o restabelecimento das relações diplomáticas entre ambos –, o presente capítulo busca desenvolver um modelo analítico de MPE que possa ser empregado neste estudo de caso, levando em consideração as particularidades dos processos políticos de cada um desses países.

Para tal propósito, o arcabouço teórico-metodológico que sustenta este trabalho se encontra no campo da APE, mais especificamente, na literatura de MPE, cujos autores se empenham em explicar as dinâmicas envolvidas nos processos que levam os governantes a optarem pela realização de alterações em suas diretrizes externas.

A APE é um campo relativamente novo nos estudos das Relações Internacionais (RI), porém já se encontra bem consolidado. Conforme aponta Kubálková (2001, p.15-17), diante do Segundo Grande Debate das RI nos anos 1950 – de cunho metodológico, marcado pelo positivismo científico –, a disciplina se dividiu em dois subcampos. Um dos pólos era representado pelo estudo da Política Internacional (PI) partindo de uma perspectiva sistêmica e o outro, pela APE. A autora ressalta que frente a este debate, em um primeiro momento, ambos os lados tinham o mesmo objetivo de ampliar o caráter científico das RI.

Nesse mesmo sentido, Salomón e Pinheiro (2013, p.40) observam que, em princípio, não havia divergência em termos de substância, pois ambos englobam os fenômenos que vão além das fronteiras nacionais e que podem ser incluídos no diapasão conflito-cooperação. Entretanto, a especificidade de cada subcampo se encontra no foco de suas análises e no que consideram que pode ser deixado de lado em suas considerações.

Os estudos relativos à PI têm como foco as relações entre os Estados de forma a realizar reflexões sobre a estrutura do sistema internacional. Em vista disso, seguindo a tradição clássica das RI ligada principalmente aos postulados realistas, os Estados são considerados os atores mais importantes, são personificados e tratados como abstrações. Isto é, são vistos como blocos unitários, racionais, monolíticos e a-históricos. As particularidades internas dos governos e as influências subjetivas são consideradas como de competência de outros campos de estudo, por exemplo, da Ciência Política.

Diante dessa lógica convencional, dada a natureza sistêmica anárquica e a racionalidade dos Estados, as considerações sobre política externa estavam atreladas à capacidade material de projeção de poder das nações e à política de segurança, uma vez que o interesse nacional – considerado como a base para a formulação das diretrizes externas –, era

traduzido em termos de poder relativo e atrelado à busca da sobrevivência, que por sua vez, refletia no empenho de aumentar as riquezas materiais do país (KUBÁLKOVÁ, 2001, p.26).

A APE surge em meio à insatisfação com a capacidade reduzida do realismo clássico explicar determinadas questões, como por exemplo, o motivo pelo qual os Estados ocupando posições próximas no sistema internacional, se comportam de maneira diferente em determinadas situações (ALDEN; ARAN, 2017, p.6). Conforme será apresentado a seguir, essa inovadora estrutura teórica-metodológica contribuiu para ampliar o alcance da grande disciplina das RI, uma vez que voltou o foco dos estudos para as ações internacionais das unidades particulares. Os Estados e seus componentes individuais passaram a ser considerados os elementos chave para compreender o sistema internacional.

O artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* desenvolvido por Richard Snyder, Henry Bruck, e Burton Sapin (1954) é considerado o ponto de inflexão que lançou as bases da APE (ALDEN; ARAN, 2017; HUDSON; DAY, 2020; KUBÁLKOVÁ, 2001; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Os autores apontaram para a necessidade de os pesquisadores pararem de tratar os Estados como uma abstração e passarem a olhar para a atuação dos atores envolvidos nos processos decisórios. O ponto de partida é a noção de que a política externa é fruto de uma série de decisões tomadas por indivíduos localizados em diferentes setores da estrutura de poder dos Estados, que atuam através da influência de diversas fontes de motivação, não só a partir de estímulos externos.

Ao chamar a atenção para a importância de se analisar não só as ações concretas da política externa, mas também para a relevância dos estudos sobre o processo decisório que resulta no estabelecimento das diretrizes externas, implica na percepção de que a política externa é mais complexa do que a apresentada pelo realismo clássico. Não cabe a apenas realizar conexões diretas entre a estrutura internacional e as escolhas por determinadas diretrizes internacionais. É preciso levar em consideração que a política externa abrange “comunicações intrincadas dentro dos governos e entre seus vários agentes, além das percepções e equívocos, as imagens dos outros países e as ideologias e disposições pessoais de todos os envolvidos” (KUBÁLKOVÁ, 2001, p.17-18, tradução nossa¹).

É válido notar que atualmente, o processo decisório ainda representa o principal foco da APE. Entretanto, segundo Salomón e Pinheiro (2013), não representa o único objeto de investigação, uma vez que esse campo de pesquisa também engloba “todos os aspectos

¹ No original: “[...] the complicated communications within governments and amongst its diverse agents, plus the perceptions and misperceptions, the images of other countries, and the ideologies and personal dispositions of everyone involved.” (KUBÁLKOVÁ, 2001, p.17-18).

(influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.42).

Nesse primeiro momento, frente ao contexto do Segundo Grande Debate das RI – um período fortemente marcado pelo behaviorismo científico, que buscava aproximar as ciências sociais das ciências naturais no quesito metodologia e epistemologia –, os trabalhos buscavam identificar regularidades no comportamento dos atores envolvidos no processo decisório de política externa de diferentes Estados (KUBÁLKOVÁ, 2001, p.18). O objetivo geral era desenvolver um arcabouço metodológico voltado para a análise da interação entre os Estados que fosse diferente da abordagem realista.

A grande expressão desse esforço metodológico é representada pela obra desenvolvida por James Rosenau (1966), chamada *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.44). O autor procurou desenvolver uma teoria geral que fosse capaz de explicar e prever o comportamento dos Estados no âmbito internacional. Esse projeto ficou conhecido como Política Externa Comparada (PEC). Para isso, através da comparação sistemática e do desenvolvimento de trabalhos quantitativos, buscou-se identificar – com o apoio de informações extraídas de grandes bancos de dados² – as relações existentes entre as principais características dos países (por exemplo, extensão geográfica, configuração social, sistema político e grau de desenvolvimento econômico) e o tipo de comportamento adotado.

O projeto da PEC não alcançou seu objetivo. Porém, esses primeiros esforços contribuíram para a elaboração de conceitos, coleta de dados, realização de experimentos metodológicos, identificação de variáveis relevantes para as análises desse campo, além de ter estimulado o desenvolvimento do alicerce para os trabalhos das gerações seguintes. A premissa básica é a ideia de que a análise de determinantes domésticos são fundamentais para se compreender as escolhas da política externa (HUDSON; DAY, 2020, p.16; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.44).

A partir dos anos 1970, com a redução da influência do positivismo científico, novas abordagens surgiram, buscando desenvolver teorias de médio alcance para observar determinados fatores que refletem sobre o processo decisório. Por exemplo, os estudos foram

² O desenvolvimento destes bancos de dados foi possível devido ao surgimento dos computadores e aos incentivos do governo estadunidense, que tinha interesse em utilizar as informações extraídas desses instrumentos para a elaboração de sua política externa durante a Guerra Fria. O objetivo era se antecipar às ações soviéticas (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.44).

voltados para compreender a influência de elementos específicos – como: práticas institucionais; *think-tanks*; corpo burocrático; lideranças internas; grupos de interesse – sobre os rumos dos processos deliberativos das orientações externas dos países.

Essa divisão entre PI e APE promoveu um debate entre a questão agente e estrutura. Nos momentos iniciais, ao focar no estudo dos processos decisórios, havia uma tendência dos analistas de política externa de conferirem maior peso ao nível individual em suas explicações. Segundo Kubáľková (2001, p.19-23), o surgimento da abordagem construtivista das RI na década de 1980 contribuiu para apresentar instrumentos para juntar esses dois aspectos. Além de ressaltar a importância da ação dos agentes para a política internacional, essa teoria social também critica a priorização de um desses níveis de análise.

Atualmente, é consolidada a percepção na APE de que para desenvolver um estudo completo sobre a política externa, é necessário levar em consideração tanto os elementos domésticos, quanto os internacionais. Conforme ressalta Walter Carlsnaes (1993, p.21-23), a formulação da agenda internacional é um processo dinâmico e complexo, no qual as estruturas e os agentes se condicionam mutuamente ao longo do tempo.

Em síntese, “[...] a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.40). Em outras palavras, a APE “abriu a caixa preta do Estado e voltou a atenção para os fatores particulares, ideacionais e culturais, que afetam o processo decisório e que o realismo procurava minimizar” (KUBÁĽKOVÁ, 2001, p.27, tradução nossa³).

Dessa maneira, Hudson e Day (2020) chamam a atenção para o fato de a APE envolver explicações multicausais e mobilizar diversos níveis de análise. Por conseguinte, esse novo subcampo envolve também conhecimentos de diferentes áreas, como da Antropologia, Sociologia, Psicologia Social e Cognitiva, Economia, História, dentre outras, de forma a analisar as escolhas das autoridades sobre as relações internacionais de seu país.

Apesar dos avanços proporcionados pela APE para as RI desde o seu surgimento nos anos 1950, pelo menos até a década de 1970 havia uma carência de estudos sobre as mudanças que ocorriam nas diretrizes externas dos países, o que dificultava o desenvolvimento deste campo (ALDEN; ARAN, 2017, p.10; GUSTAVSSON, 1999, p.73; ROSATI; HAGAN; SAMPSON, 1994, p.3). A literatura de MPE passou a se desenvolver de

³ No original: “[...] opened up the state as a black box and turned attention to just those personal, ideational, and cultural factors affecting decision making that realism tended to minimize.” (KUBÁĽKOVÁ, 2001, p.27).

maneira mais expressiva apenas nos anos 1980, embora ainda seja um tema pouco explorado nos dias de hoje, é fundamental para a compreensão das dinâmicas do mundo político.

Para Rosati, Hagan e Sampson (1994, p.5), essa negligência se justificava por diversos motivos. Dentre eles, pode-se destacar o caráter científico do Segundo Grande Debate, que restringia a APE em termos de bases epistemológicas e metodológicas. Nesse contexto, através das comparações, buscava-se identificar os padrões estáticos. Acreditava-se que apenas após atingir essa meta, seria possível partir para considerações sobre questões mais complexas, como os processos dinâmicos. É mais fácil compreender os fatores que contribuem para as políticas se apresentarem de determinada maneira do que realizar considerações sobre os motivos que levam ao redirecionamento em alguns casos.

Ademais, os autores ressaltam o forte caráter ocidental das análises. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os estudos sobre a política externa eram fortemente influenciados por acadêmicos estadunidenses, que estavam empenhados em compreender as políticas das grandes potências durante a Guerra Fria. Portanto, as análises eram limitadas em termos de escopo, temporalidade e atores.

Essa tendência começou a se modificar ao longo da década de 1980, quando aumentou a influência do pós-positivismo nas RI e quando se tornava nítida a percepção de que o mundo estava passando por um processo profundo de transformação conforme a Guerra Fria se aproximava da reta final. A União Soviética se encontrava em colapso, os conflitos étnicos se intensificavam, assim como o processo de redemocratização na América Latina. Conforme observam Rosati, Hagan e Sampson (1994, p.3), ao mesmo tempo em que as mudanças no cenário internacional eram fruto do redirecionamento das diretrizes externas dos países, as MPE também eram consequência dessas transformações que ocorriam no mundo.

Diante desse contexto, os padrões de comportamentos característicos desse confronto bipolar sofreram alterações, tornando as ações dos diferentes Estados cada vez mais imprevisíveis. Com isso, ampliaram-se os questionamentos e as possibilidades de análise. Novos atores passaram a ser considerados, assim como aumentou o interesse pelo estudo sobre o então chamado terceiro mundo e sobre as relações entre o norte e o sul. Tornou-se evidente a necessidade do desenvolvimento de estudos voltados para analisar o processo de mudança na política externa.

O desenvolvimento da literatura de MPE ocorreu nesse cenário. Este subcampo da APE é voltado para observar “as mudanças através da perspectiva das unidades localizadas no sistema internacional e constroem explicações multicausais baseadas em fatores extraídos de

diferentes níveis de análise” (GUSTAVSSON, 1999, p.77, tradução nossa⁴). Dentro dele, apesar de cada um seguir uma lógica explicativa diferente, os autores buscam elaborar arcabouços analíticos que simplifiquem a realidade de forma a apresentar instrumentos para entender os motivos que levam às mudanças.

Frente ao que foi apresentado até este momento, a APE é fundamental para este trabalho em razão da importância conferida aos fatores internos sobre a política externa. O histórico da relação bilateral entre EUA e Cuba deixa evidente que a normalização depende não só de mudanças no sistema internacional, mas também das dinâmicas políticas domésticas. Além disso, este estudo parte do princípio de que para compreender o comportamento de um país, é necessário levar em consideração determinadas características específicas, como por exemplo, a estrutura política e econômica, além da história social. Por isso, buscaremos compreender a mudança através da perspectiva do ator no sistema internacional.

Dado que cada modelo analítico de MPE existente foi elaborado a partir de propósitos específicos e para serem aplicados em situações particulares, este capítulo busca realizar adaptações de forma a desenvolver um arcabouço analítico que possa ser empregado neste estudo de caso, levando em consideração as especificidades do caso cubano e estadunidense. Conforme será apresentado, o modelo proposto busca relacionar as fontes domésticas e internacionais de mudança com as diretrizes externas adotadas por Raúl Castro e por Barack Obama, que possibilitaram o restabelecimento dos laços diplomáticos entre os dois países.

A estrutura deste capítulo foi elaborada com base no livro *Foreign Policy Restructuring*, editado por Rosati, Hagan e Sampson (1994, p.4). Eles argumentam que para compreender os acontecimentos do mundo político internacional de qualquer recorte temporal, é necessário compreender não só as mudanças gerais, mas principalmente as MPE. Para isso, eles apresentam uma série de indagações que devem ser realizadas. Para este trabalho em questão, interessa saber: o que é uma MPE? Quais são os fatores que contribuem para que a MPE ocorra? Quando e por que as MPE ocorrem?

Esses questionamentos serão respondidos com base nos trabalhos desenvolvidos por diferentes autores pertencentes à literatura de MPE. Antes de abordar essas perguntas, serão

⁴ No original: “[...] they look at change from the perspective of the unit located in the international system, and they construct multicausal explanations based on factors drawn from different levels of analysis.” (GUSTAVSSON, 1999, p.77).

apresentadas as características gerais dos modelos analíticos existentes.

2.1 Tipos de modelos analíticos de MPE

No artigo *How Should We Study Foreign Policy Change?* ao examinar diferentes modelos analíticos de MPE, Gustavsson (1999, p.77) identifica três tendências explicativas, que ele categorizou como: modelos *checklist*, modelos de restrições estruturais (*structural constraints models*) e modelos cíclicos (*cyclical models*).

Os modelos *checklist* se desenvolvem em três etapas, que são consideradas igualmente relevantes para a análise. O objetivo principal é fornecer instrumentos para o desenvolvimento de estudos empíricos através do método da indução.

O primeiro passo é voltado para a observação do contexto doméstico e internacional ao qual o Estado está inserido. Nesta etapa, busca-se identificar as variáveis independentes, isto é, as fontes que possivelmente influenciaram os tomadores de decisão a optarem pela MPE. Conforme será apresentado posteriormente, esses fatores podem ser de qualquer ordem, seja ela política, econômica, histórica, cultural, identitária, dentre outras.

O segundo passo envolve as considerações sobre a variável interveniente representada pelo processo decisório. Neste estágio, procura-se examinar a estrutura na qual a política externa é elaborada e os fatores cognitivos que influenciam a tomada de decisão. Por exemplo, busca-se analisar as percepções das autoridades decisórias quanto às variáveis independentes, suas personalidades e a atuação das elites.

Por fim, a etapa final é representada pela análise do resultado – isto é, da política externa em si – através de uma tipologia que apresenta o que seria uma MPE.

A título de exemplo, com base na lógica analítica desenvolvida por Charles Hermann (1990), a Figura 1 ilustra a essência estrutural do modelo *checklist*.

Figura 1 – Lógica estrutural do modelo *checklist*



Fonte: Criação nossa, com base na estrutura analítica apresentada por Charles Hermann (1990, p.13)

Para Gustavsson (1999, p.80), a vantagem desse tipo de modelo é que ele não restringe o escopo das análises. Pelo contrário, permite apresentar uma perspectiva ampla, fornecendo descrições evidentes sobre as variáveis independentes e a respeito de como elas podem afetar os processos decisórios.

Já os modelos de restrições estruturais partem do método dedutivo. Eles conferem maior grau de relevância para a etapa intermediária, isto é, para a variável interveniente restritiva. Eles são voltados para explicar a inércia. Portanto, o foco é voltado para a identificação dos fatores que influenciam o ambiente deliberativo e o de implementação da agenda externa em prol da continuidade da política externa em prática. Em outras palavras, os elementos que dificultam que a MPE ocorra. Para isso, considerações sobre as relações de poder existentes e sobre as características institucionais são importantes.

A premissa é que as MPE acontecem quando as fontes de mudança conseguem desestruturar os fatores restritivos. Entretanto, um dos principais problemas dessa lógica explicativa é que elas não dão a devida atenção para os fatores que pressionam a favor da mudança (GUSTAVSSON, 1999, p.82). Essas variáveis independentes são tratadas de modo genérico, sem maiores especificações.

A proposta de análise de Kjell Goldmann (1982), por exemplo, pode ser apontada como um modelo de restrição estrutural, que segue a estrutura apresentada na Figura 2.

Figura 2 – Lógica basilar do modelo de restrições estruturais de Goldmann



Fonte: Criação nossa, com base na estrutura analítica apresentada por Kjell Goldmann (1982, p.231)

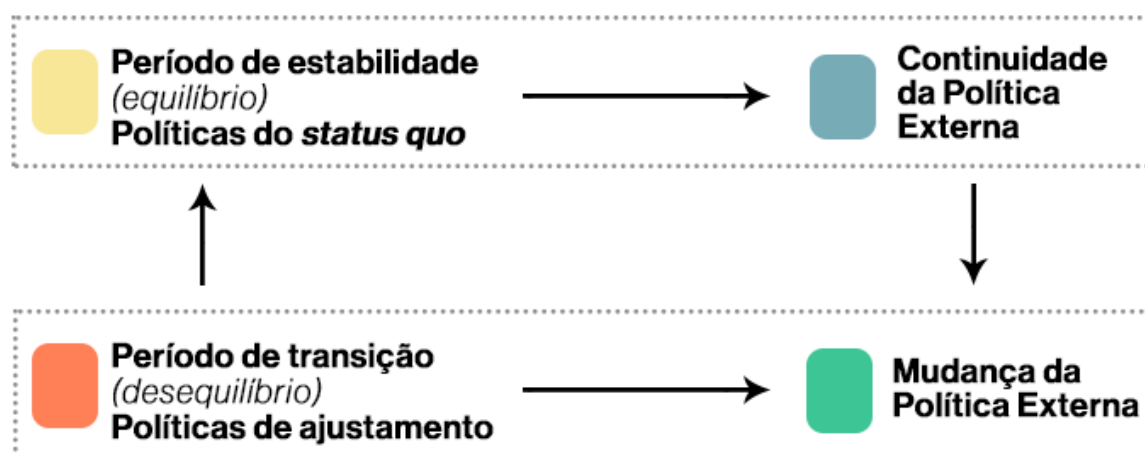
Esses dois tipos analíticos são chamados de modelo *input-output*, o qual traça uma relação entre os fatores domésticos e os internacionais com as novas diretrizes externas adotadas. A premissa é que as fontes de mudança causam de alguma maneira impactos no processo decisório, levando os atores envolvidos na formulação da política a optarem pela MPE. Essa influência pode ser exercida de diferentes maneiras, por exemplo, seja

contribuindo para alterar percepções e as crenças das autoridades, ou provocando um desequilíbrio na balança de poder da estrutura deliberativa.

Os modelos cíclicos, por sua vez, trabalham com a análise de longos períodos de tempo com o intuito de identificar os padrões recorrentes nos processos que levam à MPE. O ponto de partida é a ideia de que a dinâmica política é representada por um intervalo duradouro de estabilidade, que é interrompido em determinadas ocasiões – geralmente provocado por algum tipo de crise –, marcando assim, um curto período de transição até que a nova política se consolide novamente. Esse tipo de modelo permitiria perceber, por exemplo, como determinadas escolhas tomadas no passado podem condicionar decisões futuras (CARLSNAES, 1993, p.21).

Partindo da estrutura analítica desenvolvida por Jerel Rosati (1994), um exemplo de modelo cíclico é ilustrado na Figura 3 apresentada a seguir.

Figura 3 – Estrutura analítica do modelo cíclico de Goldmann



Fonte: Criação nossa, com base na estrutura analítica apresentada por Rosati (1994, p.227)

Para Gustavsson (1999, p.82), o ponto forte dos trabalhos que partem da lógica cíclica é que eles apresentam uma dinâmica entre mudança e continuidade que não está presente nos outros. Entretanto, os estudos que adotam esses modelos podem ser demasiadamente complexos ou, por outro lado, partir de profundas simplificações. Dessa forma, dificultam a aplicação em estudos empíricos.

2.2 O que é uma MPE?

Antes de avançar com o estudo, como pré-requisito metodológico, entende-se ser necessário a realização de um esclarecimento conceitual sobre a variável dependente deste

trabalho, que é a MPE. Primeiramente, será apresentado uma discussão sobre o termo política externa para que em um segundo momento, a ideia de mudança possa ser abordada.

As definições de política externa no campo da APE têm como base a seguinte descrição:

Um conjunto de objetivos, diretrizes ou intenções, formuladas por pessoas que ocupam cargos oficiais ou posições de autoridade, direcionados a algum ator ou condição no cenário além do Estado-nação soberano, com o propósito de atingir alguma meta da maneira desejada pelos formuladores da política. (COHEN; HARRIS, 1975, p.3831 *apud*⁵ GUSTAVSSON, 1999, p.75, tradução nossa⁶).

Nessa direção, Hudson (2012) define política externa como “a estratégia ou abordagem escolhida pelos governos nacionais para alcançar seus objetivos nas relações com entidades externas” (HUDSON, 2012, p.14, tradução nossa⁷). Já para Hermann (1990), representa “[...] um programa (plano) desenvolvido para solucionar algum problema ou para buscar algum objetivo que implique uma ação que envolva entidades estrangeiras” (HERMANN, 1990, p.5, tradução nossa⁸).

Um aspecto mais subjetivo da política externa é ressaltado por Rosati (1994, p.224), que é o fato delas serem afetadas pelas crenças e pelas ações dos atores envolvidos nas tratativas decisórias. Esses indivíduos, por sua vez, são influenciados pela sociedade, assim como pelo contexto nos quais eles estão inseridos.

Kjell Goldmann (1982, p.234-235) chama a atenção para a necessidade de realizar uma distinção entre a política externa pretendida e a que de fato é implementada. Ele apresenta duas classificações. A primeira diz respeito à política enunciada (*verbalized policy*), que representa “uma linha de ação que um agente declara que está seguindo ou pretende seguir em relação a um objeto” (*ibidem*, p.235, tradução nossa⁹). Portanto, a maneira de identificá-la seria através da análise das declarações das autoridades. A outra política é

⁵ COHEN, B.C.; HARRIS, S.A. Foreign Policy. In: GREENSTEIN, F.I.; POLSBY, N.(eds). **Handbook of Political Science**. Reading: Addison Wesley, 1975.

⁶ No original: “a set of goals, directives or intentions, formulated by persons in official or authoritative positions, directed at some actor or condition in the environment beyond the sovereign nation state, for the purpose of affecting the target in the manner desired by the policy-makers.” (COHEN; HARRIS, 1975, p.3831 *apud* GUSTAVSSON, 1999, p.75).

⁷ No original: “the strategy or approach chosen by the national government to achieve its goals in its relations with external entities.” (HUDSON, 2012, p.14).

⁸ No original: “a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities.” (HERMANN, 1990, p.5).

⁹ No original: “a line of action that an agent declares he is following or intends to follow with regard to an object.” (GOLDMANN, 1982, p.235).

classificada como não enunciada (*nonverbalized policy*). Ela representa as diretrizes que na prática são realmente seguidas.

Outra classificação interessante é que “a política externa é sobretudo um mecanismo para que os Estados-nação se adaptem às mudanças em seu ambiente” (ROSENAU, 1981, p.42 *apud*¹⁰ ROSATI; HAGAN; SAMPSON, 1994, p.8, tradução nossa¹¹). A lógica presente é que para conseguir alcançar a sobrevivência e os seus objetivos, os governos precisam equilibrar as tensões existentes provenientes das dinâmicas internas e externas.

Tomas Niklasson (2006, p.25) observa que, no geral, a política externa pode ser tratada como um conjunto formado por seis elementos diferentes. As partes integrantes são: (1) programa, que expressa o projeto político e os objetivos do governo; (2) processo, formado pela tratativa decisória; (3) decisão, diz respeito ao resultado do trâmite deliberativo; (4) implementação, após a tomada de uma decisão é necessário colocá-la em prática; (5) comportamento, representa o resultado da implementação; (6) consequência do comportamento adotado.

Essas definições são consideradas adequadas para os objetivos deste trabalho, uma vez que são abrangentes. Elas denotam o caráter dinâmico do seu processo de desenvolvimento, envolvendo tanto determinantes domésticos, quanto internacionais. Além de envolverem o aspecto objetivo e prático, também ressaltam a importância de questões subjetivas como a influência dos valores das autoridades e dos eventos históricos. Ademais, a perspectiva da distinção entre as intenções e as ações implementadas na prática será explorada no quarto capítulo deste trabalho, que tem como um dos objetivos, verificar até que ponto as mudanças observadas no plano discursivo se concretizaram de fato.

Após a apresentação do que se entende por política externa, é possível passar para as considerações sobre o que seria uma MPE segundo os autores que se debruçam sobre essa questão. A revisão de literatura permite observar que não há um consenso, os trabalhos analisados apresentam uma grande amplitude sobre o que se entende por MPE.

De maneira geral, a diferença entre as definições varia em três aspectos: quanto ao grau da mudança, podendo representar uma alteração mais branda ou mais intensa; na dimensão temporal, podendo variar entre uma mudança que ocorre gradualmente ou outra que

¹⁰ ROSENAU, James N. **The Study of Political Adaptation**: Essays on the Analysis of World Politics. New York: Nichols Publishing, 1981.

¹¹ No original: “foreign policy is essentially a mechanism for the nation-state to adapt to changes in its environment.” (ROSENAU, 1981, p.42 *apud* ROSATI; HAGAN; SAMPSON, 1994, p.8).

se dá de maneira acelerada; em termos de escopo, isto é, pode se dar em uma área específica ou pode envolver vários setores ao mesmo tempo (NIKLASSON, 2006, p.41).

O ponto de partida é a noção básica de que a mudança representa um contraponto à continuidade. Ou seja, é quando se identifica uma interrupção nas diretrizes de política externa seguidas que foram institucionalizadas anteriormente.

Segundo Rosati, Hagan e Sampson (1994, p.8), o trabalho precursor que aborda a questão da mudança foi o livro *The Study of Political Adaptation* (1981) de James Rosenau. A premissa é que as instituições políticas, assim como os indivíduos, estão submetidas constantemente a uma dinâmica marcada pela continuidade e por pequenos ajustes, que são realizados para se adequarem ao meio em transformação. Portanto, o autor está interessado em compreender como as entidades governativas se adaptam frente a pressões internas e externas, buscando a sobrevivência e a concretização de seus projetos políticos.

Para isso, ele desenvolve uma tipologia com quatro padrões de adaptação: (1) *preservative adaptation*, que é estimulada por mudanças e demandas do âmbito doméstico e internacional; (2) *acquiescent*, provocada por demandas e mudanças externas; (3) *intransigent*, quando ocorre em resposta a demandas e mudanças internas; (4) *promotive*, ocorre mesmo sem estímulos externos ou domésticos.

Já K. J. Holsti (2016) apresenta um conceito mais profundo de mudança, que é a ideia de reestruturação, ou de reorientação da política externa. Ele reconhece que as diretrizes internacionais dos países seguem determinados padrões que foram institucionalizados aos poucos. Assim como Rosenau, ele afirma que esses padrões normalmente sofrem mudanças ao longo do tempo de forma a se adaptarem frente às pressões impostas pelo meio interno e externo.

Entretanto, ele chama atenção para a existência de um fenômeno menos comum, que é quando os governos optam por reestruturar seu comportamento no geral ou a sua relação com determinado país, representando, assim, uma mudança mais acentuada. Nesse caso, ele está interessado em explicar “mudanças significativas nos padrões das relações diplomáticas, culturais, comerciais e militares, além da identificação de novas políticas em relação a ‘agentes’ externos” (HOLSTI, 2016, p.12, tradução nossa¹²).

¹² No original: “significant changes in the patterns of externally directed diplomatic, cultural, commercial and military relations, and [...] identification of new policies with regard to foreign ‘agents’ within the country.” (HOLSTI, 2016, p.12).

A diferença é que a mudança adaptativa ocorre aos poucos e possui um escopo menor por envolver apenas alguns setores. Por outro lado, a reestruturação marca uma ruptura, se dá de maneira acelerada e é mais profunda, uma vez que engloba alterações em diferentes setores simultaneamente (HOLSTI, 2016, p.2). Para ilustrar essa última situação, no início da década de 1960, logo após a vitória da Revolução Cubana, Fidel Castro optou pela reestruturação da política externa da ilha ao substituir os elementos que caracterizavam a influência do governo estadunidense pelos do bloco soviético.

A principal preocupação de Holsti (2016, p.4) é compreender em que medida os Estados conseguem se afastar dos padrões de dependência. Portanto, além do conceito geral de reestruturação, o autor apresenta quatro tipos ideais de postura internacional, são elas: isolamento; autossuficiência; dependência e não alinhamento-diversificação. Dessa forma, conforme apresentado na Figura 4, o autor aponta para doze possibilidades de reestruturação, uma vez que um governo ao buscar o isolamento, por exemplo, ele parte das outras três possibilidades. Apesar dessa divisão não ser interessante especificamente para a análise de MPE deste trabalho, as considerações são úteis para contextualizar a evolução histórica desta interação bilateral que será apresentada no próximo capítulo.

Figura 4 – Tipos possíveis de reestruturação da política externa segundo Holsti

		MUDANÇA PARA			
MUDANÇA DE		Isolamento	Autossuficiência	Dependência	Diversificação
	Isolamento	X			
	Autossuficiência		X		
	Dependência			X	
	Diversificação				X

Fonte: Criação nossa, com base na estrutura analítica apresentada por Holsti (2016, p.5)

Assim como Goldmann (1982) apresentou uma distinção entre a política externa pretendida e a que de fato é implementada, Holsti (2016, p.12) chama a atenção para a necessidade de observar se a intenção de reestruturar as diretrizes externas se concretiza na prática e com a mesma dimensão pretendida. Para possibilitar essa verificação, o autor propõe um estudo com os discursos e declarações oficiais das autoridades de forma a verificar seus desígnios, além da análise de dados para observar, por exemplo a quantidade de novos

acordos assinados, volume de trocas comerciais, mudanças no padrão de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas, número de visitas de autoridades governativas, dentre outros. Dessa maneira, é possível observar se a reestruturação de fato ocorreu.

Joe Hagan (1994, p.157-159) apresenta uma proposta que se aproxima de certa forma da apresentada por Holsti (2016), pois o autor classifica a MPE através das seguintes maneiras, partindo do referencial das relações bilaterais do país com alguma grande potência: (1) acomodação/confrontação – quando é verificada alteração nos meios, por exemplo, abandono da diplomacia e emprego de uma estratégia combativa; (2) independência/interdependência de ação – envolve o grau de autonomia da política externa; (3) nível de comprometimento – considera em que medida decisões do passado limitam as escolhas futuras, isto é, se refere ao grau de comprometimento com determinada política.

Thomas Volgy e John Schwarz (1994, p.25) seguem a mesma definição de reestruturação de Holsti (2016). Entretanto, eles vão além na especificação da reestruturação ao apresentarem cinco condições básicas que devem ser atendidas simultaneamente para a avaliação se a alteração pode ser considerada como uma reestruturação. São elas:

(1) mudança multidimensional no comportamento: é verificada quando áreas que normalmente são independentes umas das outras se tornam interligadas, passam por um processo de mudança simultaneamente e convergem em prol da política externa. Isto é, em nome de um projeto político nacional, mudanças em diferentes setores – como economia, segurança, política regional e interpretação estratégica quanto ao cenário internacional – são implementadas, afetando assim as diretrizes externas de maneira conjunta;

(2) a mudança deve ocorrer além do plano discursivo. Isto é, não basta apenas a existência da intenção de redirecionar a política externa, é necessário apresentar evidências concretas de mudança de comportamento;

(3) deve envolver pelo menos dois tipos de reestruturação política: mudança na direção e na participação internacional. A primeira ocorre quando origina um novo padrão de interação no meio externo, por exemplo, a adoção de um posicionamento diferente em relação a determinadas agendas internacionais, alteração de parceiros, o abandono de uma aliança em direção à autossuficiência ou redução nas relações de dependência. Já a mudança na participação diz respeito a um maior ou menor envolvimento na política internacional;

(4) é necessário observar também o critério temporal. Para configurar uma reestruturação, devem ser identificadas grandes mudanças em um pequeno intervalo¹³;

(5) a quinta condicionante acaba convergindo com a primeira, pois estabelece que deve haver um critério quantitativo. Conforme apontado anteriormente, mudanças mais radicais mobilizam diversos setores.

De forma a ilustrar um caso de reestruturação da política externa que se enquadra em todos esses critérios, os autores também apontam para a política externa cubana na década de 1960, quando Fidel Castro passou a apresentar uma postura de hostilidade frente ao governo estadunidense no plano discursivo, assim como promoveu mudanças no espectro diplomático, no padrão comercial e no comportamento em instituições internacionais. Isto é, quando se afastou da influência dos EUA e se aproximou dos soviéticos.

Essas definições apresentadas até aqui limitam os estudos em dois espectros. Isto é, em pequenas mudanças adaptativas ao meio e em alterações mais drásticas. Além disso, a falta de um critério mais rígido para avaliar a questão temporal dificulta as análises.

Já Charles Hermann (1990, p.5), apresenta uma perspectiva gradual da MPE. O autor não apresenta uma terminologia específica para os casos mais drásticos, nem impõe uma condicionante de tempo. Ele propõe que as mudanças sejam analisadas em quatro níveis a partir dos seguintes critérios:

(1) mudanças de ajuste (*adjustment changes*): são quantitativas por serem identificadas quando há maior ou menor empenho para alcançar determinado objetivo. Há continuidade quanto ao que é feito, ao modo como é realizada, assim como seus propósitos;

(2) mudanças de programa (*program changes*): são qualitativas, pois se dão nos métodos ou meios pelos quais os objetivos são buscados e os problemas sanados. Isto é, envolvem novos instrumentos, por exemplo, opta-se pelas negociações diplomáticas no lugar de continuar tentando alcançar uma meta através do uso da força militar. Nesses casos, os propósitos também são mantidos;

(3) mudanças de problema/objetivos (*problem/ goal changes*): ocorrem quando o problema ou objetivo inicial é substituído, modificando o propósito da política externa;

(4) mudanças da orientação internacional (*international orientation changes*): são as mais extremas, pois envolvem o completo redirecionamento da orientação do ator voltada

¹³ Os autores não apresentam um critério específico para avaliar a temporalidade. Entretanto, procuram ressaltar que os Estados que possuem mais recursos, portanto, apresentam maior capacidade de mobilização para a realização mais rápidas de mudanças (VOLGY; SCHWARZ, 1994, p.26).

para as questões externas. Não dizem respeito apenas à abordagem do agente para um determinado tipo de problema ou questão, mas implica a transformação na forma do Estado atuar no cenário internacional.

Com base nesse modelo de Hermann (1990), Alden e Aran (2017, p.126) afirmam que as MPE podem ser observadas através de dois espectros principais. Um deles seria a dimensão tática da política externa, que é quando a mudança é verificada em termos de métodos e instrumentos implementados. O outro seria o aspecto estratégico, envolvendo alterações no cálculo quanto ao objetivo e na atuação do Estado no tabuleiro do jogo político internacional.

Jerel Rosati (1994, p.236) também apresenta uma tipologia com quatro resultados possíveis para avaliar os processos de transição. Nesse caso, os critérios envolvem o escopo, os objetivos e a estratégia da política externa. Para ele, a MPE pode representar uma: (1) intensificação, quando a mudança é muito branda e contribui para reforçar o escopo, os objetivos e a estratégia; (2) refinamento, ocorre através de uma mudança pequena; (3) reforma, que representa o nível moderado; (4) reestruturação, quando é possível identificar uma mudança mais profunda.

Niklasson (2006, p.40-44) também segue a lógica de avaliar a MPE através de uma perspectiva gradual. Nesse caso, ele propõe a análise em três níveis, levando em consideração o programa, os objetivos e a estratégia. O primeiro deles representaria um ajustamento, quando poucas mudanças são identificadas. O segundo grau marca uma alteração moderada, sendo caracterizado como reforma. Já a mudança mais intensa, é classificada como reestruturação.

Além desse critério, o autor também sugere que a mudança seja avaliada em termos de temporalidade e escopo. Isto é, a segunda dimensão a ser observada seria se a alteração ocorreu de maneira gradual – ao longo de anos –, ou se ocorreu rapidamente. A ideia é que esse critério poderia indicar, por exemplo, se a MPE foi provocada por algum tipo de crise ou evento pontual. Quanto ao escopo, a proposta é observar se houve alguma alteração em relação a cinco questões: política econômica, comércio, estabilidade do regime, segurança, identidade nacional e autonomia. Nesse quesito, o autor ressalta que o escopo também pode variar de acordo com o outro Estado para qual a mudança foi direcionada.

Por fim, o autor ainda apresenta uma tipologia para classificar os estágios da mudança. A reorientação diz respeito à etapa que representa a intenção das autoridades implementarem a MPE. Em seguida, vem a fase do desengajamento, marcada pelo desmantelamento dos padrões existentes. O terceiro estágio é marcado pela reestruturação,

quando é possível observar o desenvolvimento de novas relações e novos padrões culturais, diplomáticos, militares e comerciais. Por último, ocorre o processo de estabilização da nova política externa. Essa proposta estrutural será útil para observar a evolução histórica dessa relação bilateral, que será apresentada no capítulo seguinte.

Indo em uma direção semelhante, Joakim Eidenfalk (2006, p.10-11) propõe uma análise quantitativa, que leva em consideração questões como escopo, domínio e efeito, de forma a medir a extensão da mudança. No quesito escopo, deveria ser observado quantos setores foram afetados e quão profundo foi o impacto. Para isso, as principais áreas a serem investigadas são: (1) segurança – a maneira como os Estados lidam com diferentes ameaças, sendo elas de qualquer natureza; (2) economia – aspecto comercial e de investimentos; (3) política – observação das atividades diplomáticas, negociações e representação do país.

Em termos de domínio, deve ser observado para quantos atores a MPE foi direcionada. Isto é, interessa saber se é no nível das relações bilaterais, se envolve apenas um determinado grupo de Estados ou se abrange o sistema internacional como um todo. Por fim, para avaliar o efeito, o autor propõe a realização de um estudo sobre os detalhes da mudança, buscando compreender como ela afetou esses três setores e os demais Estados envolvidos, além de examinar o que de fato foi alterado. As considerações finais sobre a extensão envolvem o conjunto de resultado dessas três etapas, que permitem observar, por exemplo, se a postura isolacionista foi substituída por uma mais ativa.

Já Goldmann (1982, p.232) seguiu um critério diferente para definir o que é a MPE. Ele apresentou três possibilidades, porém classificou de maneira específica apenas duas delas. O primeiro tipo é a mudança como uma adaptação, marcando uma resposta ao meio. O outro seria uma aprendizagem, que marca uma inovação. O terceiro caso é tratado genericamente como mudança. Conforme será apresentado na próxima seção, a distinção é realizada de acordo com as fontes que provocaram a alteração. É importante ressaltar que o autor não está preocupado com a MPE em si, mas sim com os fatores que dificultam que ela ocorra.

2.3 Quais são os fatores que contribuem para que a MPE aconteça?

Assim como não há um consenso na literatura quanto a variável dependente, o mesmo ocorre em relação ao que pode ser considerado como os fatores – domésticos e internacionais – que contribuem para que a MPE ocorra. Nesse caso, as possibilidades são ainda maiores, dado a característica da APE apontada anteriormente de buscar explicações multicausais por entender que a política externa representa uma interação complexa entre as fontes domésticas e as internacionais.

Os fatores que explicam a mudança são tratados na literatura tanto como variáveis independentes, quanto como intervenientes – que podem ser modeladoras ou restritivas¹⁴. No primeiro caso, os fatores dizem respeito a elementos que podem influenciar os tomadores de decisão a optarem pela mudança. Niklasson (2006, p.45) os classificou como promotores de MPE e definiu como “qualquer fator presente dentro ou fora do agente A que, [...] aumenta a probabilidade de A abandonar, ou consideravelmente modificar, a política P” (NIKLASSON, 2006, p.45, tradução nossa¹⁵). Os exemplos que serão apresentados a seguir evidenciam que as fontes de mudança podem ser de diversas ordens, sejam elas materiais ou mesmo subjetivas.

As variáveis intervenientes modeladoras dizem respeito aos fatores envolvidos no processo decisório em si. Isto é, abarcam considerações sobre as estruturas deliberativas¹⁶, além das questões cognitivas, percepções e as principais características dos atores envolvidos nas tratativas¹⁷. Já as restritivas, conforme será apresentado na próxima seção, representam os elementos existentes que dificultam a mudança dos rumos da política externa.

¹⁴ Sposito (2012) realiza a distinção entre essas duas variáveis, pois apesar de ambos influenciarem como as fontes (variáveis independentes) terão um resultado político (mudança ou a manutenção da política externa), elas desempenham este papel de maneira diferente: “os *estabilizadores* restringem e são condicionantes sobre a atuação do processo decisório e cognitivo, durante o qual os tomadores de decisões interpretam as *fontes* e decidem a política externa a ser adotada, modelando a nova política externa.” (SPOSITO, 2012, p.40).

¹⁵ No original: “any factor within or outside agent A that, [...] increases the likelihood that A will abandon, or considerably modify, policy P.” (NIKLASSON, 2006, p.45).

¹⁶ Margaret Hermann e Charles Hermann (1989, p.363-369) classificam essas estruturas como Unidades de Decisão Final (UDF), em inglês: *ultimate decision unit*. Elas podem variar de acordo com a dimensão do problema e conforme o setor. São formadas por indivíduos que têm autoridade e capacidade deliberativa, além de serem influentes. A decisão pode ser formada de três maneiras diferentes: (1) através de um líder predominante, que sozinho tem poder suficiente para decidir; (2) através de um único grupo, no qual os membros deliberam entre eles e chegam a uma decisão coletiva; (3) através de atores múltiplos, que integram o governo, mas que não possuem autoridade direta para decidir. Por exemplo, as UDF podem ser formadas por presidentes, ministros, assessores, representantes de partidos políticos, membros de determinado departamento, dentre outros.

¹⁷ Dado que as decisões são tomadas por indivíduos, para compreender determinadas diretrizes adotadas, considera-se importante observar as características pessoais das autoridades políticas e dos atores envolvidos no processo decisório, pois seus valores, visão sobre política externa, ideologia, dentre outros elementos, são influentes. Nesse sentido, para Hudson e Day (2020, p.31-33), a terceira geração da APE que se desenvolveu a partir do estímulo do governo Gorbachev, hoje passa por um processo de renovação. A inflexão é marcada pela gestão de Donald Trump e pela transição da ordem global – período no qual o papel das lideranças costuma ser ainda mais marcante. Esses dois fatores ressaltam a necessidade de os trabalhos inserirem os elementos individuais em suas análises. Há alguns trabalhos na literatura da APE que apresentam técnicas específicas para viabilizar esse tipo de estudo, como é o caso do artigo de Margaret Hermann

A lógica presente na APE é que as fontes de mudança por si só não são capazes de desencadear um processo de mudança. Vai depender da influência delas sobre os elementos restritivos e da maneira como as autoridades que participam da elaboração da política as interpretam e as assimilam, podendo optar pela implementação de uma nova diretriz externa ou não (GOLDMANN, 1982, p.231; GUSTAVSSON, 1999, p.84; HERMANN, 1990, p.16-17; HERMANN; HERMANN, 1989, p.361-362).

Apesar dessa distinção, conforme será apresentado a seguir, alguns autores consideram as autoridades políticas também como fonte de mudança, ou seja, como uma variável independente. Walter Carlsnaes (1993, p.10-12) critica essa decisão por considerá-la uma inconsistência metodológica. Além disso, ele argumenta que apesar de ter aberto a chamada caixa preta do Estado, não confere ao processo decisório a centralidade da análise. Entretanto, consideramos que essa situação pode simplificar os estudos que não pretendem se aprofundar na observação do processo decisório. De acordo com o que foi apontado anteriormente, a APE não se restringe apenas a esse tipo de análise.

O modelo desenvolvido por Joe Hagan (1994, p.159-160) busca analisar a reestruturação da política externa através da perspectiva das alterações que ocorrem na política doméstica. Para isso, o autor divide sua variável independente em quatro categorias possíveis: (1) mudança dos principais líderes; (2) mudança profunda na coalizão doméstica; (3) alterações no nível dos grupos e partidos políticos; (4) revolução, que leva ao poder a oposição.

Após a identificação das fontes de mudança, o autor passa para a análise das variáveis intervenientes, que se dividem entre dois elementos: (1) a identificação de ameaças e problemas externos; (2) a percepção e avaliação tanto da intensidade, quanto da dimensão dessas ameaças. Nesta etapa, o objetivo é observar a orientação da agenda externa do novo grupo que governa. Ademais, interessa saber se há diferença em termos de percepção quanto ao contexto internacional em relação à liderança anterior.

Ao apontar para os fatores que predisõem a reestruturação da política externa em seu estudo, Holsti (2016, p.13-15) divide suas variáveis independentes entre fontes externas e domésticas. Este modelo é interessante, pois também leva em consideração a influência de elementos históricos e culturais sobre os rumos da política externa. Quanto ao nível internacional, as considerações envolvem a existência de ameaças militares, ameaças não

(1995). A autora desenvolve uma tipologia para analisar as características dos líderes e busca relacioná-las com o tipo de MPE implementado.

militares e as condições estruturais frente a outros países, por exemplo, a identificação de uma situação de vulnerabilidade. Em relação ao meio doméstico, as possibilidades envolvem as condições econômicas, existência de algum tipo de ameaça interna, além da fragmentação política. Por fim, como variável interveniente, o autor aponta para a necessidade de avaliar as percepções, valores culturais e ideológicos, preferências e a personalidade dos atores envolvidos na elaboração da política externa.

Segundo o modelo proposto por Hermann (1990, p.11), quatro elementos são considerados como os principais propulsores do redirecionamento da atuação dos países no cenário internacional, são eles: (1) liderança política; (2) burocracia; (3) reestruturação doméstica e (4) choque externo.

No primeiro caso, o redirecionamento é proveniente das intenções dos líderes políticos, sejam eles, por exemplo, o presidente ou ministro das relações exteriores. O segundo fator envolve as decisões tomadas por agentes envolvidos na burocracia do governo – de diferentes setores –, que possuem algum tipo de influência e que tenham apoio dos principais componentes da liderança política do país. Já a mudança originada pela reestruturação doméstica é provocada por modificações que ocorrem nos segmentos politicamente relevantes dentro da sociedade. A título de exemplo, pode estar relacionada com uma mudança na leitura política das elites. Por fim, os choques externos representam eventos dramáticos, de grande relevância que ocorrem no meio internacional – eles podem ser de cunho econômico, alteração nas relações de poder, entre outros fatores –, que chamam a atenção dos agentes formuladores de política externa, apontando a necessidade de redirecionamento.

Na proposta apresentada por Gustavsson (1999, p.74), o autor destaca três fatores que ele considera como indispensáveis para analisar a mudança. Eles são: (1) liderança política estratégica; (2) algum tipo de crise e (3) as alterações que ocorrem nas condições estruturais fundamentais.

Este terceiro fator diz respeito a questões de ordem política, social, econômica e estratégica presentes tanto no meio doméstico, quanto no internacional. No âmbito externo, Gustavsson (1999, p.83) destaca como fator político de mudança, as relações de poder existentes no tabuleiro do jogo político internacional, além dos aspectos militares tradicionais, isto é, as questões envolvendo a segurança nacional. Dentro da perspectiva da economia política internacional, o autor leva em consideração as características das transações econômicas transfronteiriças dos países, assim como as condições institucionais através das quais elas ocorrem.

Já em nível doméstico, as fontes políticas dizem respeito à necessidade de os mandatários obterem apoio dos eleitores; às dinâmicas partidárias internas; às pressões exercidas por diferentes componentes da sociedade para que determinada política externa seja mantida ou não, de forma a satisfazer seus interesses. Nesse sentido, os resultados eleitorais, as pesquisas de opinião e as alianças desenvolvidas entre os principais atores políticos são de grande importância. Do ponto de vista econômico interno, os fatores envolvem os níveis de desenvolvimento da economia – verificados através de indicadores como as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), nível de inflação e o índice de desemprego –, além das condições institucionais que envolvem a relação entre o Estado e os integrantes de grupos do mercado de trabalho.

O modelo apresentado por Joakim Eidenfalk (2006, p. 2-7) também apresenta uma divisão entre as fontes domésticas e internacionais. Neste caso, o autor apresenta cinco elementos de pressão¹⁸:

(1) os representantes do corpo burocrático podem ser o estímulo para que um novo projeto de política externa seja implementado; (2) a opinião pública é considerada um fator fundamental, pois os atores políticos precisam do apoio para serem reeleitos e para avançar com seus projetos. Em caso de insatisfação, o público pode pressionar pela mudança; (3) a mídia também pode exercer influência sobre a política externa, pois representa uma ponte entre o público e o governo. Portanto, em busca de apoio, os atores políticos podem levar em consideração a pressão da mídia; (4) os grupos de interesse, formados por associações organizadas que buscam influenciar as decisões do governo; (5) os partidos políticos podem influenciar em prol da mudança, pois os mandatários precisam de apoio para governar.

Quanto aos fatores internacionais, o autor aponta como fonte de mudança os seguintes elementos: (1) os fatores globais representam algum evento, ou alguma mudança no sistema político internacional, assim como em suas normas e instituições; (2) os fatores regionais são os mesmos dos globais, porém o impacto se limita à região; (3) as relações bilaterais levam em consideração as interações com outros governos. Os laços existentes podem provocar uma mudança através da influência, por exemplo, de ameaças militares ou por questões comerciais; (4) os atores não estatais englobam componentes transnacionais

¹⁸ É válido notar que apesar de serem apontados aqui como fontes de pressão em prol da mudança, todos esses elementos também podem representar fatores que atuam influenciando a manutenção de determinada política, dificultando que novos caminhos sejam escolhidos.

como por exemplo, corporações, organizações vinculadas à causa dos direitos humanos, além de redes criminosas e terroristas.

No modelo de Goldmann (1982, p.239-240), as fontes apresentadas são as mudanças ocorridas no cenário no qual os Estados estão inseridos, que podem desencadear um processo de adaptação; o *feedback* negativo de determinada política, que acarreta um processo de aprendizagem; fontes gerais, não especificadas, as quais ele chamou de fatores residuais. Esses conceitos são genéricos, pois o foco do autor não é analisar a mudança em si, mas sim os fatores que dificultam que ela ocorra.

Hagan e Rosati (1994, p.270-271), ao realizarem uma revisão bibliográfica de diferentes textos que abordam a questão da MPE, eles consideram que no geral, é possível agrupar os possíveis fatores que pressionam em prol do redirecionamento em duas categorias: (1) mudanças em estruturas globais e no posicionamento dos Estados no sistema internacional – representam alterações que ocorrem no nível sistêmico e acabam refletindo nos recursos domésticos de poder. Por exemplo, declínio hegemônico e ascensão de potências emergentes; (2) realinhamentos na política doméstica – dizem respeito à influência das alterações de qualquer natureza ocorridas na estrutura de poder interna, que por sua vez, podem provocar mudanças nas crenças, valores e interesses do governo.

2.4 Quando e por que as MPE ocorrem?

Conforme apresentado, existe um consenso na literatura de MPE de que nem sempre as fontes de mudança são suficientes para provocar a implementação de novas diretrizes externas. Isso vai depender tanto de como os atores envolvidos no processo decisório lidarão com elas, quanto do impacto delas sobre as variáveis intervenientes restritivas.

Esses elementos restritivos são o foco do modelo analítico apresentado por Kjell Goldmann (1982). O autor estava interessado em compreender o período da *détente* durante a Guerra Fria, através da perspectiva das restrições estruturais existentes que dificultam o processo de mudança. Seu ponto de partida é a premissa de que os Estados estão constantemente sujeitos a estímulos para iniciar um processo de mudança, de forma a se adequarem às novas condições do meio interno e externo. Entretanto, também existe a predisposição para que determinada política seja mantida, influenciada pelos procedimentos operacionais padrão (*standard operating procedures* - SOP¹⁹) no âmbito doméstico e por

¹⁹ Representam as regras e os procedimentos já consolidados e institucionalizados nas estruturas administrativas e burocráticas, que existem para viabilizar a realização de tarefas rotineiras

elementos restritivos internacionais. Para lidar com essas tendências contraditórias, esse modelo apresenta o conceito de estabilizadores.

Segundo Goldman (1982, p.241), os estabilizadores podem: a) bloquear os estímulos em prol da mudança, a não ser que os fatores restritivos sejam removidos; b) pode reduzir o escopo da mudança; c) atrasar o processo de redirecionamento.

Conforme apresentado na Figura 2, a lógica seguida é que essa variável interveniente reflete em um primeiro momento sobre a etapa da percepção das fontes de mudança pelos atores envolvidos no processo decisório. Para que seja iniciado o processo das tratativas que podem acarretar a reorientação, é preciso que os estabilizadores sejam quebrados pela primeira vez. Caso isso ocorra, após a decisão tomada em prol da mudança, os elementos restritivos incidem sobre a etapa da implementação da nova política, podendo levar ou não à sua concretização e determinar o grau da mudança. Portanto, seguindo essa lógica, é possível afirmar que a MPE ocorre apenas quando há uma ruptura dos estabilizadores.

De forma a ilustrar essa situação, Goldman (1982, p.231) afirma que para tornar possível a aproximação entre dois inimigos de longa data, é essencial que as suas políticas mútuas de inimizade sejam desestabilizadas. Simultaneamente, é preciso que ocorra a estabilização da política de cordialidade que emergiu após o processo de remoção dos estabilizadores.

O autor enquadra os elementos restritivos em quatro categorias diferentes, mas que não são mutuamente excludentes. A primeira delas representa os estabilizadores administrativos, que representam as dificuldades impostas pela estrutura burocrática. Quando ocorre uma alteração na balança de poder existente nessa estrutura, pode ser que algumas diretrizes sejam repensadas.

Em seguida, são apresentados os elementos restritivos políticos, que dizem respeito ao papel que a agenda externa representa para a política doméstica. A rede de apoio existente para uma determinada política por parte de grupos de interesse, por exemplo, pode ser considerada como um estabilizador. Além dessa questão, o autor observa que se o nível de institucionalização de uma diretriz específica for alto, os custos políticos para a sua mudança também são elevados.

A terceira categoria se enquadra no campo cognitivo, que está atrelado às ideias das bases políticas. Nesse caso, o autor chama de consistência o elemento restritivo que dificulta a

complexas de maneira coordenada e eficiente, além de contribuir para manter certa estabilidade. A ideia é que esses elementos também servem para dificultar que sejam implementadas mudanças profundas que contrariem determinados princípios tradicionais.

implementação de políticas que não sejam consideradas legítimas, que não tenham embasamento político ou que não condizem com as ideias, crenças e valores presentes no âmbito político. Além disso, ele aponta para a complexidade das redes políticas, que segue a seguinte lógica: “se a política P1 é pensada para facilitar a busca bem-sucedida de outra política, P2, e se P2 é estável, então esta ligação entre P1 e P2 é um estabilizador da política P1” (GOLDMANN, 1982, p.253, tradução nossa²⁰).

Quanto a esse elemento cognitivo, é necessário ressaltar que Goldmann (1982, p.236-238) parte do princípio de que as políticas são baseadas em um conjunto de ideias arraigadas na estrutura do processo decisório. Portanto, a MPE representa uma mudança nesse agrupamento de ideias. As alterações que ocorrem no meio doméstico e internacional podem levar as autoridades decisórias a repensar as ideias já institucionalizadas de forma a se adaptar às novas condições. Essa mudança também pode ser acarretada por uma alteração na liderança, na composição da estrutura organizacional ou na balança de poder da estrutura decisória.

A última esfera é atrelada ao nível internacional, que representa questões relativas às relações externas do Estado, como os constrangimentos impostos pela institucionalização internacional e pela interdependência. Dentro dessa categoria, o autor também apresenta um elemento classificado como terceira parte. Esse último fator apresenta a lógica de que a reorientação política dificilmente ocorrerá, por exemplo, se a permanência da política anterior for fundamental para a proteção contra um Estado rival.

Nessa mesma direção, Volgy e Schwarz (1994, p.26-36) argumentam que existem redes de restrições que dificultam a implementação de uma MPE mais profunda. Elas são formadas pelos seguintes elementos:

(1) rede burocrática – envolve questões como os SOPs, além dos jogos de interesse e competição por recursos entre diferentes departamentos; (2) rede do regime – a ideia é que as características do regime podem ser um empecilho. Nas democracias seria mais difícil a adoção de uma nova política externa devido a existência de uma estrutura burocrática mais complexa. Em todo caso, a MPE seria favorecida caso o regime estivesse passando por um processo de transição de qualquer natureza; (3) rede de recursos – alterar os rumos das diretrizes externas representa riscos e pode implicar em custos. Portanto, quanto mais recursos

²⁰ No original: “If policy P1 is thought to facilitate the successful pursuit of another policy, P2, and if P2 is stable, then this positive link between P1 and P2 is a stabilizer of policy P1.” (GOLDMANN, 1982, p.253).

o Estado tiver, maiores são suas possibilidades de redirecionamento. Um aumento na disponibilidade de recursos pode romper com esse estabilizador; (4) rede global – as estruturas globais, suas normas e organizações podem restringir a MPE. Essa situação pode se reverter quando a ordem mundial estiver em processo de transição; (5) rede regional – o grau da integração regional pode dificultar a mudança. Por outro lado, quando uma situação de instabilidade é instaurada ou quando o equilíbrio hegemônico é alterado, aumenta a chance de ocorrer uma MPE.

No modelo desenvolvido por Jakob Gustavsson (1999, p.85-87), o autor apresenta o conceito de janela política para se referir ao momento em que surge uma oportunidade mais propícia para a implementação da MPE. Nesse cenário, os indivíduos envolvidos no processo decisório, após assimilarem as fontes de mudança, aproveitam para apresentar uma nova proposta e convencer os demais atores políticos a implementar a agenda inovadora, que seria mais propícia diante daquele contexto.

Em outras palavras, a abertura dessa janela contribui para romper determinados estabilizadores existentes, pois conforme observa o autor, geralmente essa situação está associada a algum tipo de crise²¹ e com a percepção dos atores políticos quanto à existência de um problema. Por sua vez, essa situação costuma provocar medo e a sensação de urgência sobre as autoridades, o que os leva a acelerar o processo político em prol da mudança.

Quanto ao porquê as MPE ocorrem, é uma questão complexa, pois envolve considerações sobre as diferentes fontes de mudança apresentadas anteriormente, além das percepções e características das UDF.

De forma a simplificar essa resposta, é possível apontar para os argumentos apresentados por Charles Hermann (1990, p.13) e por Jerel Rosati (1994, p.234-235). Ambos afirmam que a MPE costuma ser motivada por uma sensação de fracasso. Os atores políticos percebem que as diretrizes vigentes são ineficientes para atingir alguns objetivos específicos e para lidar com determinados problemas ou com uma situação crítica.

Também podem constatar que a política externa é inadequada diante das novas condições colocadas pelo meio doméstico e internacional, que se encontra em processo constante de transformação. Nesse sentido, conforme ressalta Rosenau (1981, p.50 *apud*²²

²¹ Gustavsson (1999, p.86-87) considera que as crises têm as seguintes propriedades: (1) entendimento de que algum valor arraigado está sendo ameaçado; (2) incerteza quanto ao futuro; (3) tempo reduzido para uma reação.

²² ROSENAU, James. **The Study of Political Adaptation: Essays on the Analysis of World Politics**. New York: Nichols Publishing.

ROSATI; HAGAN; SAMPSON, 1994, p.9), os atores que participam das tratativas deliberativas estão buscando sempre minimizar os custos e maximizar as oportunidades que surgem no tabuleiro do jogo político.

Partindo da perspectiva do âmbito interno, é necessário considerar que “[...] grupos de liderança ou as coalizões [sociais, econômicas e políticas que possuem influência sobre o governo] colocam sua própria marca nos objetivos que os Estados buscam nas relações exteriores e na natureza da reação do Estado às pressões internacionais”, conforme observa Hagan (1994, p.146-147, tradução nossa²³). Portanto, o porquê da mudança pode estar relacionado às alterações que ocorrem nas dinâmicas políticas, sociais e econômicas no meio doméstico, uma vez que elas podem provocar modificações no que se entende como interesse nacional.

2.5 Modelo de análise proposto

Antes de apresentar o arcabouço analítico proposto, é necessário ressaltar que das seis partes integrantes da política externa que foram apresentadas por Niklasson (2006, p.25), apenas quatro interessam para este trabalho. São elas: o programa, a decisão em si, a implementação e o comportamento. O processo decisório – que representa um dos principais objetos de estudo da APE – será deixado de lado, uma vez que o caráter político cubano dificulta a realização desse tipo de análise. Além disso, este trabalho considera Barack Obama e Raúl Castro como fontes de mudanças, os principais representantes da UDF que optaram pela MPE.

A estrutura analítica apresentada a seguir, representada pela Figura 5, busca dar suporte para responder as seguintes indagações: por que demorou tanto para o restabelecimento dos laços diplomáticos entre os EUA e Cuba e por que se tornou possível a partir de 2014? Quais seriam os fatores estabilizadores que dificultavam a MPE? Quais fontes políticas e econômicas – domésticas e internacionais – teriam contribuído para a alteração desses fundamentos? Quem seriam os atores interessados na mudança e quais seriam os que tinham interesse na manutenção da antiga política? Realmente ocorreram mudanças em termos de política externa? Em quais aspectos e profundidade elas ocorreram? Quais elementos permaneceram, se mantiveram de que forma?

²³ No original: “[...] leadership group or coalition puts its own imprint on the goals the state pursues in foreign affairs and the nature of the state's reaction to international pressures.” (HAGAN, 1994, p.146-147).

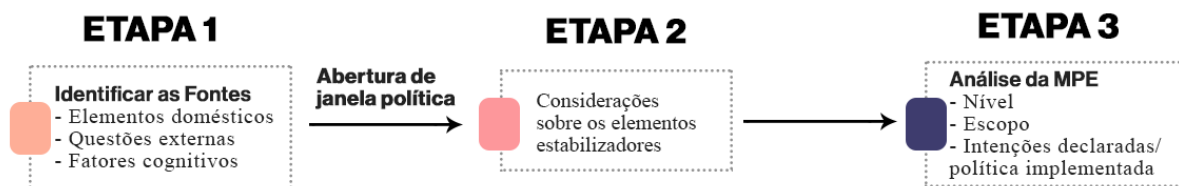
Para isto, o modelo proposto segue a lógica da dinâmica *input-output*, que busca relacionar elementos domésticos e internacionais com a MPE. Ademais, será realizada uma adaptação de forma a conjugar o modelo *checklist* com o de restrição estrutural. O ponto de partida é a noção de que as fontes nacionais e externas podem refletir sobre os atores políticos, resultando na abertura de uma janela política e na ruptura dos estabilizadores.

O passo inicial será voltado para a identificação das fontes de mudança, que com base nas diferentes possibilidades apresentadas anteriormente, serão agrupadas através de três critérios: (1) elementos domésticos – representados por mudanças na liderança, a conjuntura política, modificações nas diretrizes políticas internas atreladas ao novo projeto de governo e às demandas sociais, além da situação econômica; (2) questões externas – mudanças em relação a laços bilaterais, alterações nas estruturas regionais e globais, elementos estratégicos, conjuntura econômica e existência de ameaças ou crises; (3) fatores cognitivos – características das novas lideranças, orientação de suas agendas externas, percepção sobre as oportunidades existentes e quanto ao contexto internacional.

Em seguida, serão realizadas considerações sobre os fatores estabilizadores da antiga política, assim como será analisado quais elementos restritivos teriam sido mantidos e quais foram quebrados, influenciando no grau da MPE. Para isso, será seguido a tipologia desenvolvida por Goldmann (1982), que envolve estabilizadores administrativos, políticos, cognitivos e internacionais.

O último passo será voltado para analisar a MPE através da perspectiva do seu grau e escopo. De forma a avaliar o nível da mudança, será empregado a tipologia desenvolvida por Hermann (1990) por considerá-la como a mais completa. Em termos de escopo, será seguido o critério apresentado por Eidenfalk (2006) e por Niklasson (2006) de observar quantos e quais setores foram atingidos pela alteração das diretrizes externas. Também será levado em consideração a diferenciação realizada por Goldmann (1982) entre política externa enunciada e não enunciada, além da recomendação apresentada por Holsti (2016) e por Volgy e Schwarz (1994) quanto a necessidade de verificar se as intenções declaradas se verificaram de fato na prática. Para tanto, será realizado um trabalho com discursos e pronunciamentos oficiais, além de um estudo dos documentos dos acordos gerados.

Figura 5 – Estrutura analítica proposta



Fonte: Criação nossa, com base em Eidenfalk (2006); Goldmann (1982); Gustavsson (1999); Hermann (1990); Hagan e Rosati (1994); Holsti (2016); Niklasson (2006); Volgy e Schwarz (1994)

Antes da aplicação dessa estrutura analítica – que será realizada a partir do terceiro capítulo desta dissertação –, a seção a seguir busca apresentar um panorama do histórico da relação entre Cuba e os Estados Unidos, além da evolução de suas agendas externas para essa interação bilateral, tendo como ponto de partida o contexto que levou ao rompimento dos laços diplomáticos em 1961. O intuito é demonstrar a complexidade envolvida na implementação de uma MPE neste caso e da decisão anunciada por Raúl Castro e Barack Obama, no dia 17 de dezembro de 2014, voltada para a normalização. Ademais, o próximo capítulo também tem como objetivo apresentar um parâmetro para que a MPE seja analisada.

3 O PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE OS EUA E CUBA: ANTECEDENTES DA CHEGADA DE RAÚL CASTRO E BARACK OBAMA AO PODER

Historicamente, as relações entre os Estados Unidos e Cuba sempre apresentaram um elevado nível de complexidade. Com a observação da evolução do histórico dessa interação bilateral, é possível perceber a importância desse convívio para o desenvolvimento de questões econômicas, políticas e de dinâmicas populacionais dos dois países, tendo reflexo também sobre suas projeções externas.

O capítulo anterior – com base na APE – apresentou o caráter dinâmico e intrincado da formulação da agenda externa dos países. Esse processo envolve, não só cálculos materiais, geopolíticos e geoeconômicos, como também abrange questões intersubjetivas, as quais dizem respeito a valores e percepções sobre a imagem de si próprio e dos demais atores do tabuleiro do jogo político internacional, que por sua vez, são desenvolvidas ao longo do tempo através da interação entre os atores.

Portanto, este segmento tem como objetivo depreender como esses fatores se relacionaram e evoluíram ao longo da história, refletindo sobre a política externa desses países, influenciando os rumos dessa relação bilateral.

De forma a observar a importância de Cuba para as pretensões hegemônicas estadunidenses, o ponto de partida é o século XIX, quando os EUA passaram a se projetar de maneira mais sistemática como uma potência regional e, sobretudo, global. Em seguida, é analisado o processo de ruptura das relações diplomáticas em 1961, que foi impulsionado pelo desenrolar da Revolução Cubana a partir de 1959 e marcado pelo cenário da Guerra Fria (1947/1989). Neste caso, interessa observar como ocorreu o processo de desenvolvimento da agenda externa pautada pela lógica do confronto e da hostilidade. Por fim, a última seção deste capítulo apresenta a maneira pela qual esse padrão se estabilizou e foi mantido ao longo do período pós-confronto bipolar até o final do governo Fidel Castro e da gestão George W. Bush.

3.1 Cuba e o imaginário de domínio estadunidense

Cuba é considerada como uma peça importante para o plano de projeção internacional dos EUA, pois serviu como uma espécie de laboratório para o desenvolvimento

de estratégias de dominação e intervenção²⁴, que foram aplicadas, principalmente, no processo de expansão para a América Latina e o Caribe, e até mesmo – guardando as devidas proporções e especificidades – na política externa para o Oriente Médio após o 11 de setembro de 2001 (AYERBE, 2004, p.41; PÉREZ JR., 2008, p.1; SEGRERA, 2017, p.2; ALZUGARAY-TRETO, 2017, p.64).

A ilha se encontrava presente no imaginário estadunidense como um instrumento para alcançar os seus interesses, desde o início do século do século XIX – quando Cuba ainda se encontrava nas amarras do domínio colonial espanhol –, anos depois de os EUA terem conquistado sua independência (1776) diante da grande potência da época, a Inglaterra.

Após a consolidação da sua independência e a ratificação da Constituição (1789), que representou a conformação da União política, as autoridades estadunidenses se voltaram para a construção do primeiro império dos EUA (PECEQUILO, 2011, p.57). Elas apresentavam predisposição para ampliarem os domínios territoriais do país no continente, de forma a incrementarem seu poderio e riqueza, além de promoverem a projeção no cenário internacional.

Nesse primeiro momento, as atenções eram direcionadas para a conquista da Louisiana e da Flórida. Entretanto, esse ímpeto expansionista encontrava dificuldades frente a presença das potências europeias, principalmente a França e a Espanha. Em novembro de 1805, o presidente Thomas Jefferson (1801/1809) declarou que em caso de conflito com os espanhóis, ele iria anexar Cuba ao território estadunidense, pois considerava o domínio da ilha como uma medida estratégica para a conquista da Flórida e da Louisiana (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.8; SEGRERA, 2017, p.37-38).

A percepção da importância geográfica de Cuba para os interesses estadunidenses permaneceu na gestão do presidente James Madison (1809/1817). Porém, foi na administração de James Monroe (1817/1825) – a partir da implementação da Doutrina Monroe (1823) – que a ideia de anexação da ilha passou a se desenvolver de forma mais sistemática.

²⁴ Os principais métodos são a “intervenção armada e ocupação militar; construção da nação e redação da constituição; inserção de capital e saturação cultural; instalação de regimes fantoches, a formação de classes políticas clientelistas, e organização de exércitos por procuração; a imposição de tratados; o estabelecimento de bases militares permanentes; assistência econômica – ou não – e reconhecimento diplomático – ou não – através da imposição de circunstâncias. [...] sanções comerciais, isolamento político, operações secretas, e embargo econômico” (PÉREZ JR., 2008, p.1, tradução nossa).

A Doutrina Monroe – pautada pela lógica da “América para os americanos” –, representou a primeira manifestação mais evidente da hegemonia continental dos EUA e apresentou a percepção de que a sua segurança estava atrelada à segurança dos demais países da região. Ela estabeleceu o hemisfério americano como uma área preferencial da influência de Washington. Através da cooperação e expansão da democracia, buscou a autonomia e diferenciação do sistema americano em relação ao sistema político, social, econômico e de valores europeus. Ademais, tinha como objetivo dificultar a ingerência de poderes extrarregionais e promover a estabilidade regional, de forma a atender aos interesses estadunidenses (PECEQUILO, 2013, p.38; *idem*, 2011, 66-73).

A retórica apresentada para defender essa estratégia de segurança hemisférica, passava pela narrativa de que dessa forma, os estadunidenses estariam contribuindo para assegurar um modo de vida na região, que na percepção deles, seria mais avançado em termos civilizacionais, baseado na experiência republicana. Diante da suposta impossibilidade de os países latino-americanos defenderem seus próprios interesses – dada a fragilidade das novas repúblicas –, seria dever dos Estados Unidos assegurarem a proteção.

Essa doutrina vigorou de maneira mais evidente na agenda externa dos EUA para a América Latina e Caribe entre 1823 e 1904, ou seja, até a implementação do Corolário Roosevelt. Porém, é possível considerar que ela não foi totalmente abandonada até hoje pelas autoridades estadunidenses (AYERBE, 2004, p.42).

Segundo Pecequilo (2013, p.2-6; 2011, p.29-76), essa estratégia está atrelada a um conjunto de ideias, tendências e temas, que surgiu junto com a república, em 1776, se encontrando presente na Declaração de Independência dos EUA. Esse conjunto representa elementos de continuidade nas orientações de sua ação externa, independentemente do período em que está sendo levado em consideração, podendo variar em termos de mudança de ajuste (apresentando maior ou menor intensidade) e mudança no programa (alteração nos métodos e meios).

Em termos gerais²⁵, o ponto de partida é a premissa do excepcionalismo estadunidense. Isto é, a ideia de que os EUA seriam superiores e diferentes em relação às demais nações, uma vez que seu sistema político – representado pela República democrática –, seria um experimento superior, atrelado à noção de liberdade e autonomia, que proporciona a capacidade dos estadunidenses escolherem o seu próprio destino. Portanto, ao terem um lugar

²⁵ Para maior detalhamento e observação da evolução histórica dessas tradições, ver PECEQUILO (2011).

especial no mundo, eles seriam os responsáveis por propagar o experimento republicano, liberal e democrático para além de suas fronteiras. Nesse sentido, foi consolidada uma estrutura retórica, pautada pela ideia de que os Estados Unidos deveriam “ensinar pelo exemplo”, sendo o “farol da humanidade” e a “cidade na colina”.

A autora observa que em um primeiro momento, no período pós-independência, a perspectiva desses elementos retóricos era a ideia de que a expansão da democracia no exterior era fundamental para fortalecer a nação recém-formada. A partir do início do século XIX, após a consolidação do poder nacional, foi possível colocar na prática esses elementos retóricos, buscando, assim, a projeção do poderio estadunidense no cenário internacional. Dessa forma, surgiu a noção da existência de um Destino Manifesto, estabelecendo que os estadunidenses seriam um povo eleito, que tinham o dever de se expandir, disseminar e universalizar a experiência liberal e democrática, garantindo a autonomia e liberdade dos demais povos.

Esses elementos contribuem para a formação de uma narrativa que justifica ideologicamente a atuação no cenário internacional. Entretanto, eles também apresentam uma dimensão prática e estratégica. Eles são considerados como importantes para a propagação e manutenção da hegemonia estadunidense, além de terem influência na relação entre Cuba e os Estados Unidos (PECEQUILO, 2011, p.52; SEGRERA, 2017, p.39). Apesar dessa retórica, o histórico dessa interação bilateral demonstra que muitas vezes, as autoridades estadunidenses eram os responsáveis por cercar a liberdade e a autonomia dos cubanos. Dessa forma, esses elementos contribuíram para moldar expectativas negativas nas relações com os cubanos.

Diante do contexto do Destino Manifesto, em 23 de abril de 1823, o Secretário de Estado, John Quincy Adams, apresentou a “teoria da fruta madura”, que seguia a seguinte lógica:

Existem leis de gravitação política, assim como as leis de gravitação física; e assim como uma maçã cortada de sua árvore nativa pela força de uma tempestade não pode – ainda que se quisesse – deixar de cair no chão, Cuba, forçosamente deslocada de sua ligação artificial com a Espanha e incapaz de se sustentar sozinha, gravitará naturalmente em direção à União da América do Norte, que pela mesma lei da natureza, não pode rejeitá-la de seu seio. (ADAMS, 1823, *apud*²⁶ PÉREZ JR., 2008, p.30, tradução nossa).²⁷

²⁶ John Quincy Adams to Hugh Nelson, April 28, 1823, in U.S. Congress, House of Representatives, *Island of Cuba*, p. 7.

²⁷ No original: “There are laws of political as well as of physical gravitation; and if an apple, severed by the tempest from its native tree, cannot choose but fall to the ground, Cuba, forcibly disjoined from its own unnatural connexion with Spain, and incapable of self-support, can gravitate only

Em outras palavras, a Espanha representa a árvore, Cuba é a fruta madura e os Estados Unidos, o solo onde cairá naturalmente a fruta. Portanto, diante dessa lógica que partia da noção de que Cuba representava uma fronteira natural dos EUA, pelo menos nesse primeiro momento, não havia a percepção da necessidade do emprego da força armada para atingir o interesse de anexação do território cubano.

Em termos práticos, essa anexação era considerada como estratégica para a segurança e para alcançar os objetivos envolvendo a projeção internacional dos EUA, pois abarcava as dimensões geográficas, geopolíticas e geoeconômicas, que se relacionam entre si.

O fator físico-geográfico, marcado pela proximidade entre os territórios, representa um elemento importante para essa interação bilateral. Ainda que os territórios não sejam contíguos, eles compartilham uma fronteira marítima importante (ALZUGARAY-TRETO, 2017, p.64). Conforme ressalta Sánchez-Parodi (2011, p.3-5), dada essa característica, questões climáticas que afetam um desses países, podem ter reflexo sobre o outro, o que demanda, por exemplo, a cooperação nos esforços para lidarem com desastres naturais. Além disso, essa proximidade geográfica facilitou as trocas históricas, culturais, sociais, comerciais e o fluxo de pessoas entre os dois países. Entretanto, diante da assimetria entre os recursos entre os dois países, esse fator facilitou as ingerências por parte dos EUA sobre o território cubano. No caso dos estadunidenses, durante a Crise dos Mísseis em 1962, ficou evidente a percepção que esse elemento geográfico era um perigo em potencial para a segurança de seu território.

O elemento geopolítico diz respeito ao posicionamento estratégico da ilha. Esse fator era representado no imaginário de dominação dos EUA através das metáforas “chave para o Golfo” e “chave para o Novo Mundo”, como uma alusão ao fato de estar localizado em um ponto estratégico entre as Américas (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.3; SEGRERA, 2017, p.38). Nesse caso, no imaginário de dominação, a justificativa apresentada era que a ilha era fundamental para o bem-estar futuro dos EUA.

Essa percepção se baseava na teoria do poder marítimo de Alfred Mahan²⁸, que através da observação da projeção do poderio inglês, considerava que a grandeza de

towards the North American Union, which, by the same law of nature, cannot cast her off from its bosom”. (QUINCY ADAMS, 1823, *apud* PÉREZ JR., 2008, p.30).

²⁸ O pensamento mahaniano passou a ser incorporado de forma mais sistemática a partir do governo de Theodore Roosevelt (1901/1909), que havia atuado como secretário assistente da Marinha e participado da guerra contra a Espanha. Atualmente, a região caribenha ainda é considerada como uma terceira fronteira natural dos EUA (AYERBE, 2004, p.44).

determinado país, estava relacionada com o seu poder marítimo. Isto é, o alcance da proeminência internacional passava pelo controle de linhas de comunicação marítimas (LCM). Em termos práticos, essa teoria defendia a expansão territorial, de forma a estabelecer novos portos e bases militares.

Nesse sentido, o Golfo do México e o Caribe eram considerados como pontos geográficos primordiais para a segurança dos EUA, para a projeção do seu poderio e para a consolidação de sua hegemonia. Quanto à região caribenha, a atenção era voltada para o istmo do Panamá, dado a sua posição estratégica que ligava o oceano Atlântico e o Pacífico. Diante da lógica da Doutrina Monroe, para afastar as ingerências de forças extrarregionais, era fundamental assegurar o controle da região. O território cubano era considerado como ponto chave para o Golfo do México e para as entradas do Caribe, pois se encontrava próximo de três das quatro LCM primordiais traçadas por Mahan – Canal de Yucatan, Passagem Mona e Passagem Windward (ALMEIDA, 2010, p.157-166).

Antes de analisar as questões econômicas, é importante observar algumas características da economia cubana. Ao longo da história, Cuba foi alvo de ambições hegemônicas de diferentes potências imperialistas. Conforme ressalta Molina (2005, p.12), considerava-se como vantagens comparativas da ilha: a sua posição geográfica (propícia para a instalação de portos), a situação climática favorável, a fertilidade do solo, além de grande dotação de recursos humanos e materiais.

Ao longo do período colonial, Cuba se tornou um dos protagonistas mundiais na produção de açúcar e tabaco, produtos valorizados no século XIX. Speck (2005, p.51-52) chama atenção para o fato de que o açúcar e tabaco não eram apenas produtos meramente agrícolas, uma vez que promoviam avanços “para trás e para frente”. No caso do açúcar, as fases de tratamento pelo qual a cana precisava passar para ser exportada, demandava determinada estrutura industrial. Já o tabaco, poderia ser exportado como folha. Entretanto, desde o século XIX, era processado e exportado como charuto. O investimento nessa estrutura produtiva era realizado através de capital estrangeiro em conjunto com a elite econômica local.

Desde então, o desenvolvimento econômico da ilha é fortemente dependente do financiamento externo. Apesar do governo cubano ter tentado diversificar sua economia ao longo dos anos, as exportações da ilha permanecem concentradas em um quantitativo limitado de bens e serviços, sendo uma característica atrelada à recorrência secular de estagnação da estrutura econômica cubana, promovida pelo setor externo, representado, por exemplo, pela divisão internacional do trabalho e o fluxo de capital estrangeiro (MOLINA, 2005, p.9).

Em relação aos EUA, principalmente, a partir do final da Guerra Civil Americana (1861/1865)²⁹, o país passou por um processo acentuado de crescimento econômico. Como resultado dessa expansão, no final do século XIX, foi possível ultrapassar o desenvolvimento industrial da Inglaterra e da Alemanha. Dessa forma, sua capacidade de competição no mercado internacional foi elevada (AYERBE, 2004, p.22; BANDEIRA, 2009). Consequentemente, a prosperidade econômica intensificou o ímpeto expansionista da política externa estadunidense, de forma a conquistar mais terras, mercados e fontes de matéria-prima.

Bastos (2015, p.61) observa que a Grande Depressão, iniciada por volta de 1873, acentuou o interesse das autoridades estadunidenses pelo domínio do Hemisfério Ocidental, pois a queda dos preços de bens industriais e de produtos agrícolas, ressaltava a necessidade de garantir mercados seguros para as exportações dos EUA. O autor afirma que o excedente financeiro foi voltado, através da *Wall Street*, para inversões externas em títulos públicos e ações de empresas agrícolas, dentre outros setores³⁰. Cuba foi um dos destinos dessa extroversão do capital dos EUA.

A partir de então, o processo de centralização da economia estadunidense se intensificou através da criação de *trusts*, *pools*, sindicatos e cartéis, de forma a criar monopólios de mercados e fontes de matérias-primas. Além disso, tinha como objetivo controlar preços e exportar capitais. Desde 1887, apesar da ainda situação colonial de Cuba, empresários dos EUA já possuíam grande influência sobre o comércio de exportação da ilha, pois a empresa estadunidense *American Sugar Refining Co*³¹ passou a monopolizar a comercialização do açúcar consumido no mercado dos EUA (BANDEIRA, 2009).

É importante ressaltar que o projeto de expansão dos EUA para a ilha contava com o apoio de determinados setores em Cuba, sobretudo, de uma parcela de fazendeiros cubanos proprietários de escravos. Eles acreditavam que com o auxílio dos empresários e autoridades

²⁹ Diante desse confronto, a anexação de Cuba, além de representar uma questão econômica, também havia uma perspectiva política doméstica, pois ela era vista como um elemento favorável para a estabilidade do sistema escravista estadunidense, já que daria maior preponderância ao Sul (escravista e agrário), diante da disputa de poder com os abolicionistas do Norte (industrializado) (BANDEIRA, 2009).

³⁰ Além do açúcar, os interesses comerciais dos estadunidenses estavam voltados para o minério de ferro, manganês, tabaco e em ferrovias (COCKCROFT, 2001, *apud* AYERBE, 2004, p.22).

³¹ Formada através da “fusão de 19 pequenas refinarias, passando a monopolizar a compra do açúcar bruto e até 98% do produto refinado consumido no mercado norte-americano. [...] a produção de Cuba de açúcar recebeu forte estímulo e passou a depender ainda mais, em ampla medida, do mercado norte-americano, tanto para o seu escoamento, [...] quanto para a aquisição da maquinaria necessária à rápida modernização tecnológica e ao funcionamento das usinas” (BANDEIRA, 2009, s/p).

estadunidenses, eles conseguiriam manter o modo de produção baseado na mão-de-obra escrava, que a Grã-Bretanha pressionava para a Espanha abolir. Além disso, eles estavam interessados no fim das barreiras comerciais e desejavam aprofundar as relações econômicas com os Estados Unidos, uma vez que já representavam o principal mercado para as exportações de açúcar, dentre outros produtos cubanos, e para a importação de bens considerados como essenciais (*ibidem*).

De acordo com Brenner, Jiménez, Kirk, LeoGrande (2015), devido ao crescimento acelerado da demanda por cubanos que falassem inglês – relacionado com a expansão de empreendimentos estadunidenses para a ilha –, a elite local enviava seus filhos para estudarem nos EUA para que pudessem retornar à terra natal e ocuparem cargos elevados nessas empresas. Dessa maneira, além de passarem a se identificar com os valores culturais dos Estados Unidos, também incorporaram a perspectiva estadunidense. Acreditavam que o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a ordem política estavam atrelados ao acesso ao mercado, aos produtos e ao uso das tecnologias dos EUA.

Por outro lado, também era possível observar movimentos de resistência. Entre 1868 e 1898, começou a ser formado o pensamento econômico e revolucionário anti-imperialista na ilha, desenvolvido por José Martí. Ele chamava a atenção para a necessidade de se ter cautela frente aos estadunidenses. Isto é, ele alertava sobre os perigos representados pelo ímpeto expansionista da política externa dos Estados Unidos. Além de ter contribuído para a luta pela independência, posteriormente, seu pensamento serviu como base para o desenvolvimento do ideal revolucionário³², que levou ao rompimento das amarras da dominação de Washington (AYERBE, 2004, p.25; MOLINA, 2005, p.10; SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.21-30).

A desejada anexação não ocorreu, mas não impediu novas ingerências. Dessa vez, o elemento político característico da Doutrina Monroe, foi substituído por instrumentos práticos, implementados com o uso da força. Em 1898³³, a Guerra Hispano-Americana³⁴, que

³² O pensamento de José Martí foi importante para o desenvolvimento do ideal revolucionário, uma vez que ele defendia a demanda de promover a justiça social para todos, de forma a eliminar a desigualdade ignorada pela elite política e econômica que governava Cuba (ALZUGARAY-TRETO, 2015).

³³ O ano de 1898 é um dos marcos da expansão regional e global dos EUA e inaugurou uma série de intervenções na Bacia do Caribe e na América Latina (SMITH, 1996). Em relação a isso, é válido lembrar que em 1889, iniciaram-se as Conferências Americanas. Para reduzir a força da competição com as potências europeias, os EUA propunham a formação de uma união aduaneira, a formação de uma comunidade comercial. O cubano José Martí participou da Primeira Conferência. Para ele, a “proposta de união aduaneira [...] comprometia os interesses e a soberania das nações latino-americanas no continente” (DULCI, 2013, p.106).

levou à independência cubana diante da Espanha, teve forte presença estadunidense por meio de ajuda financeira e militar, e igualmente foi representativa de uma projeção de poder concreta na região (PECEQUILO, 2011; SMITH, 1996).

Nesse contexto da participação na luta pela independência de Cuba frente ao controle espanhol, com base na tradição da política externa apresentada anteriormente, foi desenvolvido mais um elemento que passou a fazer parte do imaginário de dominação da ilha. Ele é a ideologia da dominação benevolente³⁵.

A retórica apresentada parte da ideia já presente no período da Doutrina Monroe, de que os cubanos, assim como os demais latino-americanos no geral, são subdesenvolvidos. Logo, não seriam capazes de conduzir seu próprio destino. Em um nível hierárquico, se encontrariam em patamares inferiores em relação aos EUA. Portanto, na visão dos estadunidenses, caberia a eles livrarem os cubanos da opressão espanhola e os conduzirem em direção ao progresso, que por sua vez, passava pela intervenção em prol da instauração e desenvolvimento do experimento republicano, liberal e democrático.

Essa lógica pode ser ilustrada através do discurso de autoridades estadunidenses que participaram das interferências na ilha após a independência, como foi o caso do presidente Theodore Roosevelt (1901/1909)³⁶, que demonstrou sua insatisfação com a resistência manifestada pelos cubanos.

Eu estou com tanta raiva daquela pequena república cubana infernal [...]. Tudo o que queríamos é que eles se comportassem e se tornassem prósperos e felizes, de forma que não precisássemos intervir. Mas agora, vejam só, eles começaram uma revolução totalmente injustificável e sem sentido. (ROOSEVELT, 1906 *apud*³⁷ SCHOULTZ, 2010, p.11, tradução nossa³⁸).

³⁴ Para Pecequilo (2011, p.82-84), esse conflito representou uma inflexão importante da política externa dos Estados Unidos, pois foi a primeira guerra extracontinental após a conquista da independência. A partir de então, os estadunidenses iniciaram um novo capítulo nas relações hemisféricas, pois deixaram evidente que haviam se tornado uma grande potência e que estavam preparados para defender seus interesses no âmbito internacional.

³⁵ Através dessa lógica, no lugar de buscar consolidar a sua hegemonia através da conquista, ela é realizada através do domínio. Dessa maneira, as justificativas de suas ações encontram mais facilidade para que sejam aceitas, pois supostamente, seus empreendimentos são voltados para o bem. (JOFFE, 1997 *apud* PECEQUILO, 2011, p.137).

³⁶ No plano externo, seu governo foi marcado pela chamada política do *Big Stick* (grande porrete). A prerrogativa era que para evitar problemas semelhantes à insolvência venezuelana quanto ao pagamento da dívida externa, que provocou o bloqueio portuário por parte de embarcações inglesas, alemãs e italianas, os EUA teriam o direito de intervir para defender o hemisfério das ingerências imperialistas europeias (AYERBE, 2004, p.43).

³⁷ Roosevelt to Henry L. White, 13 September 1906, Roosevelt Papers, LC.

³⁸ No original: "I am so angry with that infernal little Cuban republic [...]. All we have wanted from them was that they would behave themselves and be prosperous and happy so that we would not

Como resposta, respaldado pela Emenda Platt (1903)³⁹, ele enviou tropas para a ilha, justificando que “Estou fazendo o meu melhor para que os cubanos entendam que eles só serão felizes se eles forem prósperos. Estou buscando o mínimo de interferência necessária para torná-los prósperos” (ROOSEVELT, 1907 *apud*⁴⁰ SCHOULTZ, 2010, p.11, tradução nossa⁴¹).

Do mesmo modo, William Taft, o Secretário de Guerra dos EUA, que esteve governando a ilha provisoriamente em 1906, procurou justificar para os cubanos a intervenção argumentando que “estamos aqui apenas para ajudar vocês [...] com o nosso braço debaixo do braço de vocês, levantando-os novamente em direção do caminho para o maravilhoso progresso” (TAFT, 1906 *apud*⁴² SCHOULTZ, 2010, p.11, tradução nossa⁴³).

Ao apontar para os diferentes fatores que ele considerava como elemento de dificuldade na ilha, ele considerava como o mais problemático, o fato de os cubanos, ainda no início da vida pós-independência frente aos espanhóis, não estarem suficientemente envolvidos pelo espírito mercantil (TAFT, 1906 *apud*⁴⁴ SCHOULTZ, 2010, p.11).

É importante ressaltar que os programas de promoção da democracia que ainda perduram ao longo do século XXI na agenda externa dos Estados Unidos para Cuba, seguem essa tradição estabelecida no período do pós-Guerra Hispano Americana (SCHOULTZ, 2010, p.9). Desde o século XIX, essas tentativas encontram resistência e são frustradas⁴⁵, o que

have to interfere. And now, lo and behold, they have started an utterly unjustifiable and pointless revolution.” (ROOSEVELT, 1906 *apud* SCHOULTZ, 2010, p.11).

³⁹ A Emenda Platt – presente até hoje simbolicamente através da base de Guantánamo (BANDEIRA, 2009) –, concedia aos EUA o direito de controlar a política econômica de Cuba, de instaurar bases militares no território cubano, além de intervir militarmente caso seus interesses políticos e econômicos na região estivessem ameaçados.

⁴⁰ Speech to the Harvard Union, 23 February 1907, in Theodore Roosevelt, *Presidential Addresses and State Papers* (New York: Review of Reviews, 1910), 6:1178–79.

⁴¹ No original: “I am doing my best to persuade the Cubans that if only they will be good they will be happy. I am seeking the very minimum of interference necessary to make them good”. (ROOSEVELT, 1907 *apud* SCHOULTZ, 2010, p.11)

⁴² William H. Taft, “Some Recent Instances of National Altruism,” *National Geographic*, 18 (July 1907), 438.

⁴³ No original: “We are here only to help you . . . with our arm under your arm, lifting you again on the path of wonderful progress.” (TAFT, 1906 *apud* SCHOULTZ, 2010, p.11).

⁴⁴ Speech of Provisional Governor William Howard Taft, opening-day exercises of the National University of Habana, 1 October 1906, in U.S. War Department, *Annual Reports of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1906* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1906), 541–42.

⁴⁵ Antes da Revolução Cubana, foi possível implementar um modelo democrático embrionário na ilha. Entretanto, a experiência contribuiu para arraigar na percepção dos cubanos a associação entre

contribuiu para a formação de ressentimentos mútuos e a manutenção das expectativas negativas por parte dos dois componentes dessa interação bilateral.

A independência de Cuba ocorreu em relação ao colonialismo espanhol. Por outro lado, o anseio pela autonomia, soberania e liberdade, encontrou novos obstáculos. Pois através de medidas legais como a Emenda Platt, e com a imposição de tratados comerciais – justificados com recursos retóricos da ideologia da generosidade da dominação benevolente, mas que na prática asseguravam o que era melhor para os anseios estadunidenses –, foram consolidados os laços de controle neocoloniais em relação aos Estados Unidos, que combinavam a projeção econômica de interesses nacionais privados nacionais, com uma agenda externa intervencionista (AYERBE, 2004, p.25; SEGRERA, 2017, p.6).

A partir de então, foi inaugurada a Diplomacia do Dólar, presente até a crise dos anos 1930, que conjugava considerações político-militares e econômicas com o objetivo de:

ampliar exportações e obter alimentos e insumos baratos, estender o uso do dólar como moeda internacional, e usar a ameaça de expropriação ou repúdio ao pagamento de dívidas como pretexto de intervenções militares ‘saneadoras’ diante da instabilidade política e econômica dos países latinos. (BASTOS, 2015, p.60).

Segundo o autor (*ibidem*), a ideia era garantir aos investidores que não teriam problemas com desapropriações ou prejuízos causados por instabilidades locais. A Emenda Platt era essencial para essa estratégia, já que permitia intervenções militares. Além disso, possibilitou ao governo de ocupação, diminuir as tarifas alfandegárias (aos bens dos EUA) e não autorizava que fossem realizados empréstimos externos sem que passasse pelo crivo da administração estadunidense (passando por *Wall Street*), de forma a evitar uma quantidade excessiva de empréstimos que levassem risco à solvência externa de Cuba, o que serviria para uma possível justificativa empregada pelas potências europeias para realizarem intervenções na ilha.

Ademais, outro benefício apontado por Bastos (2015, p.65) é que a reserva de mercado para *Wall Street* expandia a zona do dólar e colocava limites à concorrência financeira europeia. Segundo dados apresentados por Molina (2005, p.21), no início do século XX, teve início em Cuba um novo desenvolvimento do sistema bancário com o estabelecimento de instituições estrangeiras como o *First National Bank of New York*. Esse sistema se desenvolveu ao ponto de desde 1933, no referente aos serviços financeiros, os

democracia, corrupção e dominação estrangeira (BRENNER; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE, 2015).

bancos *Chase National Bank of New York*, *First National Bank of Boston* e *First National City Bank of New York*, terem se consolidado como as instituições que governavam o sistema financeiro em Cuba.

Respaldados pela Emenda Platt, entre 1903 e 1933⁴⁶, os Estados Unidos realizaram ocupações militares em Cuba, até que a partir de 1933, foi instaurado a ditadura de Fulgêncio Batista, apoiada pelos EUA.

Esta primeira seção apresentou o processo de construção do imaginário de dominação de Cuba – por parte da elite política e econômica estadunidense –, que se desenvolveu desde o início do século XIX. Nele, o papel desempenhado por Cuba seria o de atender aos interesses estadunidenses e contribuir para a sua projeção hegemônica, enquanto os Estados Unidos, através de seu suposto dever moral e pela sua generosidade, estariam contribuindo para levar o progresso para a ilha.

Na prática, as atitudes implementadas pela agenda externa de Washington para Havana eram benéficas apenas para os próprios estadunidenses e para uma pequena parcela de cubanos, representada pela classe política e pela aristocracia rural envolvida, sobretudo, no setor açucareiro, uma vez que eram favorecidos pela relação com o mercado dos EUA. No geral, essas ações limitavam a liberdade, a soberania e autonomia dos cubanos. Dessa forma, elas contribuíram para o desenvolvimento e para a consolidação de uma imagem negativa frente aos Estados Unidos, por parte, principalmente, de grupos nacionalistas da ilha.

A seguir, serão abordadas as alterações nas políticas externas desses países, que levaram ao rompimento dos laços diplomáticos em 1961. O ponto de partida é a vitória da Revolução Cubana (1959), momento no qual Cuba rompeu os laços de dependência e passou a desempenhar um papel diferente do que era esperado pelos estadunidenses, relacionado com esse imaginário de dominação.

⁴⁶ Entre 1933 e 1945, a Política Externa dos EUA foi marcada pela “Política da Boa Vizinhança”, que no lugar de realizar intervenções militares para proteger seus interesses, o governo procurava apoiar governantes comprometidos com os EUA. Essa tendência também se aplicou em Cuba com o governo de Fulgêncio Batista. Portanto, em 1933 foi suspensa a Emenda Platt. Essa nova estratégia representou “uma tentativa de adaptar a busca de objetivos econômicos, em meio à escassez de dólares gerada pela Grande Depressão: 1) a um novo contexto político determinado por resistências crescentes de governos latino-americanos e da opinião pública estadunidense às velhas políticas da Diplomacia do Dólar, 2) ao novo contexto econômico trazido pelo nacionalismo latino-americano [...], e 3) às novas necessidades econômicas colocadas pela conjuntura de crise, exigindo mercados para exportações e, posteriormente, importações essenciais, mais do que mercados para aplicações de excedentes financeiros em uma emergente zona do dólar, como no passado” (BASTOS, 2015, p.60).

3.2 Reorientação, desengajamento e reestruturação da política externa

O início da reorientação dessa agenda externa – isto é, da intenção das autoridades implementarem uma MPE, alterando, assim, o padrão apresentado na seção anterior – se deu a partir do momento em que a Revolução Cubana (1959) foi declarada vitoriosa.

Como consequência desse histórico de dependência retratado, que envolvia a dimensão política, econômica e comercial, Cuba apresentava dificuldades de alcançar o seu desenvolvimento. O processo revolucionário começou como uma reação política de caráter nacional e democrático, contra o regime autoritário de Batista. Essa era uma tendência presente na América Latina desde o final dos anos 1940, quando as autoridades da região passaram a tornar públicas as suas frustrações quanto à falta de progresso nas condições sociais e a insatisfação quanto à brutalidade dos regimes ditatoriais e autoritários.

A princípio, o governo revolucionário de Fidel Castro não buscava o embate direto com os Estados Unidos (AYERBE, 2004, p.34). O foco da atenção era voltado para as oligarquias nacionais e para o sistema político que servia como porta voz delas. Entretanto, assim como o governo de Batista, a estrutura econômica da ilha também era atrelada aos EUA. Esses dois fatores eram percebidos pelas autoridades cubanas como obstáculos ao desenvolvimento cubano e, conseqüentemente, para a melhoria de vida da população.

Até então, o país permanecera especializado na produção de produtos primários, em especial, o açúcar; era possível perceber elevada concentração de terras; o setor industrial se encontrava estagnado e era controlado pelo capital internacional, principalmente o estadunidense⁴⁷. Segundo Segrera (2017, p.9), em 1958, os estadunidenses controlavam 40% da produção de açúcar, 90% do serviço elétrico e telefônico, 50% das ferrovias e 23% das indústrias sem vínculos ao setor açucareiro. Ademais, 60% das exportações cubanas eram voltadas para os Estados Unidos e 80% das importações eram provenientes de lá.

Além da dimensão da dependência política, econômica e comercial, Segrera (2017, p.11) também chama a atenção para o elemento cultural. Era possível perceber movimentos de resistência frente à percepção de uma ameaça frente ao “*American way of life*”. Quanto a esse aspecto, Sánchez-Parodi (2011, p.4-5) observa que desde o século XIX, o intercâmbio social, cultural e esportivo era grande. O beisebol foi levado desde cedo para a ilha, assim como a religião evangélica. O autor também ressalta a influência estadunidense no setor

⁴⁷ Em relação ao investimento externo, Molina (2005, p.23) observa que no final dos anos 1950, empresas estadunidenses controlavam 95% dos investimentos externos existentes em Cuba: 42% se concentravam no ramo dos serviços, 38% na agricultura e 8% na manufatura.

cinematográfico, literário e musical de Cuba. Em contrapartida, ainda que em menor dimensão, as manifestações culturais cubanas também estão presentes nos EUA, em Miami, especialmente.

Dessa forma, de acordo com Brenner, Jiménez, Kirk, LeoGrande (2015), a luta da Revolução Cubana envolvia três frentes. A primeira delas envolvia a dimensão do conflito de classes, a segunda era representada pela aliança existente entre a elite cubana e as corporações dos EUA presentes na ilha e, por fim, havia um conflito ideológico e cultural. Na visão dos nacionalistas cubanos, este último aspecto dizia respeito à necessidade de superar o processo de aculturação neocolonial promovida pelos estadunidenses, uma vez que a identidade cubana estava sendo cerceada pelos valores dos Estados Unidos.

Frente a este cenário, o governo de Fidel Castro colocou em prática uma nova estratégia de desenvolvimento, de forma a superar os problemas atrelados ao passado colonial e neocolonial. A preocupação política era a melhoria das condições de vida dos cubanos, que seria possibilitada, por exemplo, com aumento de salários e implementação de direitos trabalhistas. A ideia era que:

a disponibilidade inicial de recursos para financiar um processo de desenvolvimento com autonomia de decisões, tendo em vista a experiência conhecida, não pode depender do sistema financeiro internacional ou dos países capitalistas desenvolvidos, especialmente dos Estados Unidos (AYERBE, 2002, p.130).

Assim, a política econômica implementada no primeiro ano da nova administração (1959-1960), alterou as relações de propriedade por meio da nacionalização dos principais meios de produção da ilha, ligadas até então ao capital estrangeiro, principalmente, ao estadunidense. O governo passou a ter um papel predominante na atividade produtiva e no processo de alocação de recursos. Até o final de 1960, o Estado tinha forte presença em diferentes setores: agricultura (37%), indústria (85%), construção (80%) e transporte (92%). Ademais, lograra assimilar os serviços bancários e de comércio exterior (RODRÍGUEZ, 1990 *apud*⁴⁸ MOLINA, 2005, p.23).

Diante dessa nova estratégia e objetivos, foi implementada a Lei da Reforma Agrária, que junto com o processo de nacionalização implementado, geraram as primeiras tensões com os EUA, que começaram a demonstrar sua insatisfação quanto a questão da compensação dos investimentos realizados e a questionar a orientação ideológica do projeto revolucionário.

⁴⁸ RODRÍGUEZ, José Luis. **Estrategia del desarrollo económico de Cuba**. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1990.

É importante ressaltar que essas medidas foram adotadas em um momento marcado pelo cenário da Guerra Fria (1947/1989), no qual a lógica de soma zero era empregada pelas autoridades estadunidenses. Qualquer indício de possível prejuízo aos EUA, era visto como uma vantagem para o outro polo. Segundo Pecequillo (2011, p.125-163), diante desse contexto, estava em curso o processo de desenvolvimento da política externa estadunidense contemporânea, marcada pela construção da ordem liberal democrática e pela lógica da contenção, de forma a consolidar o exercício da hegemonia do país. Ao mesmo tempo em que foram mantidas as tradições apontadas anteriormente, novos elementos foram acrescentados para atender as necessidades do poderio dos Estados Unidos no momento.

Os empresários estadunidenses que tinham negócios em Cuba, pressionaram para que o governo atuasse de forma a prejudicar a revolução, pois viam essas medidas implementadas pelo governo de Fidel como uma ameaça aos seus empreendimentos. A simbologia por trás da Revolução Cubana era grande, pois provocou uma ruptura no imaginário de dominação apresentado anteriormente, gerando, assim, um ressentimento profundo por parte dos estadunidenses, ferindo a autopercepção deles atrelado à ideia de excepcionalismo, poderio e grandeza.

Em termos práticos, é necessário lembrar que até então, além dos capitais estadunidenses investidos na ilha, Cuba representava uma reserva de açúcar e um mercado importante para seus produtos manufaturados, que em momentos de conflito, como no caso da Segunda Grande Guerra e a Guerra da Coreia, se mostraram valiosos (SEGRERA, p.43). Portanto, era necessário reagir para reafirmar sua autopercepção e assegurar os seus interesses.

Segundo a cronologia apresentada por Ayerbe (2002, p.132-133), a retaliação começou de maneira mais evidente a partir de junho de 1960, com o presidente Dwight Eisenhower (1953/1961). No que diz respeito à Guerra Fria, Eisenhower, pelo menos no plano retórico, se comprometeu a implementar alterações na política externa, promovendo uma reforma na doutrina de contenção. A ideia era adotar uma postura mais ativa no lugar da política preventiva. A estratégia, que antes era pautada para conter os soviéticos, passou a englobar o controle do comunismo no geral, enfatizando a libertação dos povos sob a égide comunista (PECEQUILO, 2011, p.176-179).

A partir do início dessa retaliação, colocaram-se as bases da agenda externa voltada para essa interação bilateral – por parte dos dois países –, pautada pela confrontação, que ainda se encontram presentes no contexto atual (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.115). No caso dos EUA, inaugurou-se a política externa para Cuba, que com base nos elementos retóricos do

imperialismo benevolente, busca a derrocada do governo revolucionário cubano, a implementação da democracia representativa e a abertura econômica da ilha. Frente a esses intentos, a política externa cubana busca proteger sua independência, autonomia, soberania e autodeterminação frente às investidas estadunidenses (ALZUGARAY-TRETO, 2014, p.183).

A primeira medida implementada foi a pressão do governo estadunidense para que a venda de combustíveis para a ilha fosse limitada. Como alternativa, o governo de Fidel Castro se aproximou da União das Repúblicas Soviéticas, em busca do fornecimento do petróleo soviético⁴⁹. Dessa forma, com base no conceito de reestruturação definido por Holsti (2016, p.4), e seguindo os critérios de avaliação apresentados por Volgy e Schwarz (1994, p.25), é possível afirmar que esse episódio marcou o início do processo de reestruturação da política externa cubana, envolvendo não só o aspecto bilateral frente aos EUA, mas também o seu comportamento no geral. Isto é, foram desenvolvidas novas relações e padrões diplomáticos, militares e comerciais.

Em julho de 1960, como forma de exercer pressão econômica, o governo estadunidense implementou uma redução de 95% da cota de importação de açúcar proveniente da ilha. Em agosto, Fidel implementou a nacionalização das empresas estrangeiras, assim como suas propriedades rurais. Em outubro, as iniciativas privadas nacionais também foram nacionalizadas.

A fase do desengajamento teve início em 3 de janeiro de 1961, quando nos momentos finais de seu mandato, o presidente Eisenhower optou por romper as relações diplomáticas com Cuba. Nesse mesmo mês, o governo de Fidel Castro aprofundou os laços com a URSS através de acordos de importação de petróleo soviético e de venda de cota açucareira a um preço fixo, sem depender das flutuações do mercado internacional.

Antes de avançar, é necessário realizar algumas considerações sobre o conceito de desengajamento. Pela definição de Niklasson (2006, p.44), essa etapa diz respeito ao processo de destruição de antigos padrões na política externa. Neste estudo de caso, entende-se como desengajamento, a ruptura das relações entre o governo estadunidense e cubano em termos diplomáticos. Entretanto, por parte do polo vinculado a Washington, acredita-se que houve permanência do antigo padrão de política externa para Cuba, no sentido de ainda estar vinculado ao imaginário de dominação e ao imperialismo benevolente.

⁴⁹ Morales e Nápoles (1991, p.200) chamam a atenção para a baixa dotação de recursos naturais em Cuba, principalmente energéticos, como o petróleo, carvão e rios caudalosos, além da sua limitação quanto aos recursos minerais. Portanto, a aproximação ao bloco soviético era uma medida estratégica.

Diante dessa característica, autores que abordam sobre essa interação bilateral, assim como autoridades políticas cubanas, argumentam que nunca houve uma relação que pode ser considerada como normal entre os Estados Unidos e Cuba, dado o histórico de intervenções – diretas e indiretas – e de desrespeito à soberania e aos interesses nacionais da ilha (BRENNER, 2016, p.15-20; HERNÁNDEZ, 2017, p.20-21; PARRILLA, 2015; PREVOST, 2011, p.311-312, ALZUGARAY-TRETO, 2017, p.65). Quanto a esse aspecto da relação entre Cuba e os EUA, é importante ressaltar que afirmar que nunca houve relações normais entre os dois governos, não significa dizer que essa interação sempre foi conflituosa, isto é, que nunca existiu boas relações entre as duas partes. Conforme abordado anteriormente, antes da Revolução Cubana, havia o interesse por parte da elite política e econômica de manter laços de proximidade em relação aos estadunidenses.

Na transição do comando da presidência entre Eisenhower e John Kennedy (1961/1963)⁵⁰, a política externa para Cuba foi mantida, voltada para a derrubada do governo de Fidel. No entanto, esses desdobramentos na agenda entre os Estados Unidos e Cuba refletiram em uma alteração na política externa de Washington para a América Latina, pelo menos em um primeiro momento (PECEQUILO, 2011, p.217-231). Isto é, com o início desse confronto bipolar, foi possível perceber uma reversão na tendência apresentada anteriormente de os EUA concentrarem seus esforços no continente americano, uma vez que a preocupação pós-Segunda Guerra, era voltada para o Pacífico e para a Europa. Desde a Doutrina Monroe (1823), acreditava-se que a hegemonia hemisférica estava consolidada. A influência dos EUA na região seria incontestável.

Porém, a Revolução Cubana levou a uma ruptura nessa percepção, enfatizando a necessidade de direcionar mais atenção para a região. A partir de então, cresceram as interferências na América Latina e no Caribe, com a justificativa de combate ao expansionismo comunista. Dessa forma, em 1961, Kennedy lançou a Aliança para o Progresso (Alpro), que tinha como objetivo o fortalecimento da democracia e o combate à pobreza na América Latina. Com o passar do tempo, essa iniciativa foi abandonada pelos

⁵⁰ Apesar da manutenção da política externa para Cuba, no geral, houve uma alteração em relação à política de Eisenhower, marcada por um elevado aumento nos gastos do setor de defesa dos EUA (PECEQUILO, 2011, p.185). Esse desdobramento se relaciona com o fato de Kennedy ter chegado ao poder em um momento em que havia a percepção de que seu país estava perdendo o conflito para a URSS e que, portanto, deveria ser reduzido a distância que se abria entre os mísseis estadunidenses e os soviéticos. Dessa forma, uma das frentes dessa batalha era voltada para derrotar a gestão de Fidel Castro – que simbolizava o polo comunista na América Latina –, e garantir que o governo de Havana não obtivesse armas de destruição em massa (ROSEN; KASSAB, 2016).

EUA, na medida em que se intensificaram o treinamento e aparelhamento de forças repressivas na região, além do apoio às iniciativas autoritárias de direita.

O presidente democrata deu continuidade ao plano de invasão desenvolvido pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA), durante o mandato de Eisenhower (AYERBE, 1997/1998, p.202). Primeiramente, no dia 15 de abril de 1961, aviões estadunidenses bombardearam aeroportos e quarteis da ilha. No dia seguinte, Fidel Castro oficializou publicamente o caráter socialista da revolução. Logo em seguida, houve tentativa por parte de um grupo paramilitar de exilados cubanos – com apoio da CIA – de invadir a ilha através da Baía dos Porcos. Esta iniciativa foi rapidamente derrotada pelo governo revolucionário.

Quanto à oficialização do socialismo em Cuba, em um pronunciamento realizado no dia 1º de maio de 1961, Fidel Castro procurou enfatizar as seguintes questões:

Se o Sr. Kennedy não gosta do socialismo, bem, nós não gostamos do imperialismo, nem do capitalismo. Temos tanto direito de protestar contra a existência de um regime imperialista e capitalista a 90 milhas de nossas costas, como ele pode se considerar no direito de protestar contra a existência de um regime socialista a 90 milhas de suas costas. Ora, não nos ocorreria protestar contra isso, porque essa é uma questão que diz respeito aos estadunidenses. Seria um absurdo dizer a eles que tipo de governo deveriam ter, pois nesse caso, estaríamos considerando que eles não são um povo soberano e que temos direito sobre as questões domésticas deles. O direito não é concedido de acordo com o tamanho, pelo fato de um povo ser maior que o outro, isso não importa! Temos apenas um pequeno território [...], mas o nosso direito é tão respeitável quanto o de qualquer país, seja qual for a sua dimensão. Não nos ocorre dizer ao povo dos Estados Unidos que tipo de governo eles deveriam ter. Logo, é um absurdo que o Sr. Kennedy diga que tipo de governo ele quer que tenhamos aqui, porque é uma coisa absurda; isso só ocorre ao Sr. Kennedy, porque ele não tem uma noção clara do que é o direito internacional e a soberania dos povos. (CASTRO, 1961, s/p, tradução nossa⁵¹).

⁵¹ No original: “Si a Mr. Kennedy no le gusta el socialismo, bueno, a nosotros no nos gusta el imperialismo, a nosotros no nos gusta el capitalismo. Tenemos tanto derecho a protestar de la existencia de un régimen imperialista y capitalista a 90 millas de nuestras costas, como él se puede considerar con derecho a protestar de la existencia de un régimen socialista a 90 millas de sus costas. Ahora bien, a nosotros no se nos ocurriría protestar de eso, porque eso es una cuestión que les incumbe a ellos, una cuestión que le incumbe al pueblo de Estados Unidos. Sería absurdo que nosotros pretendiéramos decirle al pueblo de Estados Unidos qué régimen de gobierno es el que debe tener, porque en ese caso nosotros consideraríamos que Estados Unidos no es un pueblo soberano y que nosotros tenemos derecho sobre la vida interior de Estados Unidos. El derecho no lo da el tamaño, el derecho no lo da el que un pueblo sea mayor que otro, ¡eso no importa! Nosotros no tenemos sino un territorio pequeño, un pueblo pequeño, pero nuestro derecho es un derecho tan respetable como el de cualquier país, cualquiera que sea su tamaño. A nosotros no se nos ocurre decirle al pueblo de Estados Unidos qué régimen de gobierno debe tener. Luego es absurdo que al señor Kennedy se le ocurra decir qué régimen de gobierno es el que quiere que

Alguns elementos presentes nesse discurso como, a soberania dos povos e o princípio de não ingerência em assuntos domésticos de outros países, pautaram a retórica envolvendo a agenda externa de Cuba para os EUA até o final do governo Fidel Castro. De acordo com Alzugaray-Treto (2015), a esta altura, estava evidente por parte das autoridades cubanas que o principal empecilho para alcançar a autodeterminação e a soberania nacional no país era a agenda externa estadunidense.

Para Ayerbe (2004, p.49), essa investida desenvolvida na Baía dos Porcos serviu de exemplo para demonstrar até onde o governo estadunidense estaria disposto a ir, caso não houvesse alinhamento aos seus interesses. E com o fracasso da tentativa de invasão, ampliou-se a radicalização nessa agenda bilateral. Exemplo disso, foi a implementação da Operação Mangusto (1961)⁵², que era um programa de ações clandestinas voltadas para realizar sabotagens em fábricas cubanas, queimar plantações de cana-de-açúcar na ilha, providenciar armamentos para os grupos cubanos contrarrevolucionários, provocar conflitos econômicos e atentados contra autoridades cubanas. Consequentemente, havia a percepção por parte de Fidel Castro de que a qualquer momento a ilha poderia ser invadida pelos EUA. Para defender o território cubano, buscou-se o apoio de Khrushchev.

No âmbito da defesa, Brenner, Jiménez, Kirk e LeGrande (2015) apontam que desde 1960, o governo soviético fornecia para a ilha armamentos leves, tanques, artefatos antiaéreos, além de assistência técnica. A partir do episódio da Baía dos Porcos, a URSS passou a enviar armamentos considerados como mais sofisticados. Na medida em que a tensão entre Washington e Havana aumentava, e conforme os laços econômicos entre Cuba e os soviéticos se fortaleciam, as Forças Armadas e o serviço de inteligência cubanas estreitavam as ligações com as instituições da União Soviética.

A situação ficou ainda mais crítica quando, em janeiro de 1962, Cuba foi expulsa da Organização dos Estados Americanos (OEA), configurando, assim, seu afastamento do sistema interamericano. Além disso, em fevereiro deste mesmo ano, os EUA decretaram o

nosotros tengamos aquí, porque es una cosa absurda; eso nada más se le ocurre al señor Kennedy, porque no tiene un concepto claro de lo que es la ley internacional y la soberanía de los pueblos". (CASTRO, 1961, s/p).

⁵² De acordo com Brenner, Jiménez, Kirk, LeoGrande (2015), essa operação fazia parte de um projeto composto por quatro componentes: (1) terrorismo, propagado por agentes da CIA e por cubanos contrarrevolucionários apoiados pelo governo de Washington, que realizavam as sabotagens e incursões militares; (2) isolamento político, viabilizado pela suspensão de Cuba da OEA; (3) estrangulamento econômico, realizado através da implementação do embargo; (4) intimidação militar, colocada em prática através da ação da marinha estadunidense, que promoveu diversos exercícios militares no Caribe a partir de 1962 e por vezes simulavam invasões na ilha.

bloqueio econômico⁵³ da ilha. Dessa forma, o governo de Havana se encontrava isolado politicamente na região e em termos econômicos, estava cada vez mais dependente do relacionamento com o bloco soviético.

Quanto ao isolamento na interação regional, é válido notar que na ocasião da tomada da decisão pela exclusão no âmbito da OEA, havia um embate entre duas propostas de orientações políticas de interação entre Havana e o Sistema Interamericano. Uma dessas propostas, a de coexistência, apoiava a conservação de um canal de diálogo aberto que permitisse a manutenção do relacionamento e da possibilidade da cooperação de Cuba com a região, apesar das diferenças ideológicas, políticas e de valores.

Ao argumentar sobre as vantagens da coexistência, um dos defensores dessa proposta, o chanceler brasileiro San Tiago Dantas (2011, p.10-13), justificava que a permanência do contato serviria como uma espécie de competição entre o mundo socialista e o liberal democrático. Através da manutenção da interação, na visão dele, naturalmente os socialistas veriam as vantagens apresentados pelo outro polo. Dessa maneira, seriam atraídos para o lado capitalista. Já o isolamento, só contribuiria para intensificar as tensões.

Do outro lado estavam os que se baseavam na perspectiva do “paradigma democrático” da OEA, defendiam o rompimento das relações diplomáticas e a imposição de sanções econômicas. Esse paradigma é expresso em normas, princípios e práticas que buscam a proteção da democracia representativa (RAMACCIOTTI, 2008, p.63-65). Por essa lógica liberal democrática, Cuba deveria ser afastada desse contexto regional, pois representaria uma ameaça aos valores do sistema interamericano.

Apesar dessa retórica, é possível perceber uma contradição, já que posteriormente o governo estadunidense apoiou iniciativas não democráticas na região. Dessa forma, a preocupação não abarcava os valores, mas sim questões práticas, envolvendo o interesse de enfraquecer o governo cubano e assim, recuperar os benefícios da antiga relação, interrompidos após a revolução. Além disso, com o canal de diálogo aberto com os países da

⁵³ Proibição da importação de bens provenientes de Cuba, ou que tenham sido fabricados em outro país, mas que tenha contado com a participação de algum produto de origem cubana. Permanece até os dias de hoje, inclusive, foi aprofundado posteriormente. De acordo com Dean Rusk, ex-secretário de Estado (1961/1969), o objetivo do bloqueio na ocasião era “reduzir a predisposição e habilidade de Fidel Castro de exportar a subversão e violência para outros Estados americanos; para deixar evidente para a população cubana que o regime de Castro não pode servir aos interesses deles; para demonstrar para os cidadãos das repúblicas americanas que o comunismo não tem futuro no hemisfério ocidental; para aumentar os custos da União Soviética de manter uma plataforma comunista no hemisfério ocidental.” (DUSK, 1964 *apud* SEGRERA, 2017, p.46, tradução nossa).

região, os EUA poderiam perder mais domínios de sua esfera de influência, caso outros países estreitassem os laços com o governo de Fidel.

É importante notar que desde 1961, a intolerância, a troca de ofensas e o antagonismo eram predominantes nos discursos de ambos os governos, em detrimento da lógica da “coexistência”. Porém, em diferentes momentos, ocorreram tentativas voltadas para a retomada do diálogo, para a reaproximação, para o desenvolvimento de laços de cooperação e para abertura de brechas para a realização de concessões (LEOGRANDE, 2015, p.475; LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014, p.2-5; MOLL, 2020, p.265; SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.184-186; SANTORO, 2010, p.132-133). Até mesmo no caso do republicano George W. Bush (2001/2009), que apesar dos ataques no plano retórico contra o governo cubano, ele expandia o comércio de alimentos para a ilha, atendendo a pedidos de políticos dos estados rurais e de membros do agronegócio.

No entanto, por diferentes motivos, essas iniciativas não se consolidaram de forma a sustentarem o restabelecimento dos laços diplomáticos, pelo menos até 2014.

Quanto a essa questão, ao analisar os desenvolvimentos dessa interação bilateral, Gary Prevost (2011, p.325-326) identifica um padrão nas tentativas mais significativas de reaproximação por parte dos EUA. Elas costumam ocorrer quando há a percepção por parte dos estadunidenses, de que o governo revolucionário cubano se encontra fortalecido. Nesses casos, dificilmente a administração cubana implementaria uma alteração em sua agenda externa, que fosse favorável aos EUA. Portanto, os interesses do país deveriam ser assegurados através do engajamento com Havana. Esse foi o caso, por exemplo, da tentativa da retomada do diálogo durante o governo Carter (1977/1981)⁵⁴. Por outro lado, quando o governo cubano se encontrava fragilizado, o objetivo era aumentar a pressão para que o governo de Fidel Castro ruísse. Dessa forma, Cuba voltaria a desempenhar o papel, que fora atribuído ainda no século XIX.

Já pelo lado de Havana, Segrera (2017, p.47) destaca maior predisposição por parte de Fidel Castro para a reaproximação entre 1970 e 1979, ainda que não tenha abandonado a agenda externa de apoio a grupos revolucionários. Nesse período, havia a percepção por parte dos revolucionários cubanos de que o governo estadunidense, apesar de manter sua postura agressiva no cenário internacional, se encontrava fragilizado diante da derrota no Vietnã e

⁵⁴ Nesse período, Alzugaray (2014, p.186-187) classifica a fase da política externa cubana daquele momento como “era de ouro” (1972/1989), uma vez que a aliança econômica e militar com a URSS estava fortalecida, além de que estava em processo de restabelecimento de relações diplomáticas com países latino-americanos e caribenhos.

estaria enfrentando uma crise hegemônica. Portanto, a avaliação era que esse momento demonstrava ser propício para negociar questões sensíveis, como o fim das agressões, a recuperação da base de Guantánamo, eliminação do bloqueio, a comercialização de produtos, dentre outros fatores.

O momento mais grave de tensão ocorreu com a Crise dos Mísseis em 1962, quando a URSS posicionou armamentos na ilha e Kennedy respondeu com um bloqueio naval. O desfecho foi negociado por Kennedy e Krushev, de forma pacífica, mas sem a participação de representantes cubanos, que mais uma vez, não puderam participar das discussões que delineavam o seu futuro como uma nação dotada de soberania (AYERBE, 2004, p.51).

Diante do contexto apresentado, conforme será desenvolvido de maneira mais aprofundada no próximo capítulo, esse íterim entre 1959 e 1962 é considerado como a primeira etapa da onda migratória dos cubanos para os EUA (BRENNER; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE, 2015; MARTINEZ, 2017, p.324).

Na administração de Lyndon Johnson (1963/1969), as prioridades da política externa estadunidense foram voltadas para a Ásia, frente ao conflito do Vietnã. Na América Latina, seguiu o apoio ao militarismo na região (PECEQUILO, 2011, p.230).

Nesse contexto, o governo de Fidel Castro continuou o processo de reestruturação de sua política externa, buscando superar o cenário internacional desfavorável, marcado pelo isolamento político e econômico imposto pelos EUA. Como resposta, de acordo com Rosen e Kassab (2016), a administração Johnson promoveu uma mudança na tática para derrotar Fidel Castro. No lugar de implementar operações para assassinar as lideranças revolucionárias cubanas, o objetivo passou a ser difamar a reputação delas.

Isto é, o governo de Havana buscava propagar para os cidadãos cubanos a percepção de que os Estados Unidos eram uma potência imperialista, uma das principais responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pela ilha. De forma a reverter essa noção atraindo corações e mentes, as autoridades estadunidenses implementaram em 1966 a Lei de Ajuste Cubano (*Cuban Adjustment Act*)⁵⁵, que concedeu autorização para que os dissidentes cubanos insatisfeitos com o governo de Fidel obtivessem residência permanente nos Estados Unidos.

Segundo Martinez (2017, p.324-325), essa medida era considerada pelas autoridades cubanas como mais uma investida imperialista contra o sistema comunista. Entretanto, ambos

⁵⁵ Em 1995, essa lei foi modificada, tornando ainda mais fácil a obtenção da autorização para que os cubanos pudessem residir em território estadunidense (BRENNER; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE, 2015).

os governos abriram negociações para viabilizar a emigração dos dissidentes cubanos. Fidel Castro abriu brecha para a entrada de embarcações no porto de Camarioca para que cubanos que migraram anteriormente para os EUA, buscassem seus familiares na ilha. Além disso, os dois governos entram em um acordo para que fosse aberto uma ponte aérea legalizada para a saída dos emigrantes de Cuba.

Quanto a reestruturação da política externa da ilha, segundo o diplomata e acadêmico cubano, Carlos Alzugaray Treto (2006, p.52), o interesse nacional refletido na agenda externa cubana passara a ser:

[...] manter a independência, soberania, autodeterminação, e segurança da nação cubana, bem como sua capacidade de adotar uma forma de governo popular, democrática⁵⁶ e participativa, baseada em suas próprias tradições e em um sistema socioeconômico próspero. Isso permite que os cubanos protejam sua identidade cultural e seus valores sociopolíticos, além de possibilitar a projeção de sua contribuição na arena mundial, mediante a um envolvimento proporcional às suas possibilidades reais como um membro efetivo da sociedade internacional. (ALZUGARAY-TRETO, 2006, p.52, tradução nossa⁵⁷).

Ao realizar uma revisão bibliográfica sobre a obra de diferentes autores que se dedicam a estudar sobre a política externa cubana, Castañeda (2019, p.15) constatou que desde 1959, as diretrizes externas do país estão vinculadas à defesa do sistema político e social instaurado pelo governo revolucionário de Havana. Dessa forma, a autora afirma que a política externa de Cuba pode ser dividida em três etapas, de acordo com os objetivos delineados mediante ao contexto doméstico e internacional: (1) consolidação do sistema político e social (1959/1990); (2) necessidade de assegurar a sobrevivência (1990/2000); (3) continuidade do sistema político e social (2000/2018). É válido observar que todas elas foram impactadas, de alguma maneira, pela agenda externa dos Estados Unidos.

Nessa primeira etapa, as principais diretrizes eram voltadas para: o desenvolvimento de laços com os países socialistas; apoio a movimentos revolucionários na América Latina, através do fornecimento de armas e treinamento militar; prestação de solidariedade aos países

⁵⁶ Nesse caso, o conceito democracia parte de um sentido social, ligado a solidariedade humana (ALZUGARAY, 2006, p.52).

⁵⁷ No original: “To maintain the independence, sovereignty, self-determination, and security of the Cuban nation, as well as its capacity to adopt a popular, democratic, and participatory form of government based on its own traditions and a prosperous socioeconomic system. This allows Cubans to protect their cultural identity and sociopolitical values and to project their international contribution in the world arena at a level of involvement proportional to their real possibilities as an effective member of international society”. (ALZUGARAY, 2006, p.52).

asiáticos e africanos que estavam em luta pela libertação nacional contra os países coloniais; participação das atividades do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e consolidação de vínculos colaborativos com seus integrantes; ampliação de suas atividades no sistema das Nações Unidas (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.116).

De acordo com Brenner, Jiménez, Kirk e LeoGrande (2015), essas iniciativas não partiam apenas de questões ideológicas do governo revolucionário envolvendo, dentre outros elementos, o princípio da solidariedade e do anti-imperialismo. Envolviam, também, cálculos estratégicos, tanto de curto, quanto de longo prazo. Esperava-se que o internacionalismo cubano gerasse a boa vontade de diferentes atores internacionais e disponibilizasse novos aliados, possibilitando assim, coalisões no âmbito Sul-Sul.

Entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970, o governo de Fidel Castro havia consolidado a aliança política e econômica com o bloco soviético. Desde 1972, passou a participar do Conselho Econômico de Ajuda Mútua (CAME).

Conforme argumentado por Ayerbe (1997/1998, p.215-216), a vantagem era que com essa integração ao CAME, havia a garantia de mercado para os produtos cubanos, podendo contar com certa estabilidade nos valores. Da mesma forma, estavam garantidos o fornecimento de produtos manufaturados e matérias-primas. Além disso, os programas de industrialização, possibilitavam acesso a tecnologias soviéticas.

Por outro lado, as desvantagens se encontravam no fato de ter que aceitar os parâmetros da integração estabelecidos com base na especialização, respeitando a divisão internacional do trabalho do bloco da URSS. Nesse contexto, a função da ilha seria fornecer *commodities* – especialmente, açúcar, níquel e cobalto – para os demais países parceiros. Em termos práticos para Cuba, isso significava a manutenção da prioridade voltada para a agroindústria vinculada ao setor açucareiro, que apresentava um parque industrial e tecnológico considerado como obsoleto, pouco desenvolvido. Dessa maneira, a ilha encontrava dificuldades em termos de produtividade e competitividade no cenário internacional.

Frente a esse contexto, com base na tipologia de reestruturação de política externa de Holsti (2016, p.4) apresentada no capítulo anterior, nesse momento, a reestruturação da política externa cubana ocorreu com a mudança de um padrão de dependência⁵⁸ para uma

⁵⁸ A dependência é definida por Holsti (2016, p.7) como uma situação na qual um Estado com mais recursos de poder, estabelece os parâmetros para as ações políticas e econômicas do Estado dependente, pois possui meios suficientes para que o Estado em situação de maior vulnerabilidade obedeça.

situação também marcada pela dependência. Dessa vez em relação à URSS⁵⁹. É importante ressaltar que a dependência em relação à URSS se mostrava mais forte no plano econômico do que no político.

Com essa reestruturação, a administração de Fidel Castro conseguiu romper com os laços de submissão em relação aos EUA, assim como foi possível consolidar o sistema político e social revolucionário, além de manter a sobrevivência do governo de Fidel Castro. Até 1989, essa parceria, em conjunto com a política econômica cubana, apresentaram os seguintes avanços, segundo a síntese apresentada por Molina (2005, p.26-27): o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu anualmente a uma taxa média de cerca de 4,5%; ocorreram melhorias na infraestrutura do país (modernização da estrada de ferro, construção de rodovias, aumento da capacidade de sua frota mercante, dentre outros avanços); foi realizado investimento pesado na capacitação de profissionais, sobretudo da área de saúde e educação; verificou-se melhorias no sistema de saúde pública e redução da taxa de analfabetismo e de desemprego.

Porém, apesar desses benefícios, por conta desse novo vínculo de dependência, não foi possível alcançar o objetivo de implementar uma estrutura econômica autônoma capaz de se desenvolver de maneira satisfatória. Em relação a isso, Alzugaray Treto (2006, p.53) observa que:

[...] o país não foi bem-sucedido em eliminar as condições que tornavam a economia extremamente vulnerável. Continuou a depender do suprimento de petróleo importado para atender às suas necessidades energéticas; suas receitas de moeda estrangeira proveniente do comércio exterior continuaram fundamentalmente dependentes das flutuações de um único produto de exportação, o açúcar; e manteve a estrutura tradicional de ter um comprador principal, neste caso, a União Soviética e seus aliados. (ALZUGARAY-TRETO, 2006, p.53, tradução nossa⁶⁰).

⁵⁹ Tsokhas (1980) apresenta um debate sobre a diferença entre a dependência de Cuba com os Estados Unidos e com a URSS. Além disso, apresenta considerações sobre as dificuldades encontradas pela ilha para o desenvolvimento de sua industrialização. Um dos motivos apontados, se relacionam com a crítica de Che Guevara aos laços de dependência desenvolvidos com a URSS. Para ele, os acordos que estabeleciam a venda de açúcar a um preço elevado em troca da possibilidade de comprar produtos necessários - como o petróleo - a um preço reduzido, dificultavam a diversificação econômica e o desenvolvimento da ilha, uma vez que os créditos concedidos pela URSS não eram voltados para a construção de indústrias, mas para pagar o déficit existente com os soviéticos, pois a produção de açúcar não atingia níveis suficientes para as trocas (TSOKHAS, 1980, p.331).

⁶⁰ No original: “[...] the country did not succeed in eliminating the conditions that made its economy extremely vulnerable. It continued to depend upon the supply of imported oil to meet its energy needs; its foreign currency revenues from external trade continued fundamentally dependent upon the fluctuations of a single export product, sugar; and it maintained the traditional structure of

Essa vulnerabilidade ficou evidente com a desintegração do bloco soviético. A economia cubana entrou em colapso, pois perdeu seus principais parceiros comerciais⁶¹, assim como sua principal fonte de financiamento externo, os subsídios e demais auxílios concedidos pela URSS, por exemplo, o intercâmbio tecnológico.

Segundo Brenner; Jiménez, Kirk, LeoGrande (2015), em termos de política externa, o governo Havana conseguiu manter determinada autonomia em relação aos soviéticos. Apesar de o internacionalismo cubano muitas vezes ir de acordo com os interesses e os valores defendidos pela URSS, também era possível observar divergências que geravam conflitos entre os aliados.

O desfecho da Crise dos Mísseis tornou evidente a insatisfação de Fidel Castro com a URSS, uma vez que as autoridades de Moscou negociaram com os estadunidenses sem a participação dos cubanos. A partir de então, o líder cubano procurava demonstrar que não seria dominado pelos soviéticos.

Outra divergência importante de ser destacada é a relacionada com o envolvimento dos cubanos com o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e o envio de tropas para participar de guerras civis no exterior. O governo de Moscou via essas iniciativas como prejudiciais ao seu objetivo de consolidar a *détente* com os estadunidenses. Portanto, pressionava Fidel Castro para que não desse continuidade ao apoio aos grupos revolucionários no exterior. O líder cubano priorizou os interesses da política externa cubana e não abandonou essas iniciativas internacionais de exportar a revolução, ele optou por manter seu compromisso de enviar tropas para os países que estivessem buscando romper com as amarras de governos considerados como tirânicos.

Durante o governo de Richard Nixon (1969/1974), não houve iniciativas significativas voltadas para Cuba (ROSEN; KASSAB, 2016). Isso se relacionava com o contexto marcado pela *détente* entre Washington e Moscou. Já a administração seguinte, liderada por Gerald Ford (1974/1977), buscou a aproximação com o governo de Fidel. De forma a demonstrar essa intenção, suspendeu determinadas medidas que inviabilizavam a atuação de empresas estadunidenses na ilha e defendeu no âmbito da OEA a suspensão de restrições comerciais. Entretanto, Fidel Castro não apresentava disposição para dialogar com Ford, ele manteve as empreitadas voltadas para exportar a revolução. O Secretário de Estado

having one principal buyer, in this case the Soviet Union and its Eastern European allies.” (ALZUGARAY-TRETO, 2006, p.53).

⁶¹ Entre 1990 e 1993, Cuba deixou de contar com 85% de seu mercado que foi desenvolvido ao longo de trinta anos (SILVA, 2018, p.702).

Henry Kissinger considerou essa postura de Castro como um aceno hostil à tentativa de reaproximação.

Durante a campanha presidencial, Jimmy Carter atraiu seus eleitores com a promessa de que iria recuperar o papel dos EUA de atuar como o “farol da humanidade” e iria combater governos ditatoriais (ROSEN; KASSAB, 2016). Apesar desse discurso, entre 1997/1979, buscou o restabelecimento de laços com Cuba.

É válido ressaltar que durante a gestão Carter (1977/1981), havia uma tentativa de melhorar a imagem do país no cenário internacional, frente ao descrédito do momento vinculado à derrota no Vietnã, ao apoio ao militarismo, dentre outros fatores. Nesse sentido, o presidente implementou uma agenda de defesa dos direitos humanos, de defesa da democracia e da autodeterminação dos povos (PECEQUILO, 2011, p.232-234).

A delegação estadunidense estava interessada em negociar com os cubanos questões de interesse mútuo, mas que beneficiariam principalmente empresários dos EUA, que pressionavam o governo nessa direção, pois estavam interessados em expandir seus negócios para a ilha (PREVOST, 2011, p.316; LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014, p.155-224).

Algumas medidas chegaram a ser implementadas, como a suspensão de restrições de viagens para Cuba, e foram negociadas questões sobre migração. É importante ressaltar que em 1977, conforme observado por Alzugaray-Treto (2012, p.140), Fidel Castro aceitou a proposta de Carter de implementar as chamadas seções de interesse em suas capitais, que passaram a servir como um canal diplomático na ausência de embaixadas, que tinham como objetivo a manutenção de um canal de diálogo para que posteriormente fossem restabelecidas as relações diplomáticas integrais. Para tanto, o governo de Havana fez uma concessão na ocasião referente à exigência de que as autoridades estadunidenses eliminassem as sanções econômicas unilaterais para que a retomada dos laços fosse encaminhada.

Quanto ao âmbito migratório, é importante considerar que em outubro de 1980, teve início a Crise do Porto de Mariel. Com o intuito de que dissidentes deixassem a ilha, Fidel Castro permitiu a abertura do porto. De acordo com Martínez (2017, p.325-326), iniciou-se assim, uma nova onda migratória em direção a Flórida.

Em relação a esse novo fluxo migratório, o autor ressalta algumas características diferentes quanto a tendência anterior. Nesse novo caso, a onda de migração alterava o perfil demográfico e social da comunidade cubana-estadunidense, uma vez que grande parte dos que deixavam a ilha eram mestiços, negros e provenientes de segmentos menos favorecidos financeiramente da sociedade cubana. Além disso, criminosos que foram liberados das cadeias para que participassem do êxodo migratório.

As autoridades estadunidenses impediram a entrada de uma parte considerável de migrantes, determinando a prisão dos que chegavam, alegando ser inaceitável a medida do governo de Havana. Essa crise gerou problemas políticos para Carter, pois a população estadunidense criticou a precariedade de medidas de segurança para filtrar a entrada de imigrantes cubanos e havia a percepção de fraqueza frente a ação de Fidel Castro, que teria usado os EUA para limpar o sistema penitenciário da ilha, atingindo os EUA. Com isso, a migração de dissidentes que antes era vista como positiva por ir de acordo com os interesses anticomunista, dessa vez foi considerada como negativa. Somente no governo Reagan, em 1984, a crise migratória foi solucionada com a assinatura do Acordo de Normalização das Relações Migratórias.

Apesar da tentativa de reaproximação de Carter, a retomada não foi para frente. Além de resistências internas, as ações de Cuba na África continuavam a ser vistas como um conflito de interesse. Ademais, conforme o confronto bipolar tornava a se intensificar, o conselheiro sobre assuntos de segurança Zbigniew Brzezinski pressionava Carter a adotar uma postura mais rígida frente a Fidel, uma vez que acreditava que a ilha representava um “Estado-cliente” da URSS e que as concessões serviam apenas para encorajar o governo subversivo (BRENNER; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE, 2015; MELLO, 1999, p.148; SEGRERA, 2017, p.48-49). Por conseguinte, ao considerá-la uma peça no projeto expansionista soviético, deveria ser contida.

Durante o governo Reagan (1981/1989), a lógica da contenção foi intensificada diante do contexto da retomada da intensidade da Guerra Fria. Havia a percepção da necessidade de retomar a essência da Doutrina Monroe para o sistema interamericano, de forma a recuperar o domínio de sua influência na região (PECEQUILO, 2011, p.235-237). Mais uma vez, Cuba era colocada como uma peça-chave para esse intento.

A recomendação do Comitê de Santa Fé era que:

Os Estados Unidos não podem mais aceitar a condição de Cuba como Estado vassalo dos soviéticos. A subversão cubana deve ser claramente qualificada como tal, e deve ser combatida. O preço que Havana deve pagar por tais atividades não deve ser baixo. Os Estados Unidos só podem restaurar sua credibilidade tomando medidas imediatas. Os primeiros passos devem ser francamente punitivos. Diplomatas cubanos devem deixar Washington. A exploração aérea deve ser retomada. Os dólares dos turistas estadunidenses devem ser cortados. O acordo de pesca de 1977, altamente vantajoso para a frota pesqueira cubana, deve ser reavaliado. Os Estados Unidos devem oferecer alternativas claras aos cubanos. Em primeiro lugar, deve ficar absolutamente claro para o governo cubano que, se continuar como no

passado, outras medidas cabíveis serão tomadas. (COMITÉ DE SANTA FÉ *apud*⁶² ALZUGARAY-TRETO, 2004, p.207, tradução nossa⁶³).

Agindo nessa direção, Reagan reverteu a reaproximação realizada por Carter, apesar de ter assinado o acordo de migração. O governo cubano foi colocado na lista dos patrocinadores de terrorismo devido ao seu apoio a grupos revolucionários na África e na região latino-americana. Além disso, o bloqueio econômico foi acentuado a partir de 1982, através da proibição da importação de aço que tivesse níquel cubano em sua composição. Em 1986, começou a operar a Rádio Martí, que transmite propagandas política e ideológica contrarrevolucionárias para a ilha. (AYERBE, 2004, p.56).

Como resposta ao início das atividades da Rádio Martí, Fidel decretou a suspensão do cumprimento de acordos migratórios existentes com os EUA, uma vez que a rádio violava a soberania da ilha, representava um ataque a Cuba e desrespeitava o direito internacional (MARTINEZ, 2017, p.326-327). Apenas em 1987 os dois governos alcançaram um consenso que viabilizou a revalidação do Acordo de Normalização das Relações Migratórias de 1984.

Conforme será apresentado a seguir, durante o governo Reagan, cresceu a influência de grupos formados por cubanos-estadunidenses, que pressionam políticos estadunidenses a implementarem medidas voltadas para desestruturar o governo de Fidel Castro.

Após retratar os fatores que contribuíram para a ruptura dos laços diplomáticos e como ocorreu o processo de desenvolvimento da agenda externa pautada pela lógica do confronto e da hostilidade, a seção a seguir busca apresentar como que esse padrão foi mantido até a chegada de Barack Obama e Raúl Castro ao poder de seus respectivos países.

⁶² Bouchey, Fontaine, Jordan, Sumner y Tabs, con Docksai, *op. cit.*, pág. 208.

⁶³ No original: “Estados Unidos ya no puede aceptar el status de Cuba como estado vasallo de los soviéticos. Hay que calificar a la subversión cubana claramente como tal, y hay que resistirla. El precio que la Habana debe pagar por tales actividades no debe ser un precio bajo. Estados Unidos solamente puede restaurar su credibilidad tomando una acción inmediata. Los primeros pasos deben ser francamente punitivos. Los diplomáticos cubanos deben irse de Washington. Hay que reanudar la exploración aérea. Hay que cortar los dólares de los turistas norteamericanos. Hay que reevaluar el acuerdo de pesca de 1977, altamente ventajosos para la flota de pesca cubana. Estados Unidos debe ofrecer a los cubanos alternativas claras. Primero, debe quedar absolutamente claro al gobierno cubano que si siguen como en el pasado, se tomarán otras medidas apropiadas.” (COMITÉ DE SANTA FÉ *apud* ALZUGARAY, 2004, p.207).

3.3 Estabilização da política externa: do período pós-Guerra Fria até o final do governo Fidel Castro e da gestão George W. Bush

Com o final da Guerra Fria e com o abandono do internacionalismo cubano voltado para exportar a revolução para a África e para a América Latina, esperava-se que assim como ocorreu entre os EUA-China e EUA-Vietnã, naturalmente as relações diplomáticas entre Washington e Havana seriam retomadas, já que a ilha não representaria mais uma ameaça à segurança dos Estados Unidos (KIRK, 2018, p.6). No entanto, essa avaliação era equivocada, pois ela não depreendia a complexidade envolvida nessa interação bilateral. Ela levava em consideração apenas uma das dimensões que contribuíram para a ruptura dos laços diplomáticos. Indo no sentido oposto, o que ocorreu no período pós-Guerra Fria foi a estabilização da política de hostilidade para essa agenda bilateral, o que tornou mais difícil o restabelecimento dos laços diplomáticos.

Diante do novo contexto, conforme apontado anteriormente, o governo revolucionário cubano se encontrava em uma situação frágil, uma vez que havia perdido o seu principal aliado econômico e militar, a URSS. Conforme aponta Santoro (2010, p.131), o PIB cubano diminuiu 36% entre 1990 e 1994, as exportações caíram 80% e as importações 73%. A diminuição do poder de compra cubano levou à escassez de produtos básicos, como combustível, peças de reposição, matérias-primas e alimentos, o que fez com que o governo adotasse medidas austeras e um programa de racionamento.

Nesse cenário, a leitura realizada pelas autoridades estadunidenses era que sem o apoio da URSS, o governo revolucionário cubano não seria capaz de sobreviver (ALZUGARAY-TRETO, 2014, p.188). Portanto, deveria ser aumentada a pressão para que Fidel Castro fosse finalmente derrotado. Nesse sentido, foi delineada a política externa para Cuba, que perdurou até o governo de George W. Bush (2001/2009). Pautada pela lógica do domínio benevolente, ela buscava implementar a democracia e o capitalismo na ilha. Na prática, o objetivo era recuperar o que consideravam como a sua zona natural de influência, que fora perdida após a Revolução Cubana.

A radicalização da política externa dos Estados Unidos para Cuba do período pós-confronto bipolar começou a ser implementada já no governo de George H. W. Bush (1989/1993). De acordo com Pecequillo (2013, p.14-17), apesar de sua gestão ter sido marcada por uma sensação de vitória, havia traços fortes de incerteza e indefinição diante da crise econômica interna e do novo contexto internacional. Os novos inimigos a serem contidos foram estabelecidos de forma genérica, sendo categorizados como *rogue States* (Estado párias

ou bandidos)⁶⁴ e os *failed States* (Estados falidos)⁶⁵. Eles seriam combatidos através de meios políticos e econômicos, voltados para a promoção da democracia, facilitando assim, a concretização dos interesses estadunidenses. As principais preocupações eram voltadas para a China comunista, para o crescimento do Japão, e para a expansão do islamismo.

Quanto à sua agenda para Cuba, no dia 28 de março de 1989, o Secretário de Estado, James Baker, enviou um documento (Memorando Baker) para os diplomatas estadunidenses que se encontravam em missão na América Latina e Caribe, afirmando que não haveria reaproximação entre os EUA e o governo revolucionário cubano durante a gestão de Bush. Seria retomado o diálogo apenas se houvesse alguma questão envolvendo a segurança nacional estadunidense, mas ainda assim não seria oferecido nenhum benefício para Cuba. Na ocasião, determinou-se que os EUA não reconheceriam a legitimidade do governo de Habana – decisão mantida na prática até a administração de Barack Obama. Entre 1990 e 1991, diferentes ações foram implementadas para atingir Fidel Castro (ALZUGARAY-TRETO, 2017, p.66-68).

Ao ser questionado por um jornalista se haveria um engajamento com Fidel, assim como ocorreu com Gorbachev, Bush respondeu da seguinte maneira:

Qual seria o sentido? [...] Tudo o que eu diria para ele é o que estou dizendo a você, para dar às pessoas a liberdade que elas desejam. E então você verá os Estados Unidos fazendo exatamente o que devemos: ir lá e erguer essas pessoas.” (BUSH, 1991 *apud*⁶⁶ SCHOULTZ, 2010, p.7, tradução nossa⁶⁷).

É possível traçar similaridades entre os discursos de Roosevelt e Taft, realizados no período pós-Guerra Hispano Americana, e o de Bush. Isto é, para fundamentar as ações que defendiam seus interesses de poder, mas que poderiam não ser bem-vistas, eles empregaram justificativas baseadas na retórica da generosidade e nas tradições relacionadas ao excepcionalismo e ao Destino Manifesto.

⁶⁴ “[...] entidades políticas organizadas, governadas de forma autoritária, com pretensões de hegemonia regional, apoio a grupos radicais e desenvolvimento de programas de armas de destruição em massa, e que não respeitam as normas da comunidade internacional [...]”. (PECEQUILO, 2012, p.15).

⁶⁵ “[...] Estados fragmentados social, ética e socialmente, com graves problemas humanitários, e que podem servir de santuário a grupos fundamentalistas.” (*ibidem*, p.16).

⁶⁶ George H. W. Bush Press Conference, 19 December 1991, *Public Papers 1991* (Washington, D.C.: White House, 1992), 1647.

⁶⁷ No original: “What’s the point? [...] All I’d tell him is what I’m telling you, to give the people the freedom that they want. And then you’ll see the United States do exactly what we should: Go down and lift those people up.” (BUSH, 1991 *apud* SCHOULTZ, 2010, p.7).

Em 1992, ocorreu a implementação da Lei Torricelli (Lei para a Democracia Cubana)⁶⁸, aprovada pelo Congresso, que ampliou as restrições vinculadas ao embargo econômico, existente desde 1962. O objetivo é pressionar o governo cubano, para que seja implementada a democracia na ilha e um sistema de mercado. Caso essa transição ocorra, as restrições serão suspensas. A justificativa apresentada é que com a mudança do sistema político, a população seria beneficiada, uma vez que ocorreria um crescimento da economia. As principais implicações são que: embarcações que realizem qualquer tipo de trabalho comercial em Cuba, só podem atracar em um porto estadunidense após 180 dias; países que desempenharem atividades comerciais com a ilha, podem ter benefícios provenientes dos EUA encerrados; imposição de restrições para o envio de remessas de dólares a Cuba.

Em relação ao estabelecimento dessa Lei, é importante realizar algumas considerações sobre a política externa dos EUA para Cuba. De acordo com Brenner, Haney e Vanderbusch (2004, p.68), para compreender essa agenda externa, é necessário levar em consideração o seu perfil *intermestics*. Isto é, há uma interação entre temas considerados como de caráter internacional e os vinculados à política interna. Em outras palavras, demandas de grupos de interesse, que são influentes nas dinâmicas eleitorais, acabam influenciando a política externa.

Segundo LeoGrande (2015, p.476-480), desde a década de 1980, grupos formados por cubano-americanos passaram a influenciar políticos dos EUA a implementarem medidas desfavoráveis ao governo revolucionário. Uma das principais iniciativas que atuam nesse sentido é a Fundação Nacional Cubano-Americana (CANF), criada por Jorge Canosa. Nesse período, ele era integrado geralmente por refugiados políticos. Portanto, eram motivados ideologicamente contra Fidel. O *lobby*⁶⁹ cubano atua principalmente na Flórida e em Nova Jersey, estados considerados como importantes para a dinâmica do colégio eleitoral estadunidense. Esse grupo serviu como fator de pressão para a implementação da Lei Torricelli.

Por outro lado, o *lobby* formado por empresários ligados ao agronegócio estadunidense, representa uma das principais forças que pressiona por melhores relações com o governo cubano, uma vez que a expansão de seus negócios para a ilha seria lucrativa (SCHOULTZ, 2010, p.3).

⁶⁸Lei completa disponível em http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html.

⁶⁹Não se deve considerar que a comunidade cubano-americana atua sempre para pressionar contra o governo de Fidel Castro, pois existem diferentes grupos e eles são heterogêneos (SANTORO, 2010, p.136).

Durante a gestão de Bill Clinton (1993/2001), em um primeiro momento, abriu-se um canal de diálogo para negociar com o governo de Fidel uma série de acordos, buscando melhorias nessa relação. Dentre eles, questões envolvendo migração e a ação coordenada militar para conter o tráfico de drogas. Para Moll (2020, p.266-267), essa mudança era coerente com a política econômica e a política externa de caráter neoliberal de seu governo, que buscava promover abertura econômica e cooperação no âmbito internacional. Além disso, Prevost (2011, p.317-319) observa que o presidente não possuía laços fortes com os cubanos-estadunidenses influentes em Miami. Durante a campanha eleitoral em 1992, ele apoiou a aprovação da Lei Torricelli de forma a conseguir o voto desse grupo, entretanto, não obteve sucesso nesse sentido.

Em 1994, a intensificação da crise econômica na ilha acarretou o terceiro grande êxodo migratório, chamado de Crise dos Balseiros. Nesse caso, o governo cubano não autorizou a abertura dos portos para a saída dos cubanos que desejavam emigrar para os EUA. Dessa forma, o risco era maior, pois demandava improviso dos dissidentes. De acordo com Martínez (2017, 328-329), mais de 30.000 cubanos lograram sair de Cuba.

De forma a evitar os problemas que ocorreram na Crise do Porto de Mariel de 1980, Clinton desenvolveu a política que ficou conhecida como Pés Secos/ Pés Molhados (*Wet Feet/Dry Feet*). Nesse caso, Clinton e Fidel chegaram a um acordo. O cubano se comprometeu a não promover represálias contra os deportados. A autoridade estadunidense, por sua vez, garantiu que os dissidentes interceptados pela Guarda Costeira (os pés molhados) ainda no mar, seriam levados de volta à ilha. Já os que conseguissem chegar ao solo dos EUA (pés secos), não seriam deportados, pois a eles ficaram reservados os direitos de residência permanente oferecido pela Lei de Ajuste Cubano (1966). Além disso, o democrata se comprometeu a intensificar o patrulhamento da costa e a desencorajar os estadunidenses a se envolverem em atividades que contribuíssem para a imigração ilegal.

Entretanto, um grupo de cubano-estadunidenses se mobilizou e criaram a iniciativa Irmãos ao Resgate (*Hermanos al Rescate*), que tinha como objetivo sobrevoar o mar entre os dois países para auxiliar os dissidentes que estivessem à deriva. Em 1996, o grupo expandiu sua atividade e passou a sobrevoar o espaço aéreo cubano, espalhando panfletos com propaganda contra o governo local. Como resposta, duas aeronaves foram abatidas. As autoridades consideraram a reação de Fidel como um desacato.

Esse episódio contribuiu para acelerar a tramitação envolvendo a Lei Helms-Burton (1996)⁷⁰, aprovada pelo Congresso e sancionada por Clinton. De acordo com Prevost (2011, p.318), apesar de sua pretensão inicial de melhorar as relações com o governo de Havana, Clinton sabia que se não apoiasse a aprovação dessa lei, sua reeleição poderia ser ameaçada. Portanto, cedeu à pressão do CANF e sancionou a medida.

Esse novo instrumento ampliou as restrições promovidas pela Lei anterior. As principais medidas são: estabelecimento da possibilidade de aplicar sanções a empresas de fora dos EUA que tenham negócios na ilha, principalmente se a atividade envolver alguma propriedade que seria dos EUA, caso a Revolução não tivesse ocorrido; concede apoio a grupos que atuem em prol da democracia e dos direitos humanos na ilha; estabelece que o Executivo por si só não pode alterar a situação do embargo. Somente o Congresso passa a ter esse poder.

De acordo com Prevost (2011, p.318-319), no segundo mandato, a estratégia para Cuba possuía duas vertentes. Uma delas foi representada pela intensificação do embargo com a implementação da Lei Helms-Burton. A outra dizia respeito à abertura de brechas para o engajamento com a sociedade civil cubana⁷¹. Ambas tinham o mesmo objetivo de enfraquecer o governo de Fidel.

A política externa dos EUA para Cuba foi novamente radicalizada durante o mandato de George W. Bush (2001/2009), que diferentemente de seu antecessor, possuía laços mais estreitos com os cubano-estadunidenses de Miami. Segundo Martinez (2017, p.331), desde a sua campanha eleitoral havia indícios da tendência do endurecimento da agenda externa para Cuba.

Em julho de 2001, Bush anunciou uma série de medidas contra Cuba, que seguindo a mesma tendência dos presidentes anteriores, aumentava as restrições existentes. Ele afirmou que iria se opor a qualquer medida que buscasse reduzir as sanções contra o país, até que os direitos humanos fossem respeitados e a democracia fosse instaurada na ilha. Para tanto, ele garantiu apoio para ativistas dos direitos humanos, para opositores políticos de Fidel e assegurou que a rádio e TV Martí – que atuavam a favor da contrarrevolução –, continuariam operando (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.2015).

⁷⁰ Lei completa disponível em <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/helms.html>

⁷¹ As principais medidas foram: autorização para que empresas estadunidenses vendessem alimentos e medicamentos para a ilha, ainda que com condições restritivas; permissão ampla para o envio de remessas financeiras para cidadãos cubanos; ampliação das categorias de viagem permitidas para Cuba para determinados propósitos (PREVOST, 2011, p.31).

Após os atentados do 11 de setembro de 2001, quando o nacionalismo e a percepção da necessidade da união nacional foram intensificados nos Estados Unidos (PECEQUILO, 2013, p.20), Cuba foi enquadrada como um dos países pertencentes ao chamado “Eixo do Mal”, integrados pelos países considerados como Estados falidos e bandidos. Essa medida contribuía para fortalecer a identidade nacional estadunidense, identificando os inimigos a serem combatidos.

Na ocasião, o subsecretário John Bolton acusava o governo cubano de estar envolvido no desenvolvimento de armas biológicas. Para Mariño (2006, p.322), a tentativa de vincular Cuba a esse tipo de armamento fazia parte de uma estratégia retórica de mobilizar apoio interno para as ações no exterior voltadas para combater o terrorismo.

No final de 2003, com apoio do CANF, foi lançada a Comissão de Assistência a Cuba Livre, que representou mais uma tentativa para a derrubada do governo revolucionário e a reincorporação da ilha à sua esfera de influência. A retórica da benevolência estadunidense foi mantida de forma a justificar as ações. Isto é, esta seria mais uma iniciativa voltada para acabar com a tirania, promover a liberdade e melhoria na vida dos cubanos. A estrutura elaborada, por sua vez, assim como os recursos destinados para o desenvolvimento de suas atividades, ampliou o escopo da investida contra Fidel. Portanto, a sua criação ia além das ameaças tradicionais (ALZUGARAY-TRETO, 2017, p.73; SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.218-220).

Por outro lado, Bush também cedeu ao *lobby* do agronegócio. As exportações de alimentos para a ilha foram de US\$4 milhões em 2001, para US\$432 milhões em 2007(PÉREZ-LÓPEZ, 2008, p.175-176 *apud*⁷² SANTORO, 2010, p.133). Em 2008, os EUA se tornaram o principal fornecedor de alimentos para a ilha. O mercado cubano estava entre os dez primeiros compradores de óleo de soja e de arroz dos EUA (SCHOULTZ, 2010, p.4).

Apesar de todas essas investidas, a gestão estadunidense não logrou derrubar o governo de Fidel. Um dos motivos está relacionado com uma avaliação realizada por Jorge Domínguez (1978, p.83) sobre a política externa cubana. Isto é, ela seria um dos principais sucessos da Revolução. Ainda que essa percepção esteja relacionada com o contexto da Guerra Fria, ela também pode ser aplicada para o período pós-confronto bipolar, uma vez que as lideranças diplomáticas, incluindo Fidel Castro, foram capazes de expandir e consolidar

⁷² PÉREZ-LÓPEZ, Jorge. Tiempos de Cambio: tendencias del comercio exterior cubano. **Revista Nueva Sociedad**. Edição n. 216, 2008.

relações com outros países, independentemente se a conjuntura – doméstica ou internacional – era favorável ou não.

Em relação a essa característica, Serbin (2016, p.141) observa que ao longo dos últimos anos, o governo cubano foi bem-sucedido em desenvolver uma política externa que através de diferentes instrumentos, contribui para reforçar a sua autonomia no cenário internacional, com apoio dos recursos, relações e alianças estabelecidas desde a Revolução Cubana.

Conforme apresentado, o governo de Havana se encontrou em uma situação difícil após o choque externo representado pelo colapso da URSS. Nesse contexto, Fidel Castro iniciou um processo de reorientação da economia do país, de forma a lidar com o novo cenário e a assegurar a sobrevivência do projeto socialista. De acordo com Alzugaray Treto (2006, p.49), buscou-se primeiro a sobrevivência para que depois, pudesse pensar em desenvolvimento.

A estratégia foi chamada de “Período Especial em Tempos de Paz (1990/2005)”. A proposta era: “dividir equitativamente os efeitos da crise entre a população e criar condições para a reinserção de Cuba na economia internacional.” (MOLINA, 2005, p.29, tradução nossa⁷³). O desafio era “abrir um espaço considerável aos mecanismos de mercado sem renunciar à essência do socialismo, visando à recuperação da produção e dos serviços.” (GARCÍA, 2011, p.30).

Não é objetivo deste trabalho se aprofundar nas medidas implementadas. Porém, algumas mudanças devem ser destacadas. Conforme apresentado por Santoro (2010, p.131-133), a estratégia adotada por Fidel foi gradualista. Ocorreram mudanças constitucionais que acabaram com o monopólio estatal do comércio exterior, foi permitida maior abertura para iniciativas privadas, assim como foi legalizado o chamado “emprego por conta própria”. Além disso, foi concedida permissão para que empresas estrangeiras atuassem em Cuba. Os investimentos externos poderiam ser realizados através de *joint-ventures*, desde que o governo cubano tivesse 50% do controle do negócio.

Como resultado dessas mudanças, o setor turístico se expandiu, ultrapassando a produção do setor açucareiro. Outros benefícios alcançados apontados pelo autor foram as reformas realizadas nas áreas do petróleo e mineração, que permitiram um aumento na produtividade desses setores. Também é válido mencionar a legalização do uso do dólar.

⁷³ No original: “[...] repartir equitativamente los efectos de la crisis entre la población y crear condiciones para la reinserción de Cuba en la economía internacional”. (MOLINA, 2005, p.29).

Apesar das restrições do embargo econômico imposto pelos EUA, as remessas de dólares realizadas pela comunidade cubana-estadunidense para seus familiares que vivem na ilha são importantes para muitas pessoas.

Frente a esse cenário, no que diz respeito à política externa cubana, ela também passou por um processo de transformação. Diante da intensificação do isolamento político e econômico no cenário internacional atrelado à ruptura das relações diplomáticas e comerciais com os aliados do bloco soviético, o governo de Havana foi pressionado para remodelar a sua rede de interação no âmbito global (SILVA, 2018, p.702).

Nesse contexto, inaugurou-se a segunda etapa (1990/2000) das diretrizes internacionais do governo revolucionário cubano, caracterizada pela necessidade de assegurar a sua sobrevivência (CASTAÑEDA, 2019, p.15). O intuito era acompanhar as novas demandas econômicas⁷⁴ atreladas às mudanças implementadas no plano interno e a inserir o país no novo cenário internacional, marcado por expressões como “Fim da História”⁷⁵ e “Momento Unipolar”⁷⁶, que sinalizavam a hegemonia estadunidense e a preponderância do capitalismo neoliberal. Isto é, a nova conjuntura não era receptiva aos ideais revolucionários.

Quanto a esse processo de mudança, é necessário ressaltar que foram mantidos os principais objetivos e princípios da política externa cubana. Isto é, a busca pela sobrevivência frente às investidas isolacionistas e aos ataques ao modelo socialista cubano promovidos por parte dos estadunidenses e a lógica do internacionalismo, pautada na solidariedade e em cálculos estratégicos (SEGRERA, 2017, p.32). Portanto, a alteração ocorreu no modo em que esses elementos eram alcançados e implementados.

Sem os recursos provenientes da URSS, as Forças Armadas de Cuba que representaram um dos principais instrumentos da política externa de Fidel, também foram profundamente afetadas pela conjuntura econômica. Dessa forma, no lugar de atuarem exportando a revolução, elas foram reorientadas para dentro do país, sendo atribuídas responsabilidades econômicas. Elas passaram a atuar, por exemplo, em indústrias e na gerência de hotéis (KLEPAK, 2018, p.25; ERISMAN, 2006, p.7-8). Na busca do apoio internacional e da diversificação de parceiros, a diplomacia ganhou destaque.

⁷⁴A diversificação das relações diplomáticas era fundamental para atender a objetivos políticos e econômicos, visto que a história deixou evidente o perigo de depender de um pequeno grupo de parceiros.

⁷⁵ FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**. No. 16, p. 3-18, 1989.

⁷⁶ KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, vol.70, n.1, America and the World, p.23-33, 1990/91.

Conforme ressalta Alzugaray-Treto (2006, p.55-64), as opções não eram extensas. Os países que seguiam o mesmo modelo sociopolítico da ilha, como a China, Vietnã e Coréia do Norte, se encontravam geograficamente distantes. O MNA se encontrava enfraquecido, Canadá e os países da União Europeia (UE) se aproximavam do posicionamento dos EUA. Entretanto, apesar dos desentendimentos do lado político, o Canadá e a UE se tornaram importantes fornecedores de investimento de capital, parceiros comerciais e ativos para o turismo, na medida em que seus empresários observavam novas oportunidades de expandirem seus negócios para ilha conforme Fidel Castro promovia mudanças internas.

A nível global, no final do século XX, o governo cubano aumentou a sua participação em organizações multilaterais e conseguiu desenvolver laços diplomáticos com a maioria dos países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse cenário, manteve a sua postura crítica quanto à ordem econômica internacional. O autor chama a atenção para o importante capital político adquirido pelo país desde o início da Revolução Cubana, sendo reconhecido por sua atuação em prol das causas do então chamado Terceiro Mundo.

É importante notar que a projeção internacional foi voltada principalmente para a América Latina e o Caribe. Além dos vínculos bilaterais nesse âmbito, também foi reforçada a participação do país em órgãos regionais. Deve-se destacar a aproximação entre Cuba e a Venezuela, que assinaram acordos estabelecendo que o governo de Chávez forneceria petróleo barato em troca de cooperação na área de medicina e de segurança.

Segundo a percepção de analistas sobre essa interação bilateral – apoiada por documentos e declarações oficiais –, como é o caso de William LeGrande (1998, p.68; 2015, p.475), após o colapso da URSS e com o final da Guerra Fria, Cuba teria deixado de ser considerada como uma questão de política externa dos EUA, passando a ser vista como um elemento envolvendo as dinâmicas da política doméstica, vinculada a grupos de pressão. Isto é, teria deixado de ser considerada como uma ameaça à segurança dos EUA, e estava relacionada apenas a interesses de promover a democracia e a abertura econômica no país.

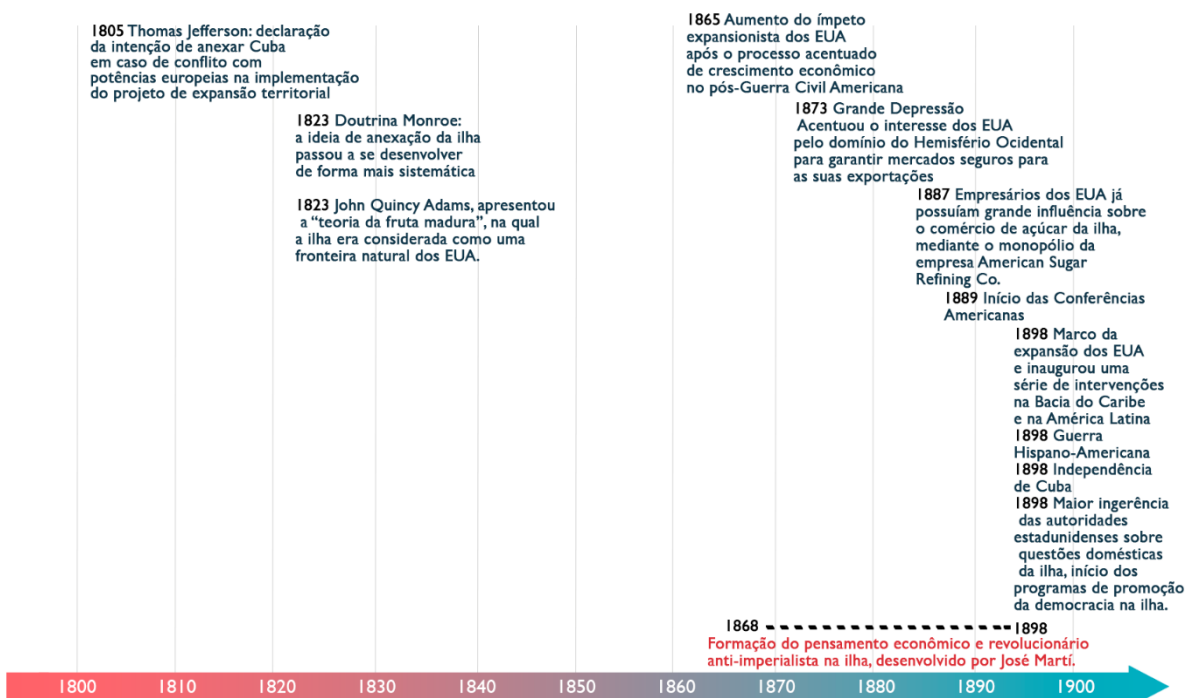
Entretanto, diante da influência que o governo de Fidel Castro passou a exercer nos países da América Latina e Caribe – região estratégica considerada pelos EUA como sua zona natural de influência –, é possível considerar que as duas dimensões permaneceram presentes.

As imagens a seguir apresentam uma síntese do panorama histórico apresentado neste capítulo, desde o início do século XIX até os anos 2000.

Figura 6 – Evolução do Histórico das relações Cuba-EUA ao longo do século XIX

EVOLUÇÃO DO HISTÓRICO DA INTERAÇÃO BILATERAL ENTRE CUBA E EUA - SÉCULO XIX

Principais acontecimentos históricos das relações entre os EUA e Cuba, entre 1805 e 1898

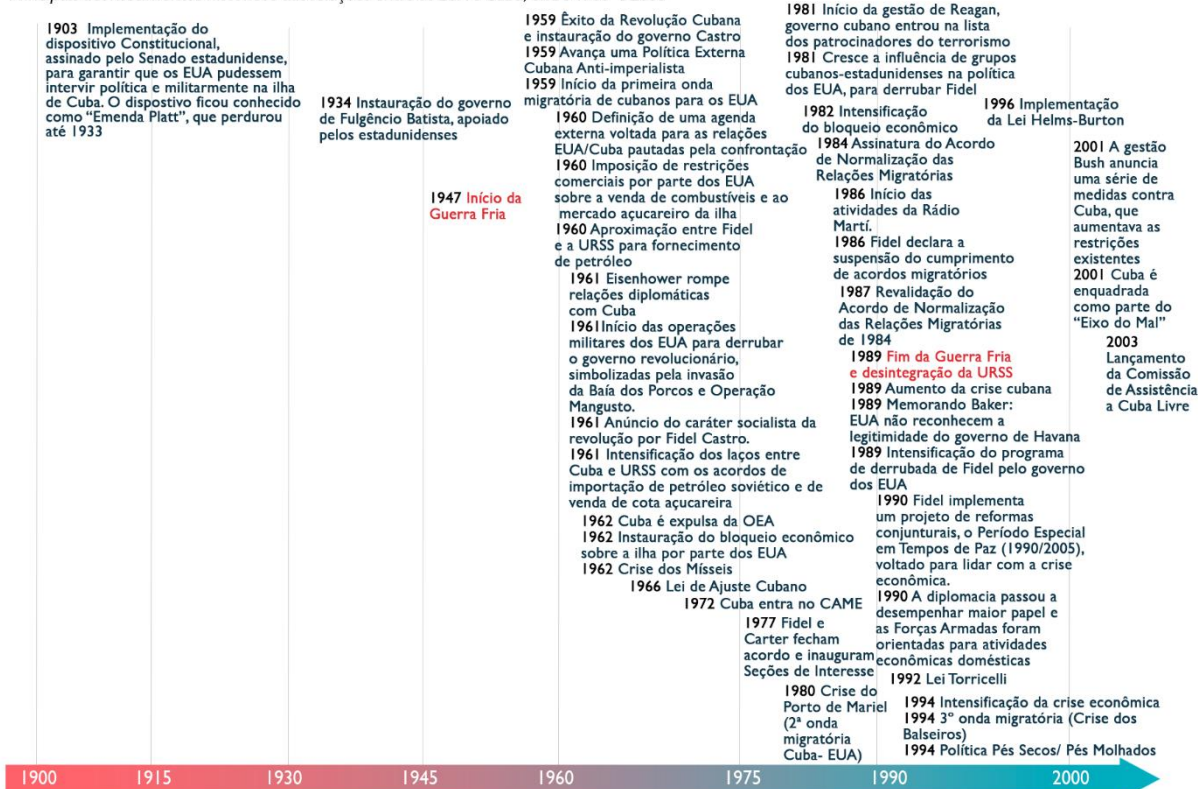


Fonte: elaboração própria.

Figura 7 – Evolução do Histórico das relações Cuba-EUA ao longo do século XX e XXI

EVOLUÇÃO DO HISTÓRICO DA INTERAÇÃO BILATERAL ENTRE CUBA E EUA NO SÉCULO XX E XXI

Principais acontecimentos históricos das relações entre os EUA e Cuba, entre 1903 e 2003



Fonte: elaboração própria.

Após ter apresentado a contextualização histórica das relações entre os Estados Unidos e Cuba até o final do governo de Fidel Castro e de George W. Bush, o próximo capítulo será voltado para a implementação das duas primeiras etapas do modelo analítico proposto. Primeiramente serão identificadas as fontes que teriam contribuído para a MPE. Em seguida, serão realizadas ponderações sobre a influência desses elementos sobre os fatores estabilizadores, de forma a observar quais os obstáculos que foram contornados, possibilitando assim, a alteração na agenda externa dos governos de Raúl Castro e Barack Obama para essa interação bilateral.

4 ABERTURA DA JANELA POLÍTICA

De acordo com o arcabouço teórico-metodológico da APE apresentado anteriormente, a abertura da janela política – isto é, o momento em que surge uma oportunidade mais propícia para que a UDF se articule em prol da elaboração e da implementação da MPE (GUSTAVSSON, 1999, p.85-87) –, acontece quando as fontes de mudança existentes são capazes de causar rupturas nos elementos estabilizadores das diretrizes externas vigentes.

Por conseguinte, diante do objetivo geral desta dissertação de compreender as alterações ocorridas na agenda externa das relações entre Cuba e os Estados Unidos, durante o governo de Raúl Castro e a gestão de Barack Obama, este capítulo busca identificar as fontes de mudança, assim como observar o impacto delas sobre os fatores estabilizadores da política externa desses países voltada para essa interação bilateral.

Para tanto, com o intuito de viabilizar a análise da abertura da janela política deste estudo de casos, dada a heterogeneidade das variáveis que influenciam a elaboração e a implementação da política externa, os elementos que teriam pressionado em prol da mudança que serão levados em consideração se dividem em três categorias, conforme elaborado no início deste trabalho.

A primeira delas diz respeito a questões domésticas, que envolvem as dimensões políticas, econômicas e sociais. Quanto a esse aspecto, vale notar que havia a perspectiva de que com a chegada de Barack Obama e Raúl Castro ao poder em seus respectivos países, se intensificaria a possibilidade de que a reaproximação ocorresse (ALZUGARAY-TRETO, 2012, p.139). Isso se deve ao fato de que ambos os mandatários implementaram projetos políticos que tinham a mudança como o fio condutor. Até mesmo o *slogan* de seus pleitos era semelhante, pois foi adotada a frase “*Yes, we can*”⁷⁷ no caso estadunidense e “*Sí, se puede*”⁷⁸ no caso cubano.

A segunda categoria corresponde aos elementos presentes no plano externo, que leva em consideração o contexto global e regional, os aspectos referentes ao cenário econômico

⁷⁷ O *slogan* “*Yes, we can*” (Sim, podemos) era empregado de forma a defender a ideia de que era possível implementar as propostas de mudança do candidato à presidência dos EUA, o Barack Obama.

⁷⁸ Em um discurso realizado no dia 26 de julho de 2007, assim como em outras ocasiões, Raúl Castro enfatizou que o governo de seu irmão mais velho, principalmente durante os tempos difíceis do Período Especial em Tempos de Paz, deixou claro que “*Sí, se puede*” (Sim, se pode) superar as dificuldades e edificar o socialismo cubano.

internacional, assim como avalia a percepção da existência de oportunidades para a implementação de determinadas diretrizes e a presença de ameaças ou crises.

O terceiro aspecto analisado sobre as fontes de mudança concerne aos fatores cognitivos envolvendo as UDF, que neste trabalho são representadas especificamente pela figura dos presidentes Raúl Castro e Barack Obama.

Por fim, será analisado o impacto dessas fontes de mudança sobre os fatores estabilizadores da agenda externa das relações Cuba-EUA. Isto é, sobre os obstáculos existentes – desenvolvidos ao longo da evolução histórica dessa interação bilateral – que contribuíram para a manutenção de determinada agenda, assim como influenciaram no grau e no escopo de sua alteração. Seguindo o modelo analítico apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, com base na tipologia desenvolvida por Kjell Goldmann (1982), os elementos restritivos analisados dizem respeito a questões administrativas, políticas, cognitivas e a fatores presentes no âmbito internacional.

4.1 Identificação das fontes da MPE do governo Raúl Castro

4.1.1 Elementos domésticos

Em 24 de fevereiro de 2008, Raúl Castro passou a ocupar oficialmente e de forma definitiva um papel de maior destaque na estrutura decisória da ilha, pois foi eleito pela Assembleia Nacional de Cuba como o novo representante do país. Essa tendência passou a ser sinalizada de forma mais sistemática a partir de 31 de julho de 2006, quando Fidel Castro – que estava na liderança do país desde a consolidação da Revolução Cubana em 1959 – adoeceu e foi afastado do cargo, sendo substituído por seu irmão mais novo⁷⁹.

Ao observar a evolução histórica do governo revolucionário cubano, é possível constatar que ela apresenta diferentes processos de mudanças, mas que apresentam traços de continuidade (ALZUGARAY-TRETO, 2009, p.9-10). Essa característica se relaciona com o fato de que essas reorientações são implementadas para assegurar a manutenção do projeto iniciado em 1959 – baseado na busca pela soberania, independência nacional, justiça social, viabilização do modelo socialista –, diante dos principais desafios: resistir às pressões

⁷⁹ É importante ressaltar que apesar de ter se afastado oficialmente do cargo, não possuindo mais as responsabilidades que o posto de liderança implica, ele não deixou totalmente o cenário do debate político. Conforme observado por Habel (2009, p.98), Fidel Castro apresentava frequentemente suas impressões sobre os acontecimentos em colunas do jornal *Granma*, assim como na internet e suas reflexões eram lidas em programas televisivos.

externas existentes, que objetivam promover a mudança de regime; se adequar e adaptar ao cenário internacional em transformação; atender às demandas internas que surgem com o passar do tempo. Acredita-se que com a sucessão do cargo presidencial, iniciou-se uma nova fase desse processo.

Sobre essa troca de mando, Alzugaray-Treto (2009, p.9-10) critica o emprego do termo “transição”, que na ciência política pressupõe uma noção de mudança de regime. Dado o histórico da interação entre Cuba e os EUA marcado pelo apoio do governo de Washington a projetos voltados para provocar mudanças no modelo político e econômico da ilha, o autor considera que o termo pode gerar interpretações equivocadas.

Em relação a essa questão, é importante lembrar que Raúl Castro participou ativamente de todo o processo revolucionário e, ao desenvolver suas funções como Ministro de Defesa da ilha e sua liderança dentro das Forças Armadas, contribuiu para a construção do modelo socialista cubano. Segundo Brian Latell (2005, p.4) – ex-agente de inteligência dos EUA em assuntos cubanos –, os dois irmãos apresentavam diferentes características, personalidades, talentos e estilos que se complementavam. Por isso, formaram uma aliança equilibrada, que viabilizou a elaboração, a implementação e a manutenção do projeto revolucionário.

Ao apresentar uma analogia da atuação do governo cubano utilizando elementos da dramaturgia, o autor (*ibidem*) afirma que Fidel, por ser visionário e dada a sua criatividade, atuava como o diretor da obra. Já Raúl, devido a suas habilidades no âmbito organizacional, desempenhava o papel de produtor, tornando possível colocar o projeto em prática. As principais diferenças entre os dois serão melhor exploradas posteriormente na análise dos elementos cognitivos.

Portanto, no lugar de representar uma transição de regime, a nova liderança iniciou um processo de reforma política e econômica, que tinha como objetivo a modernização do modelo socialista cubano, buscando novas maneiras de governar a sociedade de forma a garantir a sobrevivência do projeto socialista e a torná-lo viável diante do contexto doméstico e internacional da primeira década do século XXI. Esse processo de reformas ficou conhecido como Atualização do Modelo Econômico e Social da Revolução. O próprio Raúl procurava deixar evidente que “não fui eleito presidente para voltar com o capitalismo em Cuba ou para

abandonar a Revolução. Eu fui eleito para defender, preservar e continuar aperfeiçoando o socialismo, não para destruí-lo” (CASTRO, 2009, s/p, tradução nossa⁸⁰).

Conforme apresentado no capítulo anterior, desde a crise instaurada na ilha na década de 1990, tornou-se evidente a necessidade de repensar o modelo socialista empregado, principalmente no que diz respeito ao aspecto econômico e político. Durante o Período Especial em Tempos de Paz (1990/2005), Fidel Castro deu os primeiros passos em direção ao processo de mudança desse sistema. A diferença é que as alterações implementadas por Raúl se mostraram mais intensas, profundas e extensas, além de não serem consideradas como parte de um projeto meramente conjuntural e temporal, mas sim como parte de um plano estrutural necessário para o socialismo cubano (SERBIN, 2016, p.212; SILVA, 2018, p.703-704; STOCCO, 2019, p.380-381).

A seguir, serão apresentadas as perspectivas econômicas e políticas que impulsionaram o processo de reformas implementado pelo novo representante da ilha.

Para Sánchez-Egozcue (2006, p.91-95), o programa de mudanças implementado por Fidel foi bem-sucedido em seus principais objetivos de evitar o colapso econômico, recuperar o seu crescimento, assim como reconstruir a estrutura das relações econômicas, doméstica e internacional. Ademais, na perspectiva do diplomata e acadêmico cubano Alzugaray (2012), o principal triunfo da gestão de Fidel Castro desde a Revolução Cubana até o fim de seu governo foi ter sido capaz de assegurar – ainda que nem em todo caso tenha atingido a forma e a extensão ideal – antigas reivindicações presentes na ilha: soberania e independência, justiça social, bom governo e viabilidade econômica.

No entanto, de acordo com LeoGrande (2018, p.167), apesar do fato de que desde 1990 a economia cubana vinha crescendo aos poucos, a produção de bens ainda era inferior às estatísticas apresentadas em 1989. Os índices positivos se concentravam nos setores de serviço médicos – exportados principalmente em direção à Venezuela – e no de turismo. Muitas empresas estatais apresentavam baixo nível de eficiência, as moedas fortes que entravam no país não sustentavam as importações necessárias⁸¹, assim como a produção

⁸⁰ No original: “A mí no me eligieron Presidente para restaurar el capitalismo en Cuba ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo, no para destruirlo.” (CASTRO, 2009, s/p).

⁸¹ Diferentes autores como Alzugaray Treto (2014, p.182-183), chamam a atenção para a dependência de importação do país. Dado a sua característica insular, seu clima tropical, dimensão geográfica e populacional, o país apresenta dificuldades em atingir determinados níveis de autossuficiência econômica. Seu crescimento econômico demanda a compra no exterior de um volume expressivo de alimentos, matérias-primas, combustível, dentre outros. Por isso a necessidade de diversificar

agrícola da ilha era insuficiente, demandando que fosse importado a maioria dos alimentos, o que custava mais de um bilhão de dólares por ano⁸².

Além disso, elementos conjunturais afetaram de maneira negativa o início da gestão de Raúl Castro (HABEL, 2009, p.93; STOCCO, 2019, p.369), evidenciando as fragilidades estruturais da economia cubana⁸³ e a vulnerabilidade do país diante do cenário externo. Esses fatores lançaram luz sobre a ineficiência provocada pelas resistências internas existentes entre os atores envolvidos no processo decisório do país, que são encarregados de implementar novas medidas voltadas para incrementar a produtividade na ilha. Isto é, este cenário adverso chamava a atenção para a necessidade de iniciar uma nova fase da reestruturação das estratégias políticas e econômicas, de forma a garantir a continuidade e a sustentabilidade do modelo socialista cubano. Nesse sentido, Raúl Castro apresentou vontade política e capacidade de alcançar o consenso diante da oposição⁸⁴ para que este projeto fosse implementado.

Dentre esses fatores conjunturais, pode-se destacar os três furacões que atingiram a ilha em sequência, provocando danos nas plantações, destruição de construções, além de terem causado prejuízos sobre a economia cubana, intensificando a sua desaceleração. Outro

seus parceiros internacionais para não depender de um único país, como ficou evidenciado pelo seu histórico em relação aos EUA e à URSS.

⁸² Para Santoro (2010, p.132), as reformas econômicas fracassaram no que diz respeito à agricultura, o que gera problemas de segurança alimentar. No decorrer dos anos 2000, cerca de 60% das importações realizadas pela ilha eram voltadas para a aquisição de alimentos. Configurando, assim, a dependência do mercado internacional para o abastecimento de comida, em especial, dos Estados Unidos. Durante o governo Clinton, através da promulgação do *Trade Sanctions Reform and Export Enhancements Act* (TSRA), foi aberto uma brecha para a comercialização de produtos alimentícios – ainda que condicionada – para Cuba, Irã e Sudão.

⁸³ Desde o início de sua gestão, Raúl Castro procurou apresentar para os cubanos o seu diagnóstico sobre o que acreditava ser os principais problemas que acometiam o modelo socialista do país. Segundo a avaliação de Stocco (2019, p.370), as principais deficiências apresentadas pelo novo mandatário a serem destacados eram: “a) grande volume de terras ociosas e o baixo rendimento agrícola; b) descapitalização da indústria e da infraestrutura do país; c) planilhas “infladas” de trabalhadores em todas as esferas da economia e a desestruturação do emprego; d) baixa produtividade do trabalho, desmotivação salarial e excesso de subsídios e gratuidades; e) baixa capacidade exportadora de produtos tradicionais e elevada dependência de importações; f) centralização e falta de autonomia, e; g) existência da dualidade monetária” (STOCCO, 2019, p.370).

⁸⁴ Conforme observado por LeoGrande (2015), o projeto de reformas encontrava resistência por parte de componentes dentro da estrutura de governo e do Partido Comunista Cubano, que temiam ceder parte do controle sobre a economia da ilha. A oposição estava relacionada a diferentes fatores, dentre eles, o autor destaca: questões ideológicas atreladas ao compromisso com a ortodoxia marxista-leninista; o medo de que as medidas implementadas encaminhassem o modelo econômico cubano cada vez mais em direção à estrutura capitalista combatida pela Revolução Cubana; interesses pessoais dos atores políticos e burocratas, que não queriam perder os privilégios adquiridos, tanto por meios legais, quanto ilegais.

elemento a ser apontado é a crise financeira internacional de 2008. Neste ano, foi possível observar uma redução das divisas que ingressavam no país e a diminuição do preço do níquel. Consequentemente, a capacidade de importação dos cubanos era afetada ainda mais.

A partir de 2010, começou a ser elaborado o documento *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* – aprovado em abril de 2011 pelo Partido Comunista Cubano –, que consolidou as bases do projeto de Atualização do Modelo Econômico e Social da Revolução. Foram apresentados uma série de decretos e de mudanças na legislação cubana, além de 313 objetivos específicos referentes a diferentes questões, por exemplo, forma de gestão da economia e sobre a política: de investimentos; industrial e energética; macroeconômica; comercial; social; de ciência, tecnologia e inovação; agroindustrial; para o turismo, dentre outros.

No conjunto, esses objetivos específicos apontam para o propósito amplo de realizar uma reforma do Estado direcionada para aumentar a sua eficiência, intensificar os seus rendimentos e a produtividade econômica, além de reduzir os seus gastos. Dessa forma, acreditava-se que o país se tornaria mais competitivo, assegurando a sustentação do sistema de benefícios sociais (AYERBE, 2016, p.8-9; PÉREZ-VILLANUEVA, TORRES-PÉREZ, 2013, p.40 *apud* ⁸⁵ RIZO, 2018, p.56-57).

Buscava-se o distanciamento do sistema de planejamento hiper centralizado – considerado como um dos principais fatores que teriam provocado a estagnação econômica e baixa produtividade – herdado da União Soviética, e se aproximar do modelo socialista de mercado, mais descentralizado, parecido com o adotado pela China e Vietnã⁸⁶ (LEOGRANDE, 2018, p.167-168).

Conforme apresentado, esse novo projeto, diferentemente do programa de reformas implementado na década de 1990, ele não era considerado como algo provisório para sair de uma conjuntura adversa. Pelo contrário, ele representava:

[...] o reconhecimento da importância das formas não estatais de propriedade para a criação futura das condições materiais necessárias ao desenvolvimento socialista e de um sistema de regulação social em que o

⁸⁵ PÉREZ-VILLANUEVA, Omar; TORRES-PÉREZ, Ricardo. **Cuba:** la ruta necesaria del cambio económico. La Habana: Instituto Cubano del Libro, 2013.

⁸⁶ Apesar de ter como inspiração os modelos chinês e vietnamita, após longos debates – promovidos por entidades cubanas, como a Associação dos Economistas Cubanos, pela sociedade civil e por centros acadêmicos –, buscou-se a construção de um modelo próprio. Isso se deu devido a determinadas particularidades da ilha, por exemplo, a sua insularidade, atributos populacionais, tradição latino-americana, características econômicas, além da proximidade em relação aos Estados Unidos (SILVA, 2018, p.706).

plano e as relações mercantis apresentam uma relação de complementaridade. (STOCCO, 2019, p.381).

Isto é, o Estado permaneceu como o principal agente decisivo na administração do sistema econômico. No entanto, foi concedido maior espaço para que o setor privado se desenvolvesse, ainda que essa abertura tenha ocorrido com o controle das autoridades governativas. A lógica empregada era que o Estado e o mercado (setor privado) trabalhariam em conjunto, de forma a se fortalecerem mutuamente para possibilitar um rápido crescimento, buscando se aproximar das economias mais desenvolvidas.

É válido ressaltar que um dos objetivos buscados pela reforma econômica era promover uma diversificação de parceiros internacionais e uma maior integração à economia global através, dentre outros elementos, do comércio, da cooperação e da implementação de medidas que atraíssem investimentos estrangeiros⁸⁷ – vistos como importantes para o crescimento econômico da ilha.

Nesse sentido, em março de 2014 foi colocada em prática uma nova lei de investimento estrangeiro, que apresentava mais vantagens do que as medidas implementadas durante o Período Especial, pois “reduz o imposto sobre lucros de 30 para 15% para a maioria das indústrias, permite 100% de propriedade estrangeira, fornece uma garantia de oito anos de isenção de todos os impostos sobre lucros para *joint-ventures*, e remove o imposto de 25% sobre custos trabalhistas” (ERISMAN, 2018, p.53, tradução nossa⁸⁸).

Outra vantagem é que com o objetivo de aplacar o receio e a desconfiança dos investidores em relação à expansão de seus negócios para a ilha, foi desenvolvido um aparato legal voltado para conceder garantias, além da proteção e segurança para que os investimentos fossem realizados (PÉREZ-VILLANUEVA, 2016, p.148 *apud*⁸⁹ MOLL, 2020, p.272). Para tanto, foram implementadas, dentre outros elementos, mecanismos de resolução de conflito e normas regulatórias. Além disso, este arcabouço legal apresentava a garantia de que os

⁸⁷ A expectativa era que os investimentos diretos estrangeiros (IEDS) contribuiriam para estimular a economia através da ampliação do acesso à tecnologia avançada, do aprimoramento da capacidade de administrar a produção, do aumento da produtividade, além do desenvolvimento de novos postos empregatícios para a trabalhadores qualificados, dentre outros fatores (MOLL, 2020, p.271).

⁸⁸ No original: “it cuts the tax on profits from 30 to 15 percent for most industries, allows 100 percent foreign ownership, provides an eight-year exemption from all taxes on profits for joint ventures, and removes the 25 percent tax on labor costs.” (ERISMAN, 2018, p.53).

⁸⁹ PÉREZ-VILLANUEVA, Omar Everleny. Foreign Direct Investment in Cuba: a necessity and a challenge. In: HERSHBURG, Eric; LEOGRANDE, William. **A new chapter in US-Cuba relations: social, political and economic implications**. London: Palgrave Macmillan, 2016, p.143-160.

negócios não poderiam ser expropriados, ao menos que houvesse justificavas quanto à utilidade pública ou interesse social, respaldadas por tratados internacionais. Nestes casos, indenizações estavam previstas.

Na prática, conforme apresentado por Carmelo Mesa-Lago (2012, p.237-238; p.277-279 *apud*⁹⁰ MOLL, 2020, p.269; SILVA, 2018, p.711), as reformas econômicas se dividiram em três categorias: (1) administrativas; (2) não estruturais; (3) estruturais.

O primeiro grupo representa as medidas implementadas voltadas para promover melhorias na gestão, de forma a torná-la mais eficiente e diminuir o custo fiscal de suas atividades. Para tanto, ocorreu a fusão e fechamento de determinados ministérios e entidades estatais; desenvolvimento de regras para o controle, descentralização, incentivo e aperfeiçoamento de empresas; criação de ações contra a indisciplina no âmbito do trabalho, além da aplicação de mecanismos mais rígidos para combater a corrupção; abertura de brechas para que críticas fossem realizadas por meio da imprensa oficial, de debates em revistas e em trabalhos acadêmicos.

Já as reformas não estruturais, dentre as principais medidas, é possível destacar: flexibilização de normas que restringiam a venda de computadores e celulares para a população; permissão ao acesso à *internet*, ainda que de forma limitada; autorização para que os cubanos frequentassem restaurantes e hotéis turísticos; consentimento para a circulação de táxis e transportes privado; implementação de leis trabalhistas, que elevaram o teto salarial de empregos considerados qualificados; o fim dos benefícios envolvendo gratuidades e subsídios; encorajamento à criação de empresas privadas, flexibilização do trabalho por conta própria (autônomo), assim como a implementação de legislação trabalhista voltada para a redução de empregos estatais e a migração de trabalhadores para o setor não estatal⁹¹; instauração de novas normas aduaneiras com o intuito de possibilitar a importação de bens; criação de novas regras de concessão de crédito para agricultores, empreendedores e trabalhadores autônomos.

Por fim, o terceiro grupo busca modificar as bases – tanto materiais, quanto organizacionais – do funcionamento da economia cubana, através da promoção de maior abertura do setor estatal, do desenvolvimento de novas estruturas de propriedade, do

⁹⁰ MESA-LAGO, CARMELO. **Cuba en la era de Raúl Castro**: reformas económicas y sus efectos. Madrid: Colibri, 2012.

⁹¹ De acordo com Moll (2020, p.269), entre 2011 e 2016, essas novas medidas contribuíram para a elevação do número de trabalhadores de 150.000 para cerca de 500.000. Além disso, o índice de operários no setor não estatal aumentou de 16,2% para 27%.

incremento da produtividade pública e privada, além da criação de mercado limitado de ativos e da revogação de determinados obstáculos impostos ao consumo e gastos privados. Para tanto, aos poucos, foram implementadas ou aprofundadas medidas como: regras para permitir a entrega e o usufruto de terras ociosas do Estado para indivíduos e empreendedores possam produzir; concessão de autorização, ainda que com restrições, para que residentes no país comprassem e vendessem imóveis, desenvolvendo, assim, um mercado imobiliário; redução de entraves burocráticos que dificultavam que os cubanos migrassem e realizassem viagens internacionais.

Essas mudanças econômicas, isto é, a perspectiva de superar as heranças soviéticas e a de alcançar a desejada modernização, implicam na necessidade de promover alterações na gestão do poder cubano. Dessa maneira, reformas políticas foram implementadas, buscando a conservação da legitimidade do modelo socialista, dos seus ideais, assim como a manutenção da estabilidade política (SILVA, 2018, p.713). Elas serão mais bem exploradas na análise dos elementos cognitivos envolvendo Raúl Castro, uma vez que estão relacionadas com as diferenças existentes entre os atributos pessoais dos dois irmãos. Entretanto, nesta subseção, é preciso apresentar as principais características do novo modelo de gestão.

Neste sentido, Brenner, Jiménez, Kirk e LeoGrande (2015) destacam a implementação de um processo decisório mais descentralizado⁹², a redução da intervenção do Estado no cotidiano dos cidadãos cubanos – considerando as novas medidas implementadas com as reformas econômicas –, além da abertura de maiores espaços, ainda que de forma controlada, para o debate político⁹³ voltado para discutir as mudanças a serem implementadas.

Em termos práticos, é possível apontar para a fusão e fechamento de determinados ministérios, a renovação de alguns postos ministeriais e no comitê central do Partido Comunista Cubano, assim como para a implementação de mudanças constitucionais, de

⁹² É importante ressaltar que a descentralização do processo decisório dizia respeito, sobretudo, ao âmbito econômico. Raúl Castro permanecia exercendo os postos políticos chave do governo, sendo a UDF deste estudo de caso (CASTAÑEDA, 2019, p.73).

⁹³ De acordo com Habel (2009, p.99-101), um dos desafios enfrentados por Raúl Castro era lidar com uma conjuntura relativamente nova na ilha, relacionada com o processo de ascensão – observável desde a década de 1990 e que se intensificou com o adoecimento do antigo líder – de uma sociedade civil e de uma juventude consideravelmente menos receptiva aos discursos oficiais e a determinadas medidas implementadas pelo governo. Nesse contexto, a geração nascida no final do século XX criticava o chamado socialismo científico atrelado ao marxismo soviético, que era ensinado nos âmbitos educacionais da ilha. Portanto, demandavam maior participação nos processos decisórios e a abertura de canais para que novas ideias e soluções pudessem ser debatidas.

decretos e de novas leis voltadas para viabilizar a reforma administrativa e estrutural apresentada anteriormente.

Após a exposição das perspectivas econômica e política envolvidas no processo da Atualização do Modelo Socialista Cubano, é necessário realizar algumas considerações envolvendo o componente social. Isto é, as novas medidas implementadas – sobretudo as econômicas –, impactaram diretamente a qualidade e o modo de vida da sociedade cubana. Apesar de ser possível afirmar que os componentes da reforma alteram a dinâmica dentro da sociedade, é preciso ressaltar que a mudança neste âmbito, ainda que considerável, não é profunda, uma vez que não se expressa em promoção da autonomia social e não está em curso uma transição sistêmica.

4.1.2 Fontes externas

Ao longo do governo de Raúl Castro, a política externa da ilha passou por um processo de mudança de forma a acompanhar as reformas no plano interno vinculadas ao projeto de Atualização do Modelo Econômico e Social da Revolução. Essa nova fase (2000/2018) da agenda externa foi chamada de continuidade do sistema política e social, dado o objetivo traçado mediante ao cenário sobre o qual suas diretrizes foram desenvolvidas (CASTAÑEDA, 2019, p.15). A partir de 2009, Alzugaray (2014a, p.189-190), considera que ela foi marcada pelo pragmatismo econômico anti-hegemônico, conforme será apresentado posteriormente. Nesta etapa, as relações internacionais de Cuba se expandiram progressivamente.

Autores que analisam a política externa cubana de Raúl Castro, como Alzugaray (2014) e Francisco López Segrera (2017, p.33-37), ressaltam que, no que diz respeito especificamente ao contexto político internacional, nos primeiros anos de seu mandato, o novo líder pôde contar com uma conjuntura favorável, principalmente se comparado ao cenário enfrentado por Fidel no período pós-Guerra Fria.

Isto é, conforme apresentado no capítulo anterior, durante o Período Especial em Tempos de Paz (1990/2005), a política externa adotada pelo governo na ocasião se empenhou em construir uma nova rede de relações, tanto no âmbito regional, quanto no global. Dessa forma, o governo de Raúl Castro se beneficiou dos avanços conquistados ao longo deste período, considerando que Cuba não se encontrava mais tão isolada no cenário internacional.

De acordo com esses autores, a ordem mundial deste contexto favorecia as mudanças

em curso na ilha, pois além de apresentar maior receptividade aos valores anti-hegemônicos⁹⁴ e contra dependentes – que tradicionalmente acompanharam a política externa da ilha desde a Revolução Cubana –, ela também era marcada por uma multipolaridade crescente.

Portanto, o histórico da política externa cubana apresentado no capítulo anterior – marcado pelas lutas anticoloniais, assim como a sua ênfase na busca pela cooperação sul-sul (CSS)⁹⁵, além da essência da revolução ligada, entre outros fatores, à busca pela independência nacional e pela justiça e desenvolvimento social – conferiu ao governo de Havana um capital político⁹⁶ essencial para desenvolver novas parcerias e aprofundar os laços com antigos parceiros.

Para Alzugaray (2014, p.72), um dos principais desafios da política externa da gestão de Raúl Castro foi aproveitar esse contexto político favorável e traduzir esse capital político adquirido ao longo dos anos em ganhos econômicos.

Isto é, dada a crise financeira global de 2008, conforme apresentado anteriormente, a ilha foi profundamente afetada, tendo a sua capacidade de importação reduzida ainda mais. Dessa forma, diante do objetivo de modernizar o modelo socialista cubano e de reduzir a dependência externa, buscava-se estimular uma maior integração da ilha à economia global e diversificar seus parceiros internacionais no que diz respeito ao comércio, investimento e acordos de cooperação.

A seguir, serão apresentados os eixos de expansão das relações internacionais da gestão de Raúl Castro, que são considerados mais relevantes para este estudo de caso.

No que diz respeito à América Latina e ao Caribe, as relações entre Cuba e os países da região permaneceram como alta prioridade do governo de Raúl. Durante a sua gestão, foi possível observar o crescimento da influência da ilha neste âmbito, tanto no que diz respeito ao aspecto regional, quanto às interações bilaterais (ALZUGARAY, 2014a, p.190).

⁹⁴ Conforme analisado por Alzugaray (2014a, p.181), neste contexto, os valores “anti-hegemônicos” não estão ligados apenas ao conceito básico que marcou a política externa cubana ao longo dos anos. Isto é, à dimensão da busca da independência por parte de um determinado Estado, de forma a assegurar a sua soberania e autodeterminação. Eles também denotam a decisão dos atores políticos – que não integram os grandes centros de poder – de desafiar a ordem mundial existente, propondo soluções alternativas para problemas e questões que afetam diferentes partes do globo, como o subdesenvolvimento, desarmamento, comércio, produção, finança, dentre outros.

⁹⁵ O termo “Cooperação Sul-Sul (CSS)” envolve “a formação de alianças e coalizões em espaços multilaterais formais e *ad hoc*, acordos de comércio e investimentos, processos de integração regional, cooperação científica e tecnológica, cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento (Leite *et al.*, 2015). Portanto, pode-se referir a formas políticas, comerciais, científicas e técnicas de cooperação entre os países do Sul (global)” (LIMA; MILANI, 2016, p.30).

⁹⁶ Para maior detalhamento e observação sobre o prestígio e capital político da agenda externa cubana, consultar CASTAÑEDA, 2019, p.43.

Esse fortalecimento de Cuba foi possível, pois o cenário dessa região – especialmente entre o final dos anos 1990, até aproximadamente 2014 – era marcado pelo surgimento de governantes progressistas, que eram simpatizantes da Revolução Cubana. Esse fenômeno era observável, por exemplo, na Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Equador, Brasil e Argentina.

Neste contexto, a política regional também passava por um processo de mudança, sendo inaugurado o que foi chamado de regionalismo pós-hegemônico ou regionalismo pós-liberal⁹⁷. Devido a insatisfação causada pelo neoliberalismo, as lideranças governativas buscavam a adoção de estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional mais autônomas em relação aos grandes centros de poder, em especial, aos Estados Unidos. Dessa forma, a estratégia adotada pelos países foi a CSS. Isto é, colocava-se em segundo plano o modelo de cooperação defendido pelas grandes potências, que ocorria através do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e que em termos de projeto de regionalização e integração, passava pela OEA.

A nova administração optou por dar continuidade aos acordos regionais multilaterais da gestão anterior, como por exemplo, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e Petrocaribe. Além disso, passou a integrar, a partir de 2008, o Grupo do Rio.

Ademais, nesse âmbito regional, é atribuído ao governo de Raúl Castro, o papel de mediador na estruturação da região como um ator político durante a conferência fundadora da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011 (ALZUGARAY, 2014, p.74).

Esse reconhecimento se concretizou em 2013, quando Raúl Castro foi eleito para ser o presidente da CELAC. Em 2014, por iniciativa da delegação cubana, foi assinada, no âmbito desse organismo internacional, uma declaração que estabelecia a região como uma Zona de Paz. Nesse sentido, a diplomacia cubana mediou as conversas entre o governo e os grupos guerrilheiros colombianos, que teve um resultado considerado como satisfatório naquele momento.

No que diz respeito ao âmbito bilateral, é importante ressaltar as relações entre as

⁹⁷ A característica principal era: a “primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países a inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região (Sanahuja, 2010; Riggirozzi & Tussie, 2012; Barbosa, 2015)” (LIMA; MILANI, 2016, p.29).

lideranças de Cuba e da Venezuela. Conforme apresentado no capítulo anterior, no final dos anos 1990, foi desenvolvida uma aliança política entre a gestão de Fidel Castro com a de Hugo Chávez⁹⁸, que estabelecia vínculos de cooperação na área da saúde, educação, comércio, investimentos, no setor energético, dentre outros. Ainda na gestão anterior, a Venezuela havia se tornado o principal parceiro comercial de Cuba, assim como o mercado mais importante para a exportação dos serviços médicos cubanos (ALZUGARAY, 2014, p.75; ROMERO, 2018, p.212). Isto é, para o setor de maior impacto na fonte externa da economia da ilha, que supera até mesmo os serviços de turismo.

Com isso, quando Raúl Castro assumiu oficialmente o governo cubano, essa interação bilateral se encontrava consolidada e era considerada como de grande importância para a ilha. Conforme apresentado por Castañeda (2019, p.74), Chávez visitou a ilha mais de doze vezes ao longo da nova gestão. Nessas ocasiões, foram firmados mais acordos de cooperação, assim como as relações comerciais se expandiram. Após o falecimento do líder venezuelano em 2013, instaurou-se uma crise de diferentes ordens na Venezuela. Ainda que as alianças entre os dois países tenham permanecido, imperava a incerteza quanto ao futuro dessa relação.

A segunda relação bilateral a ser destacada é a referente ao Brasil. Entre 2008 e 2016 – ao longo do segundo governo Lula e da gestão de Dilma Rousseff – ocorreu a aproximação entre o governo brasileiro e o cubano, que representava para além de questões ideológicas, ganhos políticos, estratégicos e econômicos para ambos os polos dessa relação (ALZUGARAY, 2014, p.76; BRESSAN, 2017). Ao longo deste período, foram estabelecidos convênios bilaterais, tanto a nível de governo, quanto institucional.

É importante apontar que esta aproximação foi favorecida pelo contexto doméstico sobre o qual a política externa brasileira se desenvolvia, sobretudo durante os mandatos do presidente Lula, quando era perceptível a ambição por uma inserção mais sofisticada, denominada de “graduação” por Milani e Pinheiro (MILANI; PINHEIRO, 2016). Isto é, buscava-se redefinir as hierarquias internacionais e a reformulação da posição internacional do Brasil. Esse anseio refletiu nas estratégias de política externa, pois esse desejo implica uma

⁹⁸ De acordo com Romero (2018, p.211), esta aliança foi desenvolvida, uma vez que havia interesses e desejos em comum voltados para a implementação de um projeto político que fortalecesse os movimentos considerados como de esquerda, não só na América de Latina, mas no mundo como um todo. O projeto hemisférico se concretizou em 2004 com o lançamento da ALBA. A instituição buscava integrar economicamente os países latino-americanos e caribenhos – se apresentando como uma proposta oposta à apresentada pelos EUA –, assim como tinha como objetivo a coordenação de projetos que buscassem o desenvolvimento econômico dos países membros.

leitura essencialmente política e estratégica das relações internacionais, pensada visando a obter benefícios a longo-prazo.

Acreditava-se que a ordem internacional vigente beneficiava os países centrais em detrimento dos periféricos. Portanto, era necessário modificá-la. A estratégia foi a atuação ativa da diplomacia, sustentada pelo poder brando brasileiro, e a articulação com governantes que também desejavam mudanças, para que assim aumentassem seu poder de barganha frente as potências do Norte. O Brasil pleiteava ser reconhecido como um ator global e representante da periferia a ser considerado na tomada das grandes decisões.

Para tanto, ele seria o *paymaster* da cooperação regional, desenvolvendo uma rede de cooperação voltada para a assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura. Além disso, a diplomacia brasileira se expandiu para além de suas áreas tradicionais de atuação, por exemplo, para a América Central e Caribe, uma área de presença historicamente predominante dos EUA.

Diante deste contexto, pode-se considerar que a aproximação entre os dois países representava um dos componentes desse plano de projeção internacional do governo brasileiro. Já para Cuba, fazia parte da reforma econômica que buscava a atualização do modelo socialista cubano.

O principal projeto bilateral dizia respeito aos recursos brasileiros que foram investidos na modernização do Porto Mariel e na construção da Zona de Desenvolvimento Especial (ZDE). A obra foi realizada pela empreiteira brasileira Odebrecht – que contou com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – em conjunto com a empresa cubana Quality.

Este projeto era de grande importância para a ilha, uma vez que ia de acordo com os objetivos de promover maior integração do país às cadeias internacionais de comércio e de produção; desenvolver a infraestrutura do país; fomentar a atração do investimento externo e de empresas estrangeiras que passassem a operar dentro de Cuba; criar um sistema logístico eficiente para a venda e compra de produtos no mercado internacional (ALZUGARAY, 2014a, p.190; ELLIS, 2014; MOLL, 2020, p.272-273).

A ideia é que a ZDE instaurada na região de Mariel seria um grande atrativo de investidores estrangeiros, pois apresentaria mais vantagens para os negócios do que fora

dela⁹⁹. A modernização do porto era peça-chave para isso, uma vez que serviria como um centro logístico e abrigaria o parque industrial.

Depois da conclusão da obra e após a expansão do Canal do Panamá prevista para 2016, acreditava-se que o Porto Mariel se transformaria em um ponto central de portos no Caribe. Por estar localizado em águas profundas, ele apresentava uma capacidade que poucos portos no continente possuíam, que era a de receber embarcações de grande calado e de capacidade elevada. A sua localização também era estratégica, podendo desempenhar um papel importante no âmbito comercial, dado que está de frente para o Golfo do México e que através do Canal do Panamá, facilitaria a chegada na Ásia (*ibidem*).

É importante ressaltar que a interação bilateral entre Cuba e Brasil ao longo do governo de Raúl não se restringiu a esse projeto apresentado anteriormente. Essa aproximação também se traduziu, dentre outros fatores, no crescimento do comércio bilateral, no desenvolvimento de acordos no âmbito da saúde e de fornecimento alimentício, assim como na cooperação agropecuária (ALZUGARAY, 2014, p.75; BRESSAN, 2017).

Apesar de menor expressão em termos de dimensão de importância, outras interações bilaterais no âmbito latino-americano devem ser apontadas. Isto é, a administração de Raúl Castro negociava o desenvolvimento de acordos de cooperação com o governo equatoriano, buscava expandir o internacionalismo médico e educacional da diplomacia cubana na Bolívia, assim como desenvolvia acordos com o governo do México, Argentina e Nicarágua.

Após apresentar a perspectiva da interação entre o governo de Raúl na região da América Latina e Caribe, será abordado o fortalecimento dos laços com as principais potências globais que desafiam o ordenamento mundial regido pelos EUA. Isto é, com a Rússia e a China.

No caso da interação entre a China e Cuba, durante a gestão de Raúl, os chineses se tornaram o segundo maior parceiro comercial da ilha, atrás apenas da Venezuela (ALZUGARAY, 2014, p.77; LEOGRANDE, 2018). Suas empresas passaram a investir em iniciativas envolvidas em setores estratégicos da ilha, principalmente nos de níquel e petróleo. Deve-se destacar, também, os convênios acordados para ampliar o setor de telecomunicação e de produção econômica de Havana. Por fim, é válido mencionar o desenvolvimento da colaboração no âmbito cultural através da parceria no ensino do mandarim para jovens cubanos e de espanhol na China.

⁹⁹ Os investidores foram autorizados a ter 100% de controle da propriedade estrangeira, importação e exportação isentas de taxaço, o imposto sobre os lucros é de apenas 12% e os investidores obtiveram uma isenção fiscal de 10 anos” (LEOGRANDE, 2016, p.37, tradução nossa).

Em relação à potência geopolítica e militar, durante a gestão de Raúl, foram aprofundados os laços de cooperação econômica com o governo russo, além de ter ocorrido a negociação de dívidas antigas. Em 2014, pouco após o começo da guerra civil no leste da Ucrânia, ambos os governantes firmaram um acordo voltado para reabrir a estação Lourdes SIGINT, que era uma base militar de inteligência instalada na ilha (MOLL, 2020, p.282).

Outra conquista do governo Raúl Castro que deve ser mencionada é o fortalecimento dos laços com a União Europeia. Após 1996, esse eixo se deteriorou quando o Conselho Europeu aprovou a “Posição Comum sobre Cuba”, que demandava uma reforma no âmbito político na ilha para que as relações fossem mantidas. A situação se agravou em 2003, quando o bloco apoiou a aplicação de sanções sobre a ilha.

De acordo com Alzugaray (2014, p.78), essa tendência negativa passou a ser revertida a partir de 2008, quando Bruxelas e o governo cubano demonstravam maior pragmatismo e predisposição para negociar acordos econômicos e comerciais. Em 2008, foram levantadas as sanções da UE aplicadas a Cuba desde 2003. Iniciaram-se conversas com a Comissão Europeia para estabelecer as bases para o desenvolvimento de laços de cooperação, em especial na área da saúde, educação, meio ambiente, gestão de desastres naturais e ciência e tecnologia (SERBIN, 2011). Dessa forma, a UE passou a ser um dos principais sócios comerciais da ilha e uma das fontes mais importantes de IED.

4.1.3 Fatores cognitivos

Uma das principais características do governo de Fidel Castro era o elevado grau de centralização de poder¹⁰⁰ em suas mãos, assim como o personalismo em seu fazer política, tanto no âmbito doméstico, quanto no internacional (CASTAÑEDA, 2019, p.67; LEOGRANDE, 2015). O antigo mandatário era marcado pelo seu carisma e por sua personalidade intempestiva¹⁰¹ (LATELL, 2005, p.4). Jorge Domínguez, especialista em estudos sobre a política externa cubana o descrevia da seguinte maneira:

Um exímio orador, capaz de expressar ideias de forma ponderada e extensivamente, ele pode abordar públicos sofisticados sobre assuntos esotéricos e pode falar com simplicidade, carinho e humor, para as crianças pequenas. Um homem de energia extraordinária, um notívago reconhecido, ele projeta uma imagem de onisciência e

¹⁰⁰ Para analisar o processo de institucionalização da centralização do poder em Cuba desde 1959, consultar CASTAÑEDA, 2019, p.77.

¹⁰¹ Em inglês, Latell (2005, p.4) utiliza o termo “*titanic personality*”.

esconde a realidade de sua quase onipotência na política cubana. (DOMINGUEZ, 1989, p.250 *apud*¹⁰² KRYZANEK, 2018, p.134, tradução nossa¹⁰³).

De acordo com Michael Kryzanek (2018) – autor que analisa diferentes governantes revolucionários latino-americanos, dentre eles, Fidel Castro – essas características conferiam grande capacidade de governar ao irmão mais velho de Raúl. Dessa forma, ele obteve sucesso na construção de sua imagem associada às figuras de um guerreiro corajoso e de herói nacional, que foram importantes para manter a sua base de poder e legitimar a sua permanência no cargo.

O histórico de ingerências externas de diferentes ordens por parte, sobretudo, dos EUA, contribuiu para embasar a retórica da necessidade de se manter o controle político, de reprimir os adversários domésticos e de unificar a população em prol da luta contra os elementos que desafiavam a revolução. Para justificar os problemas enfrentados pelo país, Fidel ressaltava a imposição do embargo econômico, sem enfatizar as dificuldades atreladas ao próprio modelo econômico cubano (LEOGRANDE, 2015; SERBIN, 2016, p.213).

Conforme apresentado anteriormente, esse pensamento anti-imperialista de Fidel influenciou fortemente as ações externas de Cuba. O próprio líder cubano atuou energicamente no cenário internacional, buscando desenvolver parcerias que reduzisse o isolamento da ilha e estabelecesse canais de diálogo para denunciar e buscar soluções conjuntas contra as ingerências dos EUA.

Com o adoecimento em 2006, tornou-se evidente a necessidade de se pensar no futuro da liderança cubana, que depois de cerca de meio século, não teria mais Fidel à sua frente. É importante notar que, ao assumir o cargo no lugar de seu irmão, Raúl Castro já possuía setenta e sete anos.

Ao contrário de Fidel, Raúl Castro demonstrava ter pouca habilidade de comunicação, de planejamento estratégico e de gestão de crises. Além disso, ele não apresentava o carisma e a visão global de Fidel (ERIKSON; WANDER, 2008, p.400; LATELL, 2005, p.4).

¹⁰² DOMINGUEZ, Jorge. **To Make a World Safe for Revolution**: Cuba's Foreign Policy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989, p.250.

¹⁰³ No original: A world class orator, able to express ideas thoughtfully and at great length, he can address sophisticated audiences on esoteric subjects and can speak simply, with affection and humor, to little children. A man of extraordinary energy, a renowned night owl, he projects an image of omniscience and hides the reality of his near omnipotence in Cuban politics. (DOMINGUEZ, 1989, p.250 *apud* KRYZANEK, 2018, p.134).

Para o novo representante, a institucionalidade¹⁰⁴ era “um dos pilares da invulnerabilidade da Revolução no campo político” (CASTRO, 2008, s/p, tradução nossa¹⁰⁵). Portanto, era fundamental que ela fosse reforçada e aperfeiçoada para garantir a continuidade da Revolução quando seus líderes históricos não estiverem mais presentes.

Segundo os trabalhos de autores que analisam questões envolvendo o governo cubano, como os de Castañeda (2019), Habel (2009) e LeoGrande (2015), enquanto Fidel temia que a institucionalização limitasse a sua liberdade de ação, Raúl era defensor do fortalecimento institucional e prezava processos administrativos sólidos.

Outra característica comumente apontada é o fato que o novo governante buscava se afastar do protagonismo público – característico de seu irmão mais velho – em prol de uma liderança que fosse considerada mais coletiva. Ele participava de menos eventos e realizava poucos discursos, optando por dividir essas tarefas com outras lideranças de dentro do governo, por exemplo, com o vice-presidente e o chanceler, para que elas tivessem mais espaço.

Raúl Castro também demonstrava a percepção da necessidade de abrir espaço para as gerações mais novas, desde que estivessem comprometidas com os princípios e os valores da revolução cubana, além de se mostrarem cientes dos desafios e da realidade do contexto contemporâneo no que diz respeito à gestão política. O próprio Raúl anunciou que ficaria na presidência apenas até 2018, defendendo a ideia de que deveria existir limites temporais ao exercício do poder político.

Como parte desse novo projeto, em março de 2009, deu-se início a um processo de renovação de alguns postos ministeriais e no comitê central do Partido Comunista Cubano (PCC). Carlos Lage, o vice-presidente do Conselho de Estado e o Ministro das Relações Exteriores, Felipe Pérez-Roque, além de outros seis oficiais que possuíam cargos no governo – e que eram próximos a Fidel Castro – foram destituídos de seus cargos.

Em relação a esse processo, LeoGrande (2015) aponta para uma diferença no critério de escolha empregado por Fidel e por Raúl. Enquanto o primeiro optava por promover

¹⁰⁴ De acordo com LeoGrande (2015), as instituições mais importantes do sistema político cubano eram o PCC e as FAR, ambas enraizadas na imagem de Fidel. No que diz respeito ao PCC, ele foi atrofiado ao longo do tempo na medida em que Fidel optava por governar através de diretivas debatidas entre um pequeno número de conselheiros, que eram bastante próximos a ele e de sua confiança pessoal.

¹⁰⁵ No original: “[...] uno de los pilares de la invulnerabilidad de la Revolución en el terreno político, por lo que debemos trabajar en su constante perfeccionamiento.” (CASTRO, 2008, s/p).

pessoas de sua equipe pessoal, que fossem mais próximas a ele – geralmente jovens que tivessem passado pela União dos Jovens Comunistas (UJC) – para exercer cargos de liderança no governo nacional, como foi o caso do Chanceler destituído por Raúl, o Felipe Pérez-Roque, Raúl optava por um caminho mais impessoal, procurando escolher quem demonstrasse ter ganhado experiência na atuação em instituições já estabelecidas. A ideia era que o direito de governar estaria baseado na legitimidade institucional e não atrelado às virtudes pessoais.

Outra diferença de percepção entre os irmãos a ser ressaltada é quanto ao diagnóstico dos problemas econômicos presentes na ilha (LEOGRANDE, 2015; SERBIN, 2016, p.212-213). No lugar de justificar as dificuldades enfrentadas com base nas pressões presentes no âmbito externo – principalmente no embargo econômico –, Raúl criticava o próprio modelo implementado na ilha, que para ele, era deficiente. Portanto, era necessário implementar uma ampla reforma, que não fosse meramente uma resposta conjuntural.

Consequentemente, os fatores apresentados até então refletiram em uma nova dinâmica para as relações internacionais da ilha. De acordo com Alzugaray (2014a, p.180), na medida em que a prioridade do governo cubano se deslocou das “batalhas das ideias” — estratégia voltada para fortalecer o compromisso ideológico através da mobilização das massas — para a implementação das reformas consideradas como necessárias para atualizar o socialismo cubano, a política externa cubana, que tradicionalmente buscava a sua projeção internacional pautada pelos seus valores anti-hegemônicos, passou a responder de forma mais pragmática aos complexos desafios que surgiam tanto no âmbito doméstico, quanto no internacional.

Neste mesmo sentido, Erisman e Kirk (2018, p.274-277) ressaltam que mesmo tendo se mantido fiel aos princípios internacionalistas da revolução, isto é, centrada em iniciativas voltadas para buscar a cooperação de forma a lidar com questões envolvendo o desenvolvimento e as necessidades humanas, a agenda externa adotou um foco mais pragmático em detrimento de uma abordagem mais confrontacional. Além disso, os autores observam que apesar de ter permanecido em organizações voltadas para a CSS, a política externa do governo Raúl não buscava exercer um papel de liderança¹⁰⁶ dentro desses âmbitos.

¹⁰⁶ Esta também era a percepção de Alzugaray (2014a), que considerava o seguinte “O novo chefe de Estado, no poder já por sete anos, não tem o apetite ou a ambição de desempenhar um papel internacional mais proeminente, conforme o seu predecessor, cuja visibilidade externa foi a marca da política externa cubana” (ALZUGARAY, 2014a, p.180, tradução nossa).

Na prática, conforme apresentado anteriormente, o projeto passava pela busca da diversificação das relações comerciais, a atração de investimento externa e desenvolvimento de novos laços de cooperação.

Para ilustrar esta mudança, é possível apontar para alteração ocorrida na diplomacia da saúde cubana, que é um dos principais pilares da política externa da ilha. Segundo Kirk (2018, p.61), a administração de Raúl deu continuidade ao internacionalismo médico. A diferença em relação ao governo anterior é que a nova gestão procurou acrescentar ao princípio de solidariedade internacional, a lógica de que deveria extrair ganhos econômicos das atividades que envolvem a exportação de serviços prestados pelos profissionais da área de saúde.

Com isso, o internacionalismo médico, ao lado do setor turístico, tornou-se uma das principais fontes de moeda forte do país. É válido ressaltar que em 2013, iniciou-se o programa Mais Médicos, uma iniciativa em parceria com o governo brasileiro. Os profissionais de saúde cubanos prestavam seus serviços no Brasil, em troca, o governo brasileiro pagava cerca de 4200 dólares por médico, 1200 dólares eram destinados ao profissional e 3000 dólares ao governo cubano, que revertia parte desse dinheiro para o sistema nacional de saúde da ilha (*ibidem*, p.63). Essa mudança vai de acordo com o objetivo da reforma econômica de tornar o modelo socialista cubano mais sustentável economicamente.

Da mesma forma, o governo de Raúl Castro demonstrou interesse em reorientar o setor biotecnológico – que antes era voltado internamente para o desenvolvimento de produtos para a melhoria das condições de vida da sua população – para a exportação de seus produtos de forma a gerar outra fonte de moeda forte para o país. Como resultado, Cuba se tornou um dos principais exportadores de medicamentos na América Latina (*ibidem*, p.67).

4.2 Identificação das fontes da MPE do governo Barack Obama

4.2.1 Elementos domésticos

No dia 20 de janeiro de 2009, o democrata Barack Obama assumiu a presidência dos EUA após ter vencido o republicano John McCain na eleição do dia 4 de novembro de 2008, tanto entre a população – com 53% dos votos –, quanto no Colégio Eleitoral.

Esse pleito é considerado um marco histórico nos Estados Unidos devido a diferentes fatores (PECEQUILO, 2013, p.25; ROSATI; SCOTT, 2011, p.89). Conforme será apresentado, tanto no âmbito interno, quanto no internacional, o novo presidente teve que

lidar com desafios remanescentes da gestão do republicano George W. Bush (2001/2009).

No que diz respeito ao plano interno, a vitória de Obama é considerada histórica, pois pela primeira vez no país, um afro-americano ocupou o cargo de representação mais elevado. Naquele momento, ele era o “símbolo de uma nova América, multicultural, multirracial e global, com a tarefa de renovar o poder e a sociedade dos Estados Unidos para os desafios internos e externos do século XXI” (PECEQUILO, 2013, p.25).

Diante do quadro de crise de diferentes ordens marcado por ampla insatisfação com a administração anterior, os estadunidenses escolheram votar no candidato que desenvolveu a campanha eleitoral baseada na ideia de mudança e que gerava grandes expectativas e a esperança quanto à retomada de um cenário mais próspero nos Estados Unidos (PECEQUILO, 2013, p.25; SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.226; VIGEVANI, ZAHRAN, 2011, p.17).

Um dos principais desafios estava presente no âmbito econômico, pois Obama herdou da gestão Bush um quadro de déficit nas contas públicas, assim como na balança comercial. A crise que eclodiu em 2007 – agravada no ano seguinte, atingindo proporções globais –, gerou graves consequências para o país, levando a uma recessão profunda, equiparável ao cenário adverso da Grande Depressão de 1929. Em 2008 e 2009, o crescimento do PIB atingiu taxas negativas, de -0,4% e -3,5%, respectivamente (PECEQUILO, 2013, p.25). Portanto, neste primeiro momento, o foco das atenções era voltado para a agenda doméstica de forma a reverter este quadro.

Além da insatisfação da população e da opinião pública quanto ao aspecto econômico, havia o descontentamento – presente também na comunidade internacional – em relação ao unilateralismo do governo Bush e à atuação militar dos EUA no Iraque e no Afeganistão, que foram deixadas em aberto. Portanto, havia a expectativa da retomada das práticas multilaterais, além da pressão sobre o novo governo para que a agenda externa sofresse alterações, exercida por uma parcela da sociedade que criticava a mobilização de recursos financeiros voltados para intervenções militares fora do país em situações que não representavam uma ameaça evidente à sua segurança. Além da questão dos gastos, havia a preocupação com a vida dos jovens militares que corriam riscos nessas atividades (VIGEVANI, ZAHRAN, 2011, p.16).

Diante desse cenário desfavorável, uma das agendas prioritárias era voltada para a implementação de novos contratos sociais (PECEQUILO, 2013, p.25). O programa colocado em prática recuperava a lógica do Estado de Bem-Estar Social, tendo como um dos principais objetivos a promoção da recuperação econômica e a geração de novas oportunidades

empregatícias. Conforme prometeu em sua campanha, Barack Obama procurou implementar projetos que resultassem em melhoria nas condições sociais dos estadunidenses, principalmente os integrantes da classe menos favorecida e da classe média. Buscou-se a ampliação do acesso à educação e saúde.

Ademais, a administração promoveu a regulação do sistema financeiro do país, procurou investir em infraestrutura e tentou a aprovação de um novo regulamento referente ao meio ambiente e energias renováveis. O propósito da alteração na regulamentação era a redução do consumo de petróleo, que além de ter implicações sobre a poluição ambiental, também envolvia a questão da crise energética do país, que serviu de estímulo ao processo de militarização da política externa estadunidense do governo de George W. Bush, de forma a obter o domínio de regiões da Ásia Central e do Oriente Médio, regiões que possuem jazidas fartas de petróleo (BANDEIRA, 2010, p.17).

Em 2009, as dificuldades para dar prosseguimento ao projeto de mudança se tornaram evidentes. Além da oposição representada pelos políticos republicanos – que reduziram o pacote de estímulo do primeiro mandato de U\$ 825 para U\$ 787 bilhões –, conforme o novo governo conquistava melhorias nos indicadores econômicos, crescia a oposição do setor conservador da população, o que levou a uma polarização da sociedade. A crítica principal era voltada para a ampliação do papel do Estado. Na visão da oposição conservadora, os gastos realizados pelo governo nas reformas implementadas eram onerosos e ineficientes, os mesmos defeitos apresentados por um Estado socialista (PECEQUILO, 2013, p.26; VIGEVANI, ZAHRAN, 2011, p.16).

Nesse contexto, no início de 2010, o *Tea Party* (Partido do Chá) se mobilizou de forma a revitalizar o Partido Republicano. A partir de então, foi possível perceber o crescimento da influência de políticos como Sarah Palin, de pessoas ligadas às alas mais radicais do conservadorismo no campo religioso, que defendiam pautas contra os imigrantes, eram contra o aborto, criticavam a ampliação dos direitos civis e defendiam o direito de a população portar armas para se defender (FINGUERUT, 2014, p.299; VIGEVANI, ZAHRAN, 2011, p.16-17).

Essa mobilização foi bem-sucedida, uma vez que nas eleições de meio mandato ocorridas em 2010, o Partido Republicano saiu vitorioso. Com isso, Barack Obama perdeu o apoio da maioria dentro da Câmara de Representantes. Entretanto, essa situação não foi suficiente para evitar uma nova vitória de Barack Obama no pleito presidencial no dia 6 de novembro de 2012, contra o republicano Mitt Romney.

Apesar da reeleição, Obama encontrou maiores dificuldades para governar, pois nas

eleições de meio mandato de 2014, ele sofreu uma derrota ainda maior do que a de 2012. Dessa vez, além de ter sido ampliada a oposição conservadora dentro da Câmara, o Partido Democrata também perdeu o controle do Senado. Conforme apontado por Genovese, Belt e Lammers (2014, p.224), o cenário político austero limitou a implementação do projeto de mudança do presidente, que como alternativa, se apoiou em ferramentas administrativas.

4.2.2 Fontes externas

A conjuntura internacional enfrentada por Barack Obama era marcada por questionamentos sobre a situação hegemônica dos EUA, sua influência sobre o sistema internacional e o futuro da ordem liberal, relacionados a diversos fatores como a insatisfação gerada pelo unilateralismo pós-onze de setembro da gestão de George W. Bush, a ascensão de potências consideradas emergentes – especialmente a China –, além da crise financeira global de 2008. Portanto, assim como no âmbito interno, era necessária uma mudança de postura na esfera internacional de forma a recuperar a capacidade de influência do país.

Conforme será apresentado, a prioridade do novo governante passou a ser a refundação hegemônica estadunidense. Para isso, buscava-se uma reconciliação com o mundo, procurando demonstrar o afastamento do unilateralismo característico da gestão de George W. Bush e o comprometimento do governo Obama com o multilateralismo (PECEQUILO, 2013, p.25).

Diante deste cenário que marcou o início do governo de Barack Obama, era comum encontrar avaliações conforme a seguinte:

a imagem e a influência dos EUA no mundo estão em declínio. Para manter uma posição de liderança nos negócios globais, os EUA deveriam realizar uma mudança no seu comportamento, indo de propagar medo e raiva, para incentivar o otimismo e a esperança. (ARMITAGE; NYE, 2007, p.1, tradução nossa¹⁰⁷).

Nesta mesma direção, ao apresentar considerações sobre o futuro da ordem mundial liberal, Ikenberry (2011) avalia que a crise econômica contribuiu para acentuar a narrativa do declínio do internacionalismo liberal, manchando a imagem do modelo capitalista e levantando dúvidas sobre a capacidade dos EUA atuarem como líder econômico global. Diante da ascensão de potências emergentes, os Estados Unidos deveriam buscar um

¹⁰⁷ No original: “America’s image and influence are in decline around the world. To maintain a leading role in global affairs, the United States must move from eliciting fear and anger to inspiring optimism and hope.” (ARMITAGE; NYE, 2007, p.1).

profundo engajamento global de forma a consolidar uma ordem na qual os outros países não se voltassem contra ela, mas sim se integrassem a ela.

Domínguez Lopez (2016, p.85) observa que um dos traços marcantes desta conjuntura era a ascensão de atores internacionais que progressivamente apresentavam a capacidade de projetar a sua influência através de diferentes meios. Este era o caso, por exemplo, dos países que integravam o grupo chamado de BRIC. Isto é, Brasil, Rússia, Índia e China. Quanto a este fator, devem-se destacar a renovação do ímpeto da política externa russa e a sua demonstração da expansão de seu poderio militar, assim como o crescimento da força e influência das capacidades econômicas e comerciais da China.

No que diz respeito ao âmbito de segurança, Rosati e Scott (2011, p.90) apresentam que além de ter que lidar com os problemas deixados pela administração Bush – a presença de tropas militares dos EUA no Iraque e no Afeganistão – novos desafios surgiam, como era o caso de questões da proliferação nuclear no Irã e na Coreia do Norte.

Para lidar com os problemas presentes nessa conjuntura, em 2010, foi apresentada a nova grande estratégia dos EUA (Doutrina Obama, NSS-2010) e o novo *Quadrennial Defense Review* (QDR, 2010). Nesses documentos, o terrorismo não era a única ameaça apontada. Foram acrescentadas outras preocupações, por exemplo, a guerra cibernética, danos ambientais e a disseminação de armas de destruição em massa. A prevenção violenta e belicosa da NSS-2002 do governo Bush foi substituída por uma abordagem que buscava a cooperação, principalmente com as potências emergentes e com os parceiros tradicionais (PECEQUILO, 2013, p.27).

Segundo Domínguez Lopez (2016, p.88), esta nova estratégia estava vinculada ao conceito desenvolvido por Nye, chamado de poder inteligente (*smart power*)¹⁰⁸. Isto é, buscava conjugar as estratégias envolvendo o poder duro (*hard power*), representado por instrumentos de força militar e de pressão econômica, com o poder brando (*soft power*), que é formado, dentre outros fatores, por componentes culturais e ideológicos.

Em relação à crise econômica, de acordo com Rosati e Scott (2011, p.37), a

¹⁰⁸ Para ilustrar a Doutrina Obama, Nye (2013, p.147) apresenta o contraste entre a operação que matou Bin Laden e a intervenção na Líbia. Enquanto no primeiro caso o presidente empregou unilateralmente o uso da força, no outro, ele utilizou instrumentos de poder brando. Isto é, ele optou por aguardar até que a Liga Árabe e as Nações Unidas emitissem uma resolução que legitimasse a intervenção. Dessa forma, respaldado pelo emprego da narrativa vinculada ao poder brando, os EUA não seriam acusados de realizarem um ataque em um país muçulmano. Neste caso, ele dividiria a responsabilidade por empregar o poder duro junto com os aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

avaliação da administração Obama era que deveria ser pensada uma resposta multilateral, através dos países do chamado G-20 e de instituições financeiras internacionais, uma vez que os EUA não poderiam resolver essa questão unilateralmente, considerando o fator da globalização.

Pecequillo e Carmo (2014) chamam atenção para a reorientação da grande estratégia estadunidense para a Ásia, em decorrência da identificação de uma nova ameaça representada pela ascensão do poderio chinês. Os autores ressaltam a competição por posições geopolíticas e geoeconômicas entre China e EUA, que envolvem estratégias de contenção e engajamentos mútuos em diferentes partes do globo.

Nesse sentido, em 2011 Obama lançou o projeto do acordo da Parceria Transpacífica (TPP), que reduziria as barreiras comerciais entre os participantes. É importante ressaltar que a China não estava incluída no projeto, portanto, isso era vantajoso para os EUA em termos da competição comercial. A conclusão das negociações ocorreu posteriormente, em 2015, sendo considerado como a maior área de livre comércio do mundo (PECEQUILO; FORNER, 2017, p.381).

Em relação à Europa, em 2013 começaram as negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TPPI), que tinha como objetivo o desenvolvimento de uma zona de livre comércio e de investimentos, envolvendo os EUA e a União Europeia.

Conforme apontam Pecequillo e Forner (2017, p.375), no que diz respeito à América Latina, no início do mandato de Obama – assim como ocorreu ao longo da administração Bush –, a região não era considerada como uma prioridade. As atenções eram voltadas para a Eurásia, para o encerramento da Doutrina Bush e para a concretização dos conflitos no Afeganistão (2001/2014) e no Iraque (2003/2011). O programa contava com poucos recursos e se baseava na promoção da democracia e liberalização econômica.

Essa tendência passou a ser revertida ao longo do segundo governo Obama (2012/2016), sobretudo após a implementação de uma nova Doutrina Obama em 2015 (NSS, 2015), que configurava um novo plano estratégico de segurança. Até então, a administração estadunidense adotava uma postura reativa, voltada para conter os avanços dos chineses, do regionalismo pós-liberal¹⁰⁹, além do aumento da influência do Brasil, considerado como

¹⁰⁹ Diante deste objetivo, em 2012 ocorreu a consolidação do apoio dos EUA à Aliança do Pacífico, que contava com a participação do México, Colômbia, Peru, Chile e Costa Rica e representava um projeto de integração regional baseado em interesses comerciais, de caráter livre cambista. Dessa forma, era um contraponto às iniciativas do regionalismo pós-liberal.

potência regional emergente.

Antes de avançar, é importante observar que após o 11 de setembro de 2001, as prioridades estratégicas dos EUA se voltaram para o Oriente Médio e para a Ásia Central, deixando a América Latina e o Caribe em um segundo plano. Conforme apontado anteriormente, o início do século XXI foi marcado pelo regionalismo pós-liberal. A diminuição da influência estadunidense, devido ao distanciamento e com a nova característica regional, abriu brechas para que potências emergentes como a China aumentassem a presença na região.

Segundo Pecequillo e Forner (2017, p.376), o contexto sobre o qual a NSS-2015 foi apresentada era ambíguo, pois ainda que avanços econômicos tenham ocorrido, as instabilidades presentes no Oriente Médio permaneceram por diferentes fatores. Dessa forma, prejudicava a credibilidade da gestão do democrata. Nesse cenário, as expectativas para o programa transformacional do presidente eram mais baixas. Quando comparado ao NSS-2010, o novo programa não apresentava propostas de grande mudança. Manteve-se a retomada da liderança estadunidense como o principal objetivo.

No entanto, conforme as autoras apresentam, no que diz respeito à América Latina, o cenário favorecia a adoção de uma estratégia mais ofensiva voltada para a recuperação hegemônica na região. Isto é, com o resfriamento do *boom* das *commodities* – que havia contribuído para o aumento das capacidades de projeção do governo brasileiro –, com o enfraquecimento dos governos progressistas na região e a ascensão de líderes adeptos ao neoliberalismo.

Dessa forma, a NSS-2015 confere maior relevância ao hemisfério na seção intitulada “*Deepen Economic and Security Cooperation*”. Além das linhas gerais que versavam sobre a preservação da democracia, também foram incluídos tratamentos mais específicos para lidar com determinados países da região¹¹⁰.

Uma das preocupações presentes no documento era quanto à intensificação da violência em países da América Central, que contribuiu para o aumento do fluxo migratório em direção dos Estados Unidos. Neste caso, a Colômbia era considerada como um dos componentes centrais para que a paz e a segurança na região fossem disseminadas.

Antes de partir para a apresentação dos fatores cognitivos, é importante ressaltar um

¹¹⁰ Conforme apresentado por Pecequillo e Forner (2017, p.378), havia um tratamento especial voltado para a questão cubana, que passou a representar uma das prioridades da administração Obama no cenário hemisférico.

aspecto importante sobre esta guinada ofensiva do governo Obama para a América Latina. Em discurso proferido no âmbito da OEA em 2013, o Secretário de Estado John Kerry procurou afirmar que a Era da Doutrina Monroe havia terminado. Dessa forma, a possibilidade de realizar intervenções em assuntos internos dos países da região. Ao considerar os demais atores políticos como iguais, com base em valores e interesses compartilhados, seria buscado o compartilhamento de responsabilidades e a cooperação em questões de segurança.

No entanto, conforme argumentam Pecequillo e Forner (2017, p.383), este era apenas um instrumento retórico, costumeiramente empregado pela diplomacia dos EUA. Portanto, não representava uma mudança estratégica, mas sim uma mudança na tática, neste caso voltada para a busca pela cooperação.

4.2.3 Fatores cognitivos

Em 2004, Barack Obama se inseriu no meio político dos EUA como um jovem *outsider*. Na ocasião, ele foi eleito senador por Illinois. Os principais temas que ele se envolveu ao longo de sua gestão foram saúde, educação, além do combate ao terrorismo internacional (HEILEMANN; HALPERIN, 2010, *apud*¹¹¹ FINGUERUIT, 2014, p.281). Temas esses que estiveram presentes em sua campanha eleitoral de 2008, baseada na retórica da mudança.

Segundo Genovese, Belt e Lammers (2014, p.220), o fio condutor da visão política que Obama demonstrou – ao menos no plano retórico – enquanto ocupou cargos oficiais seria a noção de justiça (*fairness*). Em diferentes ocasiões, o democrata procurou enfatizar que para ele, todas as pessoas, até mesmo os acusados de cometerem atos terroristas que se encontravam detidos em Guantánamo, deveriam estar submetidas ao mesmo conjunto de leis.

Desde o início de seu mandato, ele apresentou uma postura administrativa bastante ativa, tanto na política doméstica, quanto em termos de agenda externa. Ele realizou diversas viagens internacionais para dialogar com diferentes autoridades sobre questões envolvendo segurança, economia, diplomacia, dentre outros fatores (ROSATI; SCOTT, 2011, p.90).

De acordo com Nye (2013, p.145), a retórica da mudança empregada por Obama ao longo de sua gestão estava ligado a um estilo de liderança inspiracional¹¹² e a objetivos

¹¹¹ HEILEMANN, John; HALPERIN, Mark. **Game Change**. NY: Ed. Harper, 2010.

¹¹² Nye (2013, p.197) classifica os estilos de liderança conforme a recorrência do governante ao emprego de instrumentos relacionados ao poder duro e ao poder brando. Enquanto o estilo

transformacionais. Isto é, apresentava metas de mudanças de certa forma profundas, voltadas para o desenvolvimento de uma nova arquitetura global e para a implementação de uma agenda doméstica renovada. Para o autor, esta questão estava relacionada com a percepção do líder democrata de que ele deveria desempenhar um papel ativo na história voltado para renovar a imagem dos EUA no mundo.

No entanto, na prática, as mudanças implementadas eram majoritariamente de objetivos incrementais¹¹³, ou seja, de menor dimensão do que o planejado. Isto está relacionado a alguns fatores. O primeiro deles diz respeito à estrutura institucional do processo decisório dentro dos EUA, que dificulta a implementação de alterações mais profundas.

O outro, pode ser relacionado com determinadas características cognitivas do democrata apresentadas por Genovese, Belt e Lammers (2014, p.219). O presidente Obama adotava costumeiramente uma postura não confrontacional. Além disso, ele demonstrava maior interesse no desenvolvimento e na explicação de determinadas políticas do que em se envolver no jogo político em si, de forma a construir as vitórias legislativas necessárias para implementar as mudanças. Com isso, os seus apoiadores o criticavam pelo fato de abandonar a luta rápido demais.

Diante da proposta transacional apresentada, era comum nos discursos de Obama a promessa de aproximação com atores considerados como inimigos tradicionais, como o caso de Cuba e Irã. Dessa forma, é possível observar a ênfase da lógica da coexistência. Isto é, manter o engajamento com seus adversários históricos, de forma a alcançar os mesmos objetivos que eram buscados por outros meios – geralmente pelo confronto e isolamento –, neste caso, a propagação dos valores democráticos.

A ideia por trás da estratégia de engajamento foi apresentada a Thomas Friedman por Obama. A percepção era a seguinte:

Somos poderosos o suficiente para poder testar essas proposições sem nos colocar em risco. E é isso... as pessoas parecem não entender. [...] Você pega um país como Cuba. Para testarmos a possibilidade de que o engajamento leva a um resultado melhor para o povo cubano, não há muitos

transacional (*transactional style*) estão atrelados à ênfase do uso de recursos do poder duro para promover a coerção e pagamento, o estilo inspiracional (*inspirational style*) retrata a liderança que se apoia majoritariamente nos recursos de *soft power*, optando pela atração e persuasão. Seguindo esta tipologia, Bush filho apresentava um estilo transacional e Obama o estilo oposto.

¹¹³ Ainda assim, mudanças transformacionais importantes foram conquistadas no âmbito externo, como o caso, por exemplo, a implementação de uma política externa que se afastou da agenda impopular adotada anteriormente na gestão Bush, além da intensificação da disseminação do poder brando estadunidense ao redor do globo.

riscos para nós. É um país muito pequeno. Não é um país que ameaça nossos principais interesses de segurança e, portanto, [não há razão para não] testar a proposta. E se isso não levar a melhores resultados, podemos ajustar as nossas políticas. (OBAMA, 2015, tradução nossa¹¹⁴, s/p).

Esta percepção pode ser relacionada com algumas características apresentadas pela literatura que aborda os traços cognitivos de Obama, como o caso dos trabalhos desenvolvidos por Genovese, Belt e Lammers (2014) e por Nye (2013). O carisma, pragmatismo, cautela e a sua elevada habilidade de retórica são geralmente destacadas. Também aparecem com certa frequência os adjetivos: frio, desapegado e indiferente (*cool, detached, aloof*), que contribuíram para que ele fosse apelidado “Sem Drama Obama (*No Drama Obama*)”.

Com base em um estudo desenvolvido por James Mann, Ayerbe (2016, p.6) argumenta que as especificidades da gestão Obama na forma de lidar com inimigos históricos, no processo de definir e na maneira de mitigar os desafios que surgem, estão relacionadas – em certa medida – com a visão de mundo de uma geração que se inseriu no meio intelectual e político a partir dos anos 1980.

Isto é, segundo James Mann (2012 *apud*¹¹⁵ AYERBE, 2016, p.6), Barack Obama representa um ponto de inflexão na sucessão presidencial dos EUA, por diferentes fatores. Ele foi o primeiro mandatário a ocupar o cargo após a Guerra do Vietnã, que não foi pessoal e profissionalmente atingido de forma direta e intensa por esse confronto. Ademais, foi o primeiro líder estadunidense na era moderna a não ter prestado serviços às forças armadas, nem foi submetido ao serviço militar obrigatório. Por fim, outro atributo destacado pelo autor diz respeito ao fato de Obama ter sido o primeiro presidente a liderar o país após a marcante intervenção promovida pela gestão George W. Bush no Iraque.

Dessa forma, o líder estadunidense assume o governo diante uma conjuntura na qual não há inimigos tão bem delineados – como era o caso da URSS durante a Guerra Fria – e quando a luta contra o terrorismo deixa de ser a principal pauta da política externa e passa a integrar uma lista mais ampla de desafios a serem enfrentados.

¹¹⁴ No original: “We are powerful enough to be able to test these propositions without putting ourselves at risk. And that’s the thing... people don’t seem to understand. [...] You take a country like Cuba. For us to test the possibility that engagement leads to a better outcome for the Cuban people, there aren’t that many risks for us. It’s a tiny little country. It’s not the one that threatens our core security interests, and so [there’s no reason not] to test the proposition. And if it turns out that it doesn’t lead to better outcomes, we can adjust our policies.” (OBAMA, 2015, s/p).

¹¹⁵ MANN, James. **The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power**. New York: Penguin Books, 2012.

Após apresentar as fontes de mudança, a última seção deste capítulo é voltada para analisar a influência delas sobre os elementos estabilizadores. Isto é, sobre os obstáculos que até então dificultaram que a MPE ocorresse e impediavam a retomada das relações diplomáticas.

4.3 Considerações sobre os estabilizadores

4.3.1 Elementos restritivos

O capítulo anterior demonstrou que a relação entre Washington e Havana apresenta um elevado nível de complexidade, por diferentes fatores. A evolução do histórico de interação entre esses países, sobretudo desde a Guerra Fria, contribuiu para a geração de ressentimentos mútuos e de expectativas negativas pelos dois lados, que dificultam a implementação de mudanças significativas em suas diretrizes. Dado o perfil *intermestic* desta agenda, ela não envolve apenas questões que se restringem meramente ao nível bilateral entre os governos. Além da dimensão internacional, também é preciso levar em consideração as dinâmicas internas dos dois países.

Conforme apontado por Bernell (2011), ao longo da administração de Fidel Castro e dos presidentes estadunidenses que ocuparam a Casa Branca enquanto ele estava no poder em Cuba, era evidente a diferença entre os seus valores, ideologias, interesses, além de suas ideias sobre o que representaria um governo bom e justo, sobre quais comportamentos no cenário internacional poderia ser considerado como legítimo e sobre a quais propósitos a política externa deveria servir. Não só eram nítidas as diferenças políticas, mas também a aversão que um polo sentia pelo outro.

Na medida em que o líder revolucionário pautava a projeção internacional de Cuba com base nos valores anti-hegemônicos, a imagem que se procurava sustentar em Washington sobre Fidel foi herdada do período da Guerra Fria, quando ele era considerado um fora da lei, a própria encarnação do mal, que causava problemas para os interesses estadunidenses em diferentes partes do mundo.

De acordo com o autor, o seu governo era considerado ilegítimo, pois ia contra os traços identitários costumeiramente associados aos Estados Unidos. Isto é, democracia, liberdade, anticomunismo e direito dos indivíduos. Dessa forma, seguindo esta lógica, as medidas implementadas para derrubar Fidel eram justificadas, uma vez que estariam sendo aplicadas para defender o próprio país.

Por outro lado, conforme apontado anteriormente, como traço de sua liderança carismática que buscava mobilizar apoio, tanto no meio doméstico, quanto no internacional, Fidel associava os problemas da ilha aos EUA. Ele percebia a política externa estadunidense

como uma força agressiva, imperialista, que ameaçava a soberania de Cuba e os valores defendidos pela Revolução Cubana.

Para que melhores relações fossem buscadas, as condições colocadas por Fidel é que as negociações ocorreriam apenas se fossem baseadas em princípios de igualdade, se houvesse reciprocidade e respeito mútuo. Além disso, não haveria avanços caso a independência e a soberania de Cuba estivessem correndo riscos (ALZUGARAY, 2012, p.145).

O principal obstáculo administrativo existente diz respeito ao embargo aplicado pelos Estados Unidos sobre Cuba desde a década de 1960. Ele foi ampliado ao longo da década de 1990, na medida em que se consolidava no sistema legislativo estadunidense através da Lei Torricelli (1992) e da Lei Helms-Burton (1996). Para a reversão deste estabilizador, é necessário passar pelos trâmites do Congresso. Apenas a vontade do Executivo não é suficiente.

É importante lembrar que a implementação dessas medidas contou com a pressão de grupos de interesse, formado majoritariamente por cubanos que deixaram o país em direção aos EUA e desejavam a queda de Fidel. Desde a crise de Mariel, os cubanos-estadunidenses foram ganhando força no meio político dos EUA na medida em que passaram a ocupar cargos legislativos, sobretudo no distrito da Flórida (MARTÍNEZ, 2017, p.330).

Conforme apresentado no capítulo anterior, o objetivo era minar economicamente o governo de Havana, pressionando para que fosse implementada na ilha a democracia e um sistema de mercado. Dessa forma, Cuba seria reincorporada à sua esfera de influência. A justificativa empregada era que dessa maneira, a vida dos cubanos melhoraria consideravelmente. Neste caso, é possível identificar algumas ideias comuns que pautam a política externa dos EUA. Isto é, a ideia do excepcionalismo, do domínio benevolente e do Destino Manifesto.

Os cubanos interpretaram essas leis como um ato contra a soberania nacional da ilha, assim como a antiga Emenda Platt. Portanto, demandavam que as medidas fossem suspensas para que o diálogo fosse retomado (BRENNER; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE, 2015).

4.3.2 Quebra dos obstáculos

A chegada de Barack Obama e de Raúl Castro ao poder em seus respectivos países foi fundamental para a viabilização da implementação de mudanças na política externa voltada para a interação bilateral entre Washington e Havana. Conforme será apresentado a seguir, ambos os governantes demonstraram vontade política para que a reaproximação

ocorresse, uma vez que era benéfico para os projetos de mudanças que os dois buscavam implementar. A conjuntura era propícia para avançar com o diálogo.

A vitória de Barack Obama nas eleições de 2008 foi vista com otimismo – apesar da cautela – pelas autoridades de Havana, sendo considerada como uma janela de oportunidade para que a MPE fosse colocada em prática (ERIKSON, 2011, p.105; MARTÍNEZ, p.89-90).

Na medida em que Raúl Castro demonstrava ser mais pragmático e moderado quando comparado ao seu irmão mais velho e conforme ia avançando com as reformas na ilha, esse sentimento também se mostrava presente nos EUA.

Após o anúncio realizado por Fidel Castro em 2009 de que não se reelegeria como presidente do Conselho de Estado e de Ministros de Cuba, Obama afirmou que para iniciar o processo de reaproximação com o governo cubano, a saída do antigo líder era o primeiro passo considerado como essencial (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.248). Para Segrera (2017, p.72), a permanência ativa de Fidel na liderança da ilha dificultaria o processo de restabelecimento dos laços diplomáticos, uma vez que havia uma bagagem emocional negativa maior do que se comparada com a imagem de Raúl.

4.3.2.1 A quebra dos estabilizadores em Cuba

Segundo Mesa-Lago (2015, p.5), a implementação da MPE de Cuba para os EUA encontrava resistência por parte de autoridades que ocupavam postos-chave na gestão da ilha, como era o caso de José Ramón Machado Ventura (segundo secretário do PCC e vice-presidente do Conselho de Estado), além de Ramiro Valdés (também era vice-presidente do Conselho, membro proeminente do PCC e ex-Ministro do Interior). Todos eles tinham mais de 80 anos e eram integrantes do grupo que o autor denominou de ortodoxos. O receio era que a MPE poderia minar os esforços revolucionários voltados para assegurar a soberania e a independência do país. Portanto, é possível considerar que a vontade política de Raúl e o seu pragmatismo tenha sido um elemento fundamental.

Além disso, o autor aponta que foi realizada – pela empresa privada Bendixen and Amandi¹¹⁶ – uma pesquisa, entre 6 e 16 de março de 2015 com 1200 cubanos residentes na ilha. Os resultados demonstraram que: 97% dos entrevistados acreditavam que o restabelecimento dos laços diplomáticos seria benéfico para a ilha, 96% eram favoráveis à

¹¹⁶ O autor apresenta estes dados, porém com a ressalva de que a metodologia empregada não é evidente, argumentando que é necessário maiores informações.

suspensão do embargo, 89% desejavam que Obama realizasse uma visita à Cuba e 83% consideravam que Raúl deveria visitar os Estados Unidos.

Por fim, quanto ao cálculo realizado pelo governo de Raúl para implementar a MPE, Mesa-Lago (2015, p.3-4) considera que a profunda crise política e econômica na Venezuela teria sido um fator determinante, dado que a instabilidade em seu principal aliado regional – que representava um pilar significativo para a economia da ilha – poderia refletir em Cuba¹¹⁷.

É possível afirmar que a MPE implementada por Raúl voltada para os EUA está diretamente relacionada com os objetivos apresentados pelo seu projeto de atualização do modelo socialista cubano. Consequentemente, está atrelada ao redirecionamento da agenda externa, que se distanciou da estratégia baseada na “batalha das ideias”.

Habel (2009, p.99) apresenta uma hipótese no âmbito político internacional para a possível busca pela retomada do diálogo com os Estados Unidos. Conforme a autora observa, enquanto Fidel apoiava sua agenda externa na frente latino-americana, baseada na lógica anti-imperialista e construída envolta de Hugo Chávez, o irmão mais novo contava com a proximidade do Lula – o representante brasileiro – para diversificar as alianças do país e para facilitar a negociação com o representante estadunidense.

Já o acadêmico William Leogrande (2016, p.36-38) considera que o principal cálculo realizado pela gestão de Raúl Castro na busca por melhores relações com Washington diz respeito ao aspecto econômico. Apesar de não ser considerado fundamental, seria vantajoso para os objetivos da reforma econômica em curso, sobretudo os de diversificar os parceiros internacionais, atrair investidores e reintegrar a ilha de maneira mais profunda no mercado global.

Dado a proximidade geográfica, os Estados Unidos representavam um parceiro comercial natural. Ademais, poderiam ser desenvolvidos laços de cooperação, por exemplo, no setor biotecnológico, além de aumentar o fluxo de turistas para a ilha.

Outro fator apontado é que com a retomada do diálogo, caso obtivesse sucesso nas negociações referentes ao embargo, o potencial de atração de investimentos do Porto de Mariel seria ampliado ainda mais. Quanto a isto, é válido lembrar que por conta das leis de

¹¹⁷ De acordo com Mesa-Lago (2015, p.3-4), em 2010, as relações econômicas entre os dois países envolvendo comércio de mercadorias, compra de serviços prestados por profissionais cubanos, suprimento de petróleo e investimentos diretos, representava o equivalente a 21% do PIB cubano. Com a instauração da crise na Venezuela, o comércio entre os dois polos foi reduzido em 18% em 2013 e em 37% em 2014.

embargo existentes, as embarcações que atracam em Cuba só podem entrar nos Estados Unidos 180 dias depois.

É importante lembrar que a conjuntura internacional era propícia para a implementação da MPE, pois conforme apresentado, diferentemente de seu irmão mais velho, Raúl contava com um cenário político internacional mais favorável, que poderia utilizar a seu favor ao buscar a reaproximação com Washington, sem que colocasse em risco a autonomia, os valores socialistas e o modelo político perante os Estados Unidos. Ao longo de sua gestão havia sido realizado o fortalecimento dos vínculos com diversos países, inclusive com potências como o Brasil, China e Rússia, que disputavam espaços com os estadunidenses.

4.3.2.2 A quebra dos estabilizadores nos Estados Unidos

No caso estadunidense, também é considerado que a MPE voltada para Cuba foi uma decisão unilateral e pragmática realizada pelo presidente do país (MARTÍNEZ, 2019). Por isso, o embargo permaneceu, limitando o nível da MPE implementada.

O principal obstáculo que demarcou a profundidade da MPE diz respeito à oposição de cubanos-estadunidenses – tanto republicanos, quanto democratas – no Congresso dos EUA¹¹⁸, que não estavam dispostos a suspender o embargo (LEOGRANDE, 2016, p.3; MESA-LAGO, 2015, p.4).

Por outro lado, era possível observar o crescimento de grupos de legisladores bipartidários que apoiavam ou atuavam em prol da revogação. De acordo com Morgenfeld (2014, p.119-121), para a implementação da MPE para Cuba, Obama contava com o suporte da maioria dos membros do partido democrata e de alguns congressistas republicanos, como era o caso dos senadores Jeff Flake e Rand Paul.

Além disso, o autor afirma que o presidente democrata também contou com o apoio de pessoas influentes como o ex-presidente Bill Clinton, a então candidata à presidência dos EUA, Hillary Clinton, e o ex-secretário de Estado da gestão George W. Bush, Colin Powell. Ademais, Morgenfeld acrescenta que de maneira geral, a imprensa estadunidense se mostrou

¹¹⁸ De acordo com Mesa-Lago (2015, p.4), em 2014, oito congressistas cubano-estadunidenses atuavam em prol da manutenção da antiga agenda externa dos EUA para Cuba. Eles eram os senadores: Marco Rubio (republicano), Ted Cruz (republicano) e Robert Menéndez (democrata), além dos membros da Câmara de Representantes: Ileana Ros-Lehtinen (republicana), Mario Díaz Balart (republicano), Alex Money (republicano), Carlos Curbelo (republicano) e Albio Sires (democrata). Conforme observado por Moreno e Ilcheva (2016, p.45), quatro desses oito legisladores eram representantes da Flórida.

favorável às MPE que estavam sendo implementadas. Este era o caso do editorial do *New York Times* – que considerava o embargo um anacronismo, um resquício da Guerra Fria – e do *Washington Post*. Também havia jornalistas conservadores e críticos a Obama, como era o caso da colunista Peggy Noonan do *Wall Street Journal*, que defendia a melhoria nas relações entre a administração dos dois países.

Autores que analisam a atuação do *lobby* cubano nos EUA, como é o caso de Rosen e Kassab (2016), Martínez (2019) e Segrera (2016), observam que apesar de os grupos anti-Castro ainda permanecerem atuantes¹¹⁹ na pressão contra a melhoria das relações entre Havana e Washington, havia a ascensão de grupos – formados não só por indivíduos ligados à ilha – que apoiavam o restabelecimento dos laços. Além disso, apontam para uma evolução nas pesquisas de opinião que indicam o aumento da percepção nos EUA de que o antigo *status* dessa interação era ineficiente e insatisfatória¹²⁰.

Quanto ao cálculo político para a implementação da MPE, Martínez (2019, p.80-85) apresenta a evolução demográfica e social dos cubano-estadunidenses com o passar dos anos, que influencia as suas preferências. A primeira geração era composta por dissidentes que chegaram aos EUA nos primeiros anos da Revolução Cubana. Eles foram os primeiros a obter cidadania e a se engajar no meio político. Portanto, eles eram fortemente influenciados pelo desejo de derrubar Fidel Castro e de libertar a ilha de suas amarras. O Congresso dos EUA é composto por alguns políticos ligados a essa geração, portanto, adotam posturas mais conservadoras.

Com o passar dos anos, o perfil dos novos cubanos que migravam para os EUA mudou. Eles não eram movidos sobretudo por questões ideológicas, mas sim por interesses econômicos e pragmáticos. Para eles, o bloqueio existente era considerado como anacrônico e contraproducente (MORGENFELD, 2014, p.118). Dessa forma, era interessante pressionar por mudanças em prol de melhores relações com o governo de Havana.

É possível afirmar que a MPE dos EUA para Cuba faz parte do projeto apresentado anteriormente de reposicionamento no cenário internacional voltado para buscar a refundação hegemônica do país, retomando espaços de influência em regiões consideradas importantes

¹¹⁹ Apesar dessa permanência, a influência não era tão forte quanto a exercida ao longo do século XX até o início dos anos 2000.

¹²⁰ Os resultados dessas pesquisas podem ser consultados de maneira sistematizada em trabalhos como os de Mesa-Lago (2015, p.4-5); Moreno e Ilcheva (2016, p.39-42); Rosen e Kassab (2016, p.109-126); Segrera (2017, p.70-71).

em termos geopolíticos e geoeconômicos (DOMÍNGUEZ-LÓPEZ, 2016; MOLL, 2020; PECEQUILO, FORNER, 2017).

Acredita-se que as reformas implementadas por Raúl Castro serviam como atrativo para a retomada do diálogo, uma vez que estavam sendo implementadas dinâmicas diferentes no país, em termos políticos, econômicos e sociais. Ainda que as alterações não fossem profundas, elas promoviam maior abertura econômica. É válido lembrar que as novas leis buscavam oferecer maiores garantias para reduzir as incertezas e receios dos investidores interessados em aproveitar o potencial da ilha¹²¹.

A implementação da MPE seria benéfica para que as iniciativas estadunidenses expandissem suas atividades para ilha. Com a manutenção da antiga agenda externa, as oportunidades que estavam sendo criadas estavam sendo mais bem aproveitadas por concorrentes chineses, por exemplo. A flexibilização poderia favorecer diferentes setores empresariais do país.

Nesse sentido, o presidente da Câmara de Comércio dos EUA, Thomas Donohue, pressionava para que a MPE para Cuba fosse implementada (MORGENFELD, 2014, p.116-117). Ele considerava que um diálogo mais amplo com os governantes cubanos e as trocas comerciais entre os setores privados dos dois países poderiam gerar benefícios mútuos. Ainda que o potencial para a exportação comercial da ilha e a atratividade para a realização de investimentos estadunidenses não fossem tão elevados, a reaproximação poderia ser aproveitada por setores específicos.

Ted Picconne (2017) apresentou de maneira detalhada quais seriam os principais setores empresariais interessados em melhorias nas relações entre os governos de Washington e Havana. Dentre eles, pode-se destacar os atrelados à indústria agrícola e turística, aos atores envolvidos com atividades de telecomunicação e serviço de *internet*, além de empresas do ramo da saúde e de materiais de construção.

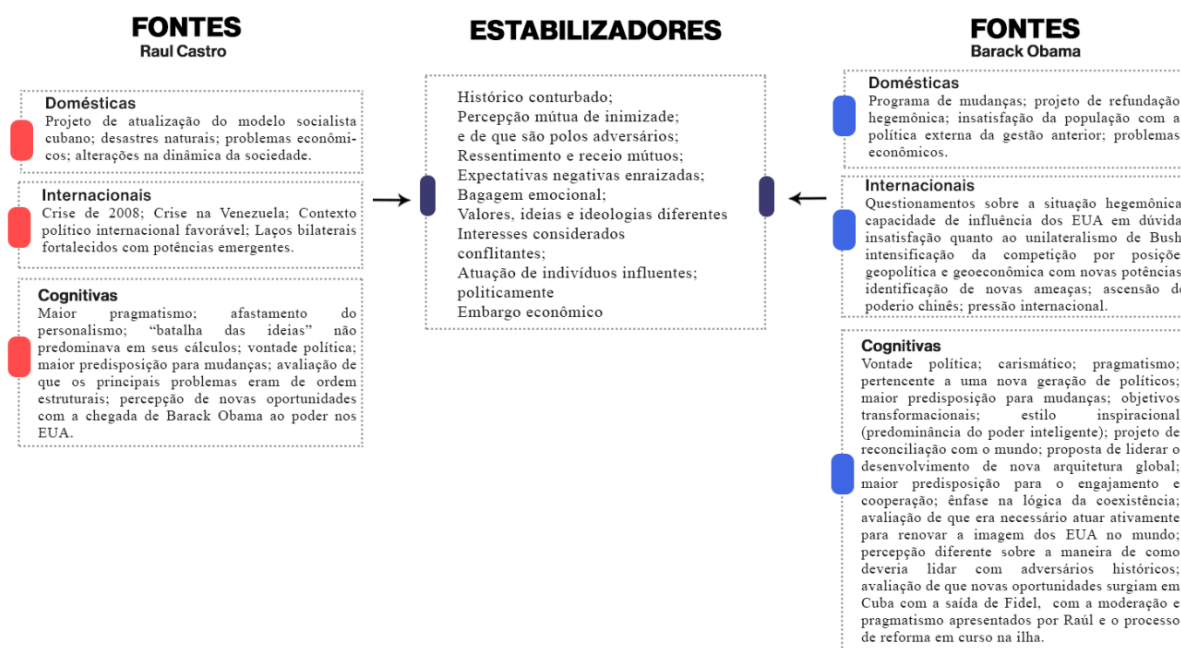
Além disso, havia pressão em âmbitos multilaterais e regionais para que o governo estadunidense adotasse uma postura diferente frente ao governo cubano (SEGRERA, 2016, p.68). Na ONU, por exemplo, apenas os EUA, Israel e países de menor capacidade de influência votavam contra a resolução dentro do âmbito da instituição que denunciava o

¹²¹ Em termos de IEDs, as categorias mais relevantes que a ilha apresenta como potencial para receber os investimentos se concentram na área de exploração de recursos naturais, via turismo, portos, mineração e fontes energéticas; mão-de-obra barata e com qualificação; posição comercial estratégica dado a localização geográfica de Cuba na Bacia do Caribe, além de apresentar um mercado interno que apesar de pequeno, era atrativo (FEINBERG, 2012, p.5; 10-15 *apud* MOLL, 2020, p.270-271).

bloqueio. Na OEA, havia pressão por parte dos países latino-americanos para que Obama revisasse a política externa para Cuba sobre a ameaça de que não continuariam a participar da rotina costumeira da organização caso isso não ocorresse.

A figura a seguir apresenta uma síntese da análise deste segmento envolvendo as fontes de mudança e os elementos estabilizadores.

Figura 8 – Identificação das fontes de mudança e dos estabilizadores



Fonte: elaboração própria.

Após analisar a abertura da janela de oportunidade para que alterações na agenda da interação bilateral entre Cuba e EUA ocorressem, o próximo capítulo será voltado para o estudo da MPE em si.

5 MUDANÇA DA POLÍTICA EXTERNA

De acordo com o que foi apresentado no panorama histórico desenvolvido neste trabalho, desde o início da década de 1960, a agenda externa estadunidense e cubana voltada para esta interação bilateral – expressa tanto no plano discursivo, quanto no da prática –, foi pautada, sobretudo, pela hostilidade, austeridade, coerção, confronto, antagonismo e isolamento, em detrimento da lógica da coexistência¹²². A ausência de relações diplomáticas do mais alto nível¹²³ dificultava a manutenção de um canal de diálogo que permitisse trocas mais eficientes.

De um lado, com apoio das ferramentas retóricas do imperialismo benevolente, as lideranças de Washington buscaram implementar medidas voltadas para retomar a influência sobre a ilha, que desde o século XIX era um território considerado pelos estadunidenses como uma área natural do seu domínio. Isto é, as ações colocadas em prática tinham como objetivo a derrubada do governo revolucionário cubano, a implementação de um modelo político baseado na democracia representativa e na promoção de maiores aberturas na economia de Cuba.

Por outro lado, a política combativa colocada em prática por Fidel Castro tinha como objetivo proteger a independência, autonomia e soberania de Cuba, assim como os valores revolucionários baseados na ideia de justiça social.

Com a chegada de Barack Obama e de Raúl Castro ao poder em seus respectivos países, é possível perceber ao longo de seus mandatos uma inflexão na política externa para a relação Washington-Havana. Ainda que determinadas questões da dinâmica conflitiva tenham

¹²² De acordo com o que foi apresentado anteriormente, isso não significa dizer que não houve ao longo do tempo, alterações nessas tendências. Em determinados momentos, foi possível verificar – de certa maneira – o relaxamento da tensão e a abertura de brechas para a retomada de um diálogo voltado para o desenvolvimento de laços de cooperação. No entanto, esses momentos de maior flexibilização não eram sólidos e duradouros, nem foram suficientes para restabelecer as relações diplomáticas, conforme ocorreu durante os governos de Barack Obama e de Raúl Castro. Portanto, é possível considerar que a MPE implementada por estes dois governantes foi a alteração mais profunda desde 1961, quando ocorreu oficialmente a ruptura.

¹²³ Entende-se como relações diplomáticas formais de mais alto nível as que contam com a existência de Embaixadas operando nos territórios do país parceiro. No caso da interação entre Washington e Havana, no lugar das Embaixadas, o diálogo era realizado oficialmente, até então, através da Seção de Interesse. Segundo Alfredo Martinez (2019, p.65-66), este instrumento alternativo desenvolvia suas atividades de maneira semelhante às Embaixadas, emitindo vistos e defendendo os interesses do país que estava representando. No entanto, o quantitativo de funcionários trabalhando era reduzido e não havia um Embaixador designado, apenas um chefe encarregado de representar a missão diplomática.

permanecido, acredita-se que a lógica da coexistência, paulatinamente passara a ser predominante nesta agenda bilateral.

Em outras palavras, a partir de 2009, foram notáveis as alterações nas orientações da política externa desses países, que se traduziram através da reaproximação bilateral, de mudanças no discurso dos governantes, assim como pelo aumento no esforço para buscar negociações por meios diplomáticos, pela ampliação dos canais de diálogo, pelo desenvolvimento e implementação de novos acordos de cooperação.

A maior evidência que expressa essa MPE foi o anúncio histórico realizado por ambos os presidentes, no dia 17 de dezembro de 2014, de que o processo de restabelecimento dos laços diplomáticos estava oficialmente encaminhado, após um longo período de negociação¹²⁴. Para Piccone (2018, p.1), este pronunciamento representa um aceno emocional e simbólico de que as relações entre os dois países, para além das hostilidades diretas, se voltaram em direção a um engajamento construtivo.

Segundo as considerações teóricas-metodológicas apresentadas no início desta dissertação, não há um consenso na literatura da MPE sobre o que se entende exatamente como sendo uma mudança. O pressuposto básico seguido pelos autores é que ela expressa um contraponto à continuidade. No entanto, ao dizer apenas que ocorreu uma alteração nos rumos da agenda externa de determinado país, a análise pode ser considerada como vaga. De forma a torná-la mais específica, é possível seguir diferentes tipologias apresentadas pelos pesquisadores que se dedicam a estudar o processo de MPE.

Diante dessa questão analítica, o propósito do presente capítulo é analisar a MPE voltada para a interação bilateral entre Cuba e os EUA – ocorrida ao longo da gestão de Raúl Castro e de Barack Obama –, levando em consideração o seu grau e escopo. Isto é, seguindo os critérios elaborados por Charles Hermann (1990), por Eidenfalk (2006) e por Niklasson (2006), interessa compreender o que se configura como uma mudança da agenda externa neste estudo de casos, quais elementos foram alterados e quais foram mantidos, assim como observar qual a profundidade da mudança e quais os principais setores foram abarcados por ela.

¹²⁴ O processo da negociação teve início em 2013 e se desenvolveu sob sigilo, com o apoio do Vaticano e do Canadá – simbolizados, respectivamente através do Papa Francisco e do Primeiro-Ministro Canadense, Stephen Harper –, que facilitaram a abertura de canais de diálogos. É válido ressaltar que a decisão de dar início e prosseguir até o fim com as tratativas partiu unilateralmente de Barack Obama e de Raúl Castro (MARTINEZ, 2017, p.334; SEGRERA, 2017, p.58).

Ademais, outras questões analíticas que serão levadas em consideração é a diferenciação realizada por Kjell Goldmann (1982, p.234-235) entre política externa enunciada (*verbalized policy*) e a não enunciada (*nonverbalized policy*). Em outras palavras, entre a agenda pretendida que é apresentada pelas autoridades em seus discursos, e a que de fato é implementada. Sobre essa característica, Holsti (2016), assim como Volgy e Schwartz (1994) apontam para a necessidade de verificar se as intenções declaradas por meios retóricos se verificam em ações concretas.

Portanto, para alcançar o objetivo deste capítulo, ele está estruturado em três partes. Na primeira delas será realizado um trabalho com determinados discursos realizados por Barack Obama e por Raúl Castro de forma a observar o aspecto da mudança da política externa enunciada. Em seguida, é realizado um estudo com as questões práticas, isto é, com as alterações na política externa não enunciada. Por fim, são realizadas considerações sobre o grau e o escopo da MPE.

5.1 Mudança da Política Externa Enunciada

Com a análise dos pronunciamentos realizados por Barack Obama e Raúl Castro em diferentes ocasiões, é possível afirmar que ambos os governantes expressavam no plano retórico a intenção de dar novos rumos para essa agenda bilateral, ainda que fosse observável a manutenção de alguns elementos que marcavam a antiga política externa – enunciada e não enunciada –, conforme será apresentado nesta subseção.

No geral, havia uma maior predisposição para a ampliação do diálogo bilateral e para a promoção de uma agenda pautada predominantemente pela lógica da coexistência, voltada para buscar maior engajamento entre as duas partes.

5.1.1 Política Externa Enunciada do governo Barack Obama

Ainda quando era senador e candidato ao pleito presidencial dos Estados Unidos em 2008, em discurso proferido em Miami para a comunidade cubana-estadunidense – atrelada ao CANF –, no dia 23 de maio (ANEXO A), Obama (2008) já apresentava sinais de que desejava novos rumos para as relações entre o governo de Cuba e dos Estados Unidos. No entanto, é evidente a manutenção de elementos característicos que marcaram a política externa dos Estados Unidos para Cuba desde o século XIX, atrelado ao domínio benevolente, à lógica do Destino Manifesto e do excepcionalismo estadunidense.

Na ocasião, o candidato tratou os integrantes da comunidade cubano-estadunidense que viviam em Miami – lugar que para ele era símbolo da esperança e de promessa de liberdade e oportunidade, dado a sua democracia e prosperidade – como aqueles que agiam com coragem e convicção em prol da liberdade de Cuba.

Neste discurso, Obama ressalta o vínculo entre os EUA e os países do hemisfério americano, diante do comum histórico colonial e de guerras de libertação para alcançar a independência. Por isso, todos sempre teriam lutado pelo mesmo objetivo. Isto é, para conquistar a liberdade. Em sua perspectiva, ao longo da história o seu país serviu como um agente que lutou para garantir a liberdade na região. No entanto, nem sempre foi bem-sucedido em tal atividade.

Neste sentido, o então senador criticou a política de Bush para a região, alegando que o contexto das Américas havia mudado, mas as políticas estadunidenses voltadas para elas falharam em acompanhar esta evolução. A sua visão era que a estratégia de ditar os termos de maneira unilateral não era mais eficiente. Portanto, de forma a garantir a capacidade de continuar exercendo liderança e influência sobre nesta área, era necessária uma nova agenda que abordasse questões como o avanço da democracia e segurança. Para ele, era necessário buscar aprofundar relações diplomáticas com todos os governantes da região, até mesmo os considerados inimigos, sem impor condições para tanto.

A luta pela liberdade política nas Américas – que teria como base a democracia – seria um dos principais pilares de sua agenda, pois de acordo com Obama, não havia lugar para tirania no hemisfério.

Em relação especificamente a Cuba, o representante estadunidense considera que desde a Revolução Cubana, nunca houve justiça na ilha, uma vez que os cidadãos não eram livres e não havia democracia. Portanto, seria necessário promover uma união para lutar pela liberdade dos cubanos. Partindo da observação que as antigas políticas adotadas para promover mudanças na ilha eram ineficientes, ele considera necessário a adoção de uma nova estratégia.

Caso eleito, a sua política para Cuba seria:

[...] guiada por uma palavra: *Libertad*. E a estrada para a liberdade para todos os cubanos deve começar com a justiça para os prisioneiros políticos de Cuba, com o direito de liberdade de discurso, com uma imprensa livre; e

deve levar a eleições que sejam livres e justas. (OBAMA, 2008, s/p, tradução nossa¹²⁵).

Essa nova estratégia deveria passar pelo estímulo de maior interação entre os cubano-estadunidenses e a população cubana. Pois segundo Obama, eles seriam os melhores embaixadores da liberdade possíveis. Já que ninguém representa melhor os valores dos EUA do que seus próprios cidadãos, deveria ser estimulado o contato com os indivíduos que moravam na ilha.

Apesar de apresentar uma nova proposta de abordagem em relação a Cuba, Obama neste momento afirma que manteria o embargo¹²⁶, pois:

Ele nos dá a vantagem de apresentar ao regime uma escolha clara: se você der passos significativos em direção a democracia, a começar pela liberação de prisioneiros políticos, nós daremos passos para começar a normalizar as relações. Este é o caminho para levar mudanças reais em Cuba – através de uma diplomacia robusta, inteligente e fundamentada em princípios (OBAMA, 2008, s/p, tradução nossa¹²⁷).

O segundo discurso a ser observado foi realizado pelo presidente no dia 17 de abril de 2009, na Cúpula da OEA (ANEXO B). Novamente, Obama (2009) reconhece a ineficiência de antigas políticas dos Estados Unidos para a região e as desavenças que elas ocasionaram. Por isso, ele afirma que estava disposto a iniciar um novo capítulo na relação entre Washington e os demais países latino-americanos, com base na lógica do engajamento, respeito mútuo, além de valores e interesses compartilhados. Isto é, trabalhando conjuntamente seria possível conquistar avanços no que diz respeito a prosperidade, segurança e liberdade.

Na ocasião, o representante estadunidense estava sendo pressionado pelos demais participantes do evento para que ele comentasse sobre a sua política externa para Cuba. Ele tornou a afirmar que estava buscando um novo começo a ilha:

¹²⁵ No original: “My policy toward Cuba will be guided by one word: *Libertad*. And the road to freedom for all Cubans must begin with justice for Cuba's political prisoners, the rights of free speech, a free press and freedom of assembly; and it must lead to elections that are free and fair.” (OBAMA, 2008, s/p).

¹²⁶ É válido lembrar que dado o perfil *intermestics* da agenda de Cuba para a política estadunidense, propostas mais profundas eram consideradas arriscadas, pois poderiam prejudicar as chances de vitória eleitoral. Além disso, o público para o qual Obama estava proferindo o discurso era integrante do CANF.

¹²⁷ No original: “It provides us with the leverage to present the regime with a clear choice: if you take significant steps toward democracy, beginning with the freeing of all political prisoners, we will take steps to begin normalizing relations. That's the way to bring about real change in Cuba – through strong, smart and principled diplomacy.” (OBAMA, 2008).

Ao longo dos últimos dois anos, tenho indicado, e repito hoje, que estou preparado para engajar a minha administração com o governo cubano em uma ampla gama de questões – desde drogas, migração, e assuntos econômicos, a questões de direitos humanos, liberdade de discurso, e reforma democrática. (OBAMA, 2009, s/p, tradução nossa¹²⁸).

No entanto, ele reconhecia que o caminho para tanto não era simples, dado a necessidade de superar as desconfianças mútuas que foram construídas ao longo do tempo.

O terceiro discurso analisado foi realizado no dia 17 de dezembro de 2014 (ANEXO C), quando ambos os governantes anunciaram oficialmente o encaminhamento do restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países.

Obama (2014) inicia o discurso afirmando que aquele dia marcava o começo de uma nova relação com o povo cubano e o fim de uma abordagem ultrapassada, baseada na lógica da Guerra Fria. Ele estava optando por iniciar o processo de normalização das relações com Raúl Castro, pois a política austera aplicada até então não foi eficiente em avançar com os interesses estadunidenses, nem com os da população cubana. Dessa maneira, ele acreditava que seriam criadas mais oportunidades para os cidadãos dos dois países.

Quanto a esta avaliação, ele afirma que:

Orgulhosamente, os Estados Unidos apoiaram a democracia e os direitos humanos em Cuba ao longo dessas cinco décadas. Temos feito isto principalmente através de políticas que isolaram a ilha [...]. Embora esta política tenha como base as melhores das intenções, nenhuma outra nação se juntou a nós na imposição dessas sanções, e teve pouco efeito além de fornecer ao governo cubano uma prerrogativa para impor restrições ao seu povo. (OBAMA, 2014, s/p, tradução nossa¹²⁹).

Portanto, apesar de reconhecer que as sanções e o embargo são prejudiciais para a população cubana, é possível observar que o presidente não critica a política em si, mas sim o fato dela não ter sido capaz de promover mudanças concretas em Cuba.

O líder democrata chamou a atenção para as reformas que estavam sendo implementadas em Cuba. No entanto, criticou o modelo político e econômico da ilha,

¹²⁸ No original: “Over the past two years, I've indicated, and I repeat today, that I'm prepared to have my administration engage with the Cuban government on a wide range of issues – from drugs, migration, and economic issues, to human rights, free speech, and democratic reform”. (OBAMA, 2009, s/p).

¹²⁹ No original: “Proudly, the United States has supported democracy and human rights in Cuba through these five decades. We have done so primarily through policies that aimed to isolate the island [...]. And though this policy has been rooted in the best of intentions, no other nation joins us in imposing these sanctions, and it has had little effect beyond providing the Cuban government with a rationale for restrictions on its people.” (OBAMA, 2014, s/p).

afirmando a necessidade de ampliar as mudanças, de forma a conceder maior liberdade aos seus cidadãos.

Apesar das diferenças e de reconhecer que em determinados momentos o governo cubano continuaria optando por seguir uma agenda externa que pudesse ser conflitiva com os interesses estadunidenses, Obama tornou a ressaltar que o engajamento seria mais eficiente para – aos poucos – propagar os valores liberais e democráticos no país, assim como para levar a esperança e melhorias nas condições de vida para os cidadãos da ilha.

Neste sentido, ele se dirigiu ao povo cubano afirmando que:

A América estende a mão da amizade. Alguns de vocês nos olharam como uma fonte de esperança, e continuaremos a brilhar como uma luz da liberdade. Hoje, os Estados Unidos querem ser parceiros em tornar a vida dos cubanos comuns um pouco melhor, mais livre, mais próspero (OBAMA, 2014, s/p, tradução nossa¹³⁰).

Como um aceno de que suas intenções de encaminhar melhores relações com o governo de Havana eram reais, desta vez – ao menos no plano retórico – Barack Obama se comprometeu a pressionar para que fosse de fato debatido a revogação do embargo dentro do Congresso dos Estados Unidos.

Na primeira reunião da OEA que contou com a participação da liderança cubana, em abril de 2015 (ANEXO D), Obama (2015) seguiu a mesma linha dos demais discursos apresentados até então sobre a necessidade de promover o engajamento entre todos os governantes da região, de forma a conquistar o progresso, assim como levar esperança e melhorias para a vida de todos da região. Ademais, reafirmou o interesse em seguir o diálogo com Raúl Castro.

Por fim, o último pronunciamento a ser observado foi realizado por Obama em março de 2016 (ANEXO E), quando o presidente estadunidense realizou uma viagem histórica para Havana. Além do que já foi apresentado até então, neste caso, é possível destacar que Obama (2016) procurou enfatizar que – ao menos retoricamente – o objetivo de sua gestão não era implementar diretamente medidas que estivessem voltadas para promover a mudança de regime em Cuba. Para tanto, ele afirmou:

Eu tenho deixado evidente que os EUA não têm a capacidade, nem a intenção de impor mudanças em Cuba. A mudança dependerá apenas do povo cubano. Nós não iremos impor nosso sistema político ou econômico sobre vocês. Nós consideramos que todos os países e pessoas devem seguir

¹³⁰ No original: “America extends a hand of friendship. Some of you have looked to us as a source of hope, and we will continue to shine a light of freedom. [...] Today, The United States wants to be a partner in making the lives of ordinary Cubans a little bit easier, more free, more prosperous”. (OBAMA, 2014, s/p).

Tabela 1 – Contabilização de palavras do discurso de Barack Obama

Termos	Contabilização
Liberdade ¹³²	45
Democracia	25
Direito	21
Livre	17
Engajamento	14
Progresso	14
Desenvolvimento	11
Crescimento	11
Direitos Humanos	11
Compromisso	10
Cooperação	10
Parceria	9
Diplomacia	6
Injustiça	5
Investimentos	5
Reconciliação	5
Comércio	5

Fonte: Elaboração própria, por meio do *software Voyant Tools*.

A frequência de termos como engajamento, reconciliação, parceria, diplomacia e cooperação nos discursos de Obama permite observar que a sua política externa enunciada para Cuba se afastou de uma postura retórica mais enérgica, agressiva, hostil e combativa.

Isso não significa dizer que as críticas ao modelo político e econômico da ilha foram abandonadas. No entanto, é possível perceber maior predisposição para a construção de uma relação mais próxima, sem que para tanto fosse colocado como condição indispensável – apesar de ainda ser desejável – a instauração de uma governança liberal democrática em Cuba.

Neste sentido, é possível observar o resgate da lógica da coexistência apresentada anteriormente, abandonada quando – baseado no paradigma democrático – optaram por isolar a ilha do convívio do sistema interamericano no início da década de 1960. A ideia era que a manutenção do contato entre o modelo socialista cubano e o capitalista seria mais eficiente para mostrar as vantagens do segundo, servindo assim como uma fonte de pressão para a implementação de mudanças. Além disso, considerava-se mais benéfico a continuidade do diálogo para que houvesse avanço em questões de interesses mútuos.

¹³² Neste caso, a palavra liberdade representa o somatório das palavras *freedom* e *liberty*.

Por outro lado, os termos como liberdade, democracia, injustiça, direito e progresso indicam a manutenção da antiga lógica da política externa dos EUA para Cuba, presente desde o século XIX, conforme foi apresentado no capítulo deste trabalho sobre o histórico das relações Havana-Washington.

Isto é, a narrativa de que os estadunidenses eram um povo eleito para propagar o experimento liberal e democrático, de forma a levar o progresso para os demais povos – sobretudo os latino-americanos, considerados como subdesenvolvidos – sempre funcionou como um instrumento retórico para justificar o comportamento do país no cenário internacional, mas que na dimensão prática e estratégica é importante para a projeção da influência e hegemonia dos Estados Unidos. Este instrumento foi aplicado nas intervenções em Cuba, até mesmo para justificar as leis de embargo.

Portanto, é possível considerar que o objetivo da política externa da administração Obama para Cuba permaneceu o mesmo. A finalidade continuava sendo a instauração de um modelo liberal e democrático na ilha, de forma a recuperar uma área de influência considerada como natural. Contudo, a abordagem para buscar concretizar este interesse sofreu alteração.

5.1.2 Política Externa Enunciada do governo Raúl Castro

O primeiro discurso de Raúl Castro a ser apresentado ocorreu em 26 de julho de 2007 (ANEXO F), quando ele ainda estava substituindo provisoriamente Fidel Castro e enquanto George W. Bush era presidente dos Estados Unidos.

Na ocasião, Raúl (2007) criticou fortemente o presidente estadunidense em questão, que em diferentes ocasiões afirmou que não permitiria a continuidade da Revolução Cubana e que aproveitou a doença de Fidel para intensificar a pressão sobre o governo de Havana. Ele argumentou que a gestão de Bush era “errática e perigosa, caracterizada por um pensamento tão retrógrado e fundamentalista, que não deixa margem para a análise racional de nenhum assunto” (CASTRO, 2007, s/p, tradução nossa¹³³). Outros adjetivos empregados para caracterizar a política para Cuba que perdurou desde a Guerra Fria eram absurda, ilegal e fracassada.

Ademais, ele comentou sobre a aproximação das eleições em Washington, afirmando que:

¹³³ No original: “[...] su errática y peligrosa administración, caracterizada por un pensamiento tan retrógrado y fundamentalista, que no deja margen al análisis racional de asunto alguno.” (CASTRO, 2007, s/p).

Se as novas autoridades norte-americanas enfim deixarem de lado a prepotência e decidam conversar de modo civilizado, será bem-vindo. Se não for assim, estamos dispostos a continuar enfrentando a sua política de hostilidade, inclusive por mais 50 anos, caso seja necessário. (*ibidem*, tradução nossa¹³⁴).

A racionalidade apresentada por Raúl era que a reaproximação era cada vez mais necessária dado o aumento da complexidade dos problemas que surgiam no mundo. Para enfrentá-los, era necessário coordenar as ações com os Estados Unidos. No entanto, isso só aconteceria caso as negociações ocorressem em pé de igualdade.

O segundo discurso a ser observado foi proferido no dia 29 de abril de 2009 (ANEXO G), na ocasião de uma reunião do Movimento de Países Não Alinhados. O contexto que marcou o evento foi a crise global de 2008. Diante deste cenário, Raúl (2009) criticou o ordenamento internacional baseado no neoliberalismo e as pretensões hegemônicas das grandes potências. Como solução para o cenário adverso, o líder cubano ressaltou a necessidade da coordenação de ações entre todos os países. As grandes potências não deveriam ser os protagonistas na gestão da crise nos âmbitos multilaterais.

No que diz respeito a relação com os EUA, Raúl ressaltou a injustiça do bloqueio econômico, comercial e financeiro imposto pelo governo de Washington. Apesar de considerar positivo as novas medidas da política da gestão Obama para Cuba, ele considerava que o alcance era pequeno, uma vez que o embargo permanecia. Para ele, não havia nenhum pretexto – fosse ele moral ou político – que justificasse a manutenção de tal instrumento.

Em sua perspectiva, quem deveria apresentar sinais de mudança para que os laços diplomáticos fossem retomados deveria ser o governo de Washington, uma vez que foram as autoridades estadunidenses que implementaram as sanções e criaram obstáculos para que seus empresários fizessem negócios na ilha, por exemplo.

Por outro lado, ressaltou novamente que estava disposto a iniciar diálogos mais profundos com Barack Obama, desde que as negociações ocorressem com igualdade. Além disso, deixou evidente que a soberania, sistema político e social, direito da autodeterminação, assim como questões envolvendo assuntos internos de Cuba eram inegociáveis.

O terceiro pronunciamento diz respeito ao anúncio do início do restabelecimento dos laços diplomáticos com os Estados Unidos, no dia 17 de dezembro de 2014 (ANEXO H). Na

¹³⁴ No original: “Si las nuevas autoridades norteamericanas dejan por fin a un lado la prepotencia y deciden conversar de modo civilizado, bienvenido sea. Si no es así, estamos dispuestos a continuar enfrentando su política de hostilidad, incluso durante otros 50 años, si fuera necesario.” (CASTRO, 2007, s/p).

ocasião, Raúl (2014) enfatiza que esta decisão não significa que todos os problemas entre os países estivessem resolvidos, sobretudo diante da manutenção do bloqueio comercial, econômico e financeiro existente. No entanto, optou-se por este caminho para que pudessem coordenar seus esforços para avançar em relação a questão de interesses mútuos.

Ele reconhece as diferenças profundas existentes entre os dois países, principalmente no que diz respeito a conceitos como política externa, soberania nacional, democracia e direitos humanos. Mas tornou a ressaltar que “devemos aprender a arte de conviver, de forma civilizada, com nossas diferenças” (CASTRO, 2014, s/p, tradução nossa¹³⁵).

O penúltimo pronunciamento representa um marco no convívio do sistema interamericano representado pela OEA, pois em 2015, pela primeira vez no contexto pós-Guerra Fria, um representante cubano discursou na da Cúpula das Américas (ANEXO I).

Quanto aos Estados Unidos, Castro (2015) esmiuçou o histórico de intervenções na ilha realizadas pelos estadunidenses desde o século XIX. Ele reiterou a disposição de aprofundar os laços bilaterais com o governante estadunidense, com base em um diálogo respeitoso e de uma convivência civilizada. Ele critica o bloqueio, argumentando que representa uma violação ao Direito Internacional, uma vez que prejudica a vida da população cubana e afeta também os demais Estados. A respeito disto, afirma que sabe que a suspensão do bloqueio não dependia de Obama e que deveria “seguir lutando e apoiando o Presidente Obama em suas intenções de acabar com o bloqueio” (*ibidem*, tradução nossa¹³⁶).

Referente ao convívio hemisférico, ele argumenta que as relações

[...] deveriam mudar profundamente, em particular nos âmbitos políticos, econômico e cultural; para que, baseadas no Direito Internacional e no exercício da autodeterminação e na igualdade soberana, possam focar no desenvolvimento de vínculos mutuamente proveitosos e na cooperação, de forma a servir aos interesses de todas as nossas nações e aos objetivos proclamados. (*ibidem*, tradução nossa¹³⁷).

Neste caso, ele também afirma que todos deveriam aprender a praticar a arte da tolerância de forma a poderem conviver como bons vizinhos.

¹³⁵ No original: “Como hemos repetido, debemos aprender el arte de convivir, de forma civilizada, con nuestras diferencias.” (CASTRO, 2014, s/p).

¹³⁶ No original: “seguir luchando y apoyando al Presidente Obama en sus intenciones de liquidar el bloqueo” (CASTRO, 2015, s/p).

¹³⁷ No original: “Las relaciones hemisféricas, en mi opinión, han de cambiar profundamente, en particular en los ámbitos político, económico y cultural; para que, basadas en el Derecho Internacional y en el ejercicio de la autodeterminación y la igualdad soberana, se centren en el desarrollo de vínculos mutuamente provechosos y en la cooperación para servir a los intereses de todas nuestras naciones y a los objetivos que se proclaman.” (CASTRO, 2015, s/p).

O último discurso a ser observado ocorreu durante a histórica visita de Barack Obama e de sua família a ilha, em março de 2016 (ANEXO J). Raúl Castro (2016) aproveitou a oportunidade para apontar alguns avanços concretos conquistados, listou as negociações em andamento naquele momento e reiterou o seu desejo de continuar avançando com o processo de normalização entre os países. Quanto a isto, reafirmou que:

O Governo Revolucionário está disposto a avançar na normalização das relações, convencido de que ambos os países podem cooperar e coexistir civilizadamente, em benefício mútuo, acima das diferenças que temos e certamente teremos, e assim contribuir para a paz, segurança, estabilidade, desenvolvimento e equidade em nosso continente e no mundo. (CASTRO, 2016, s/p, tradução nossa¹³⁸).

O presidente cubano se mostrou satisfeito com as medidas implementadas por Obama que contornaram algumas restrições impostas pelo bloqueio. No entanto, ele reafirmou que para o aprofundamento dos laços, seria necessário que o embargo fosse totalmente suspenso. Ademais, outra questão apontada como necessária para seguir avançando com o processo de normalização seria a devolução do território – cuja posse era considerada como ilegal por Castro – que era ocupado pela Base Naval em Guantánamo.

Após apresentar determinados elementos recorrentes nos discursos realizados pelo líder cubano, além de utilizar o *software Voyant Tools* para complementar a análise, é possível realizar algumas considerações sobre a política externa enunciada da gestão de Raúl Castro para os Estados Unidos.

¹³⁸ No original: “El Gobierno Revolucionario tiene la disposición de avanzar en la normalización de las relaciones, convencido de que ambos países podemos cooperar y coexistir civilizadamente, en beneficio mutuo, por encima de las diferencias que tenemos y seguramente tendremos, y contribuir con ello a la paz, la seguridad, la estabilidad, el desarrollo y la equidad en nuestro continente y el mundo”. (CASTRO, 2016, s/p).

Já os termos como autodeterminação, soberania, bloqueio, igualdade, independência, socialismo e direitos, se relacionam com uma antiga preocupação da política externa cubana frente às ingerências das autoridades estadunidenses.

5.2 Mudança da Política Externa Não Enunciada

Em 2009, já no seu primeiro ano de mandato, a gestão de Barack Obama passou a implementar a nova agenda para Cuba. No dia 13 de abril, o governo estadunidense cumpriu a promessa de promover maior flexibilização em relação a determinadas medidas existentes – implementadas, sobretudo, durante a administração de George W. Bush – que dificultavam a manutenção dos laços entre os cubanos-estadunidenses com pessoas que residiam na ilha, inclusive seus familiares.

Na ocasião, os Estados Unidos (2009), por meio da Casa Branca publicou o documento “*Fact Sheet – Reaching out to the Cuban people*”, que apresentou as novas medidas. No geral, foi facilitada a permissão para que os cidadãos cubanos-estadunidenses visitassem seus familiares em Cuba, revogando dentre outros fatores, o limite da frequência e da duração da viagem. É válido observar que o conceito sobre o que se entende como família foi ampliado, abarcando também parentes considerados de terceiro grau. Consequentemente, aumentou-se o número dos beneficiados pelas novas medidas.

Além disso, foi possibilitado o envio ilimitado – em termos de frequência e de valor – de remessas financeiras para os familiares dos cubanos-estadunidenses que residiam em Cuba.

Outra medida adotada foi a expansão da lista de itens permitidos para a exportação, que se configuram como doações humanitárias. Por exemplo, roupas, ferramentas para pesca, produtos de higiene pessoal, medicamentos veterinários, sementes, dentre outros elementos.

Por fim, também foram liberalizadas determinadas regras para que fossem estabelecidos laços no setor de telecomunicação – telefone, rádio, televisão e *internet* – com iniciativas em Cuba, de forma a facilitar o diálogo entre os cubano-estadunidenses e seus familiares na ilha. Por exemplo, foi concedida a permissão aos provedores de rede dos EUA para que assinassem acordos voltados para a instalação de cabos de fibra ótica que ligassem os dois países.

De acordo com o documento, o objetivo era:

[...] para alcançar o povo cubano em apoio ao desejo deles de determinar livremente o futuro de seu país. [...] Todos os que abraçam valores democráticos fundamentais, anseiam por uma Cuba que respeite os direitos humanos básicos, direitos políticos e econômicos de todos seus cidadãos. O

Presidente Obama acredita que essas medidas irão ajudar tornar este objetivo uma realidade. As conexões dos cubano-americanos com suas famílias em Cuba não são apenas um direito em termos humanitários, mas também nossa melhor ferramenta para ajudar a promover o início da democracia na ilha. Não há melhor embaixadores da liberdade do que os cubanos-americanos. (ESTADOS UNIDOS, 2009, s/p, tradução nossa¹⁴⁰).

Outra mudança de postura a ser apontada é que na Trigésima Nona Assembleia Geral da OEA em junho de 2009, quando foi votada a revogação da resolução de 1962, que determinava a suspensão de Cuba da instituição, a Secretária de Estado Hillary Clinton¹⁴¹ – pressionada por autoridades latino-americanas, como o caso do presidente brasileiro Lula da Silva (SÁNCHEZ-PARODI, 2011, p.239) –, optou por conceder voto favorável a tal medida, apesar de forte resistência.

De acordo com LeoGrande e Kornbluh (2014, p.369), a delegação estadunidense concordou com a revogação, porém continuava a exigir que as autoridades cubanas aceitassem as práticas, propósitos e princípios presentes na Carta da OEA, especialmente os que estão relacionados com a democracia representativa. A resolução de 2009 foi aprovada, possibilitando que Cuba voltasse a integrar o Conselho Permanente da Organização, ainda que não como um membro efetivo e sem grandes efeitos práticos. Porém, não deixa de ser importante simbolicamente¹⁴².

¹⁴⁰ No original: [...] to reach out to the Cuban people in support of their desire to freely determine their country's future. [...] All who embrace core democratic values long for a Cuba that respects basic human, political and economic rights of all its citizens. President Obama believes these measures will help make that goal a reality. Cuban American connections to family in Cuba are not only a basic right in humanitarian terms, but also our best tool for helping to foster the beginnings of grassroots democracy on the island. There are no better ambassadors for freedom than Cuban Americans". (ESTADOS UNIDOS, 2009, s/p).

¹⁴¹ Em uma entrevista concedida em 2009, Clinton (2009) defendia que para obter maiores avanços no estreitamento de laços com o governo cubano, seria necessário mudanças mais profundas na ilha. Isto é, ela estabelecia condições, que remetiam às exigências dos governos anteriores de que a liderança de Havana realizasse alterações no modelo político, em direção da implementação da democracia representativa, assim como demandava a libertação de prisioneiros políticos.

¹⁴² Esta mudança de postura, ainda que tenha sido realizada com a pressão de membros da OEA, é simbólica, pois conforme apontado anteriormente, na ocasião da suspensão aprovada em 1962 com o apoio dos EUA, havia o embate entre a lógica da coexistência e a do paradigma democrático. Desde então, apoiado na retórica deste paradigma, o governo estadunidense procurou isolar a ilha do convívio do sistema interamericano.

O Departamento de Estado dos EUA propôs ao governo cubano que fosse retomado o diálogo – suspenso durante a gestão Bush em 2003 – voltado para negociar bilateralmente questões envolvendo a pauta migratória¹⁴³.

Raúl Castro aceitou a proposta e enviou Dagoberto Rodríguez, Vice-ministro das Relações Exteriores da ilha para a primeira rodada de negociações, em julho de 2009. O representante cubano foi encarregado de aproveitar a ocasião para apresentar a proposta de expandir as conversas abarcando a cooperação em operações contra o terrorismo e contra o narcotráfico, assim como na área de atuação frente a desastres naturais. No entanto, neste primeiro momento, foi negado por parte dos estadunidenses.

Ademais, ambos os governantes aceitaram iniciar o diálogo envolvendo a retomada do serviço de correio direto¹⁴⁴, que parou de operar em 1963. Em setembro de 2009, a representante estadunidense Bisa Williams – membro do Departamento de Estado dos EUA – foi enviada a Cuba para dar início às negociações.

De acordo com LeoGrande e Kornbluh (2014, p.370), apesar de não ter sido gerado acordos formais destas iniciativas naquele momento, ambos os lados consideraram que foi um começo de conversas satisfatório e consideraram o outro lado estava realmente disposto a negociar questões que envolvessem interesses mútuos.

No entanto, segundo Domínguez (2017, p.49), tornou-se evidente, sobretudo a partir de dezembro de 2009, que o aprofundamento da aproximação entre os dois países não ocorreria de maneira acelerada devido a manutenção de antigos e o surgimento de novos pontos de conflito.

Apesar desses acenos em direção à mudança, no relatório “*Country Reports: Western Hemisphere Overview*” emitido pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos em 30 de abril de 2009, que abordava a questão sobre os Estados Patrocinadores do Terrorismo, Cuba permanecia na lista.

¹⁴³ De acordo com o documento, a agenda apresentada refletia as prioridades dos EUA envolvendo as seguintes questões: “garantir que as Seções de Interesse dos EUA em Havana pudesse operar de maneira eficiente; obter acesso ao porto de águas profundas para que a repatriação de migrantes ocorresse com segurança; assegurar que a equipe consular estadunidense da Seção de Interesses em Havana fosse capaz de monitorar o bem-estar dos migrantes repatriados; obter a autorização do governo de Cuba para que ocorresse a repatriação de todos os cidadãos cubanos que fossem excluídos por razões criminais” (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 2009, s/p, tradução nossa).

¹⁴⁴ Em um comunicado sobre a ocasião emitido pelo Departamento de Estado dos EUA (2009a), também é apontado que o objetivo da retomada do diálogo sobre o serviço de correio direto está relacionado com a intenção de facilitar a comunicação entre os cubanos-estadunidenses e os seus parentes na ilha.

Ademais, segundo Ayerbe (2016, p.4-5) e conforme apresentado na tabela 3, foi mantido ao longo de toda a gestão de Barack Obama – assim como as leis de embargo – o programa de financiamento do Departamento de Estado ao Fundo de Apoio Econômico (*Economic Support Funds*), que contava com a atuação da Agência para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*, USAID). O objetivo era mobilizar recursos para as operações destinadas a promover a mudança do regime político na ilha, mais especificamente, a instauração da democracia representativa na ilha¹⁴⁵.

Tabela 3 – Orçamento para Operações no Exterior do Departamento de Estado destinado a Cuba (2003-2016)

Ano	Assistência ao Desenvolvimento	Fundos de Apoio Econômico
2003		6000
2004		21369
2005		8928
2006	1980	8910
2007		13300
2008		45330
2009		20000
2010		20000
2011		20000
2012		20000
2013		19283
2014		20000
2015 (Estimado)		20000
2016 (Solicitado)		20000

Fonte: AYERBE, 2016, p.4. Elaborado com base no *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (U.S.D.S., 2004/2015), valores em milhões de dólares.

Um dos pilares deste programa era o que as autoridades cubanas chamavam de guerra cibernética promovida por Washigton (LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014, p.374-376), uma vez que eram empregados recursos tecnológicos – sobretudo a *internet* – para mobilizar na ilha os opositores dos líderes revolucionários.

Neste contexto, no início de dezembro de 2009, forças de segurança de Cuba prenderam o estadunidense Alan Gross, que passou a representar um dos principais pontos de tensão entre os dois países. Ele era um funcionário da USAID envolvido no desenvolvimento de redes voltadas para melhorar o fluxo de comunicação entre os cubanos e os estadunidenses.

¹⁴⁵ Conforme será apresentado, o fim desses programas era colocado como uma condição por parte da administração Raúl Castro para que a retomada das relações diplomáticas fosse realizada. No entanto, eles permaneceram ao longo de todo governo Obama.

Em 2011, ele foi condenado a quinze anos de prisão, sendo acusado de promover atos subversivos contra a soberania, independência e integridade territorial do Estado cubano.

Como reação, o governo dos EUA negava as acusações e colocava a condição de que para que avanços mais profundos nas relações diplomáticas entre Havana e Washington ocorresse, era necessário que Gross fosse liberado da prisão (LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014, p.376-379). As negociações quanto a este episódio se concretizaram apenas em 2014, após diferentes tentativas ao longo do tempo que fracassaram.

Diante da prisão de Gross, o presidente Raúl Castro denunciou que o caso evidenciava a política de agressão dos Estados Unidos para Cuba, sendo mais uma tentativa de promover a subversão e buscar minar os esforços revolucionários. No entanto, ele mantinha o posicionamento de que estava disposto negociar quaisquer questões com as autoridades estadunidenses, desde que as tratativas não tivessem o intuito explícito de promover mudanças no modelo político e econômico cubano (CASTRO, 2009, *apud* DOMÍNGUEZ, 2017, p.49-50).

Em janeiro de 2010, o Ministro das Relações Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez Parilla, apresentou uma proposta ao governo estadunidense que constava algumas condições consideradas essenciais que deveriam ser concretizadas para que as negociações em prol de melhorias significativas nesta interação bilateral ocorressem.

Destacam-se a: suspensão do bloqueio comercial, financeiro e econômico; a remoção de Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo; revogação do *Cuban Adjustment Act* e da política dos pés molhados/pés secos; o pagamento de compensações financeiras por danos econômicos e humanitários que consideravam terem sido causados pelas ações estadunidenses; devolução do território ocupada pela Base de Guantánamo; o fim das atividades voltadas para implementar mudanças na ilha propagadas através da televisão e rádio; finalizar o financiamento da subversão interna; libertação dos “Cinco Cubanos” (*Cuban Five*)¹⁴⁶ (SEGRERA, 2017, p.25).

Neste contexto, a gestão Obama continuou a implementar mudanças na agenda para Cuba, mas que não eram significativas para a melhoria da relação entre os Estados. Em 14 de janeiro 2011, apesar de encontrar resistências internas por parte de diferentes atores¹⁴⁷, foram

¹⁴⁶ Em 2001, cinco agentes do serviço de inteligência cubano foram condenados à prisão em Miami, sendo acusados de promover conspiração e ataques terroristas nos Estados Unidos a serviço do governo revolucionário.

¹⁴⁷ Para maiores detalhes sobre o processo decisório que se desenvolveu durante 2010, sobre quais eram os atores influentes envolvidos nas tratativas que demonstravam resistência a esta medida e os

apresentadas novas regulações que ampliavam a possibilidade de que cidadãos estadunidenses viajassem para a ilha. Passou a ser permitido viagens com propósitos religiosos, educacionais e culturais. Além disso, o escopo das remessas foi acentuado, passando a ser possível o envio de dinheiro – ainda que com um limite quantitativo – para indivíduos que não se configuram como família, para instituições religiosas ou para atividades econômicas privadas. Por fim, foram apresentadas regulamentações sobre a ampliação do licenciamento para a realização de voos entre aeroportos dos Estados Unidos e da ilha.

No pronunciamento dessas novas medidas – intitulado “*Reaching Out to the Cuban People*”, emitido nos Estados Unidos (2011) pela Secretária de Imprensa da Casa Branca –, também foi empregado o recurso retórico de que esses instrumentos estavam sendo implementados para promover maior contato entre os cubanos e os estadunidenses e como forma de dar suporte ao desejo dos cubanos por maior liberdade.

É importante notar que neste primeiro momento, não houve a implementação de iniciativas por parte do governo cubano que acompanhassem a flexibilização das restrições dos Estados Unidos a viagens e ao envio de remessas por parte de seus cidadãos para a ilha (LEOGRANDE; KORNBLUH, 2014, p.381).

As mudanças mais significativas passaram a ser implementadas ao longo do segundo mandato de Obama e conforme Raúl Castro avançava com as reformas voltadas para a modernização do modelo socialista cubano (LEOGRANDE, 2016, p.19). Conforme apresentado no capítulo anterior, neste contexto, os interesses dessas duas lideranças eram propícios para a busca de maior engajamento entre os países e a preponderância da lógica da coexistência.

Junto com o anúncio do encaminhamento do restabelecimento das relações diplomáticas em 17 de dezembro de 2014, depois de diferentes tentativas frustradas, foi anunciado que ambos os lados chegaram a um acordo para a liberação de prisioneiros. Pelo lado estadunidense, três integrantes do chamado “Cinco Cubanos” foram soltos¹⁴⁸. Do outro lado, o governo de Havana determinou a liberação do agente da CIA Rolando Sarraff Trujillo – encarcerado há cerca de vinte anos –, a absolvição de Alan Gross e a concessão de liberdade para cinquenta e três prisioneiros políticos.

que pressionavam em prol da sua implementação, consultar LeoGrande; Kornbluh, 2014, p.379-381.

¹⁴⁸ Conforme apresentado anteriormente, esta era uma das exigências colocadas por partes das autoridades cubanas para que uma reaproximação diplomática fosse formalizada.

A partir de janeiro de 2015, a administração Obama passou a implementar novas medidas para facilitar o fluxo de informações, as transações comerciais e as viagens para Cuba. Conforme apontado anteriormente, o embargo não foi levantado. Para isso, era necessário passar pelos trâmites do Congresso. A alternativa foi a realização de mudanças através de emendas regulatórias¹⁴⁹, envolvendo o Departamento do Tesouro e de Comércio¹⁵⁰.

Esses novos instrumentos permitiram, dentre outros fatores: o restabelecimento de viagens marítimas e aéreas de passageiros; foram autorizadas viagens turísticas para a ilha; investimentos passaram a ser permitidos em alguns setores infra estruturais e econômicos, ainda que com determinadas restrições; flexibilização de transações bancárias e financeiras.

Seguindo a cronologia apresentada pela Casa Branca na página “*Charting a New Course on Cuba*”, de forma a buscar relações normais e mais frutíferas com o governo cubano, no dia 29 de maio de 2015 o país foi retirado da lista de Estados Patrocinadores do Terrorismo do Departamento de Estado dos EUA¹⁵¹. Em seguida, em 20 de julho de 2015, como fruto do acordo de restabelecer formalmente as relações diplomáticas, as Embaixadas foram reabertas no território cubano e estadunidense. A partir de então, os membros do corpo diplomático de ambos os lados passaram a ter maior liberdade para transitarem entre os países, ainda que fosse necessário notificação prévia ao governo cubano.

De forma a possibilitar maior coordenação dos esforços diplomáticos, no dia 11 de setembro de 2015, o governo de Havana e de Washington estabeleceram a Comissão Bilateral, que passou a promover reuniões regularmente para avaliar o andamento da implementação das novas agendas, assim como para facilitar o trabalho dos técnicos. O objetivo principal era a ampliação da cooperação nas áreas de interesse em comum e a negociação dos pontos de conflito.

É válido apontar que neste mesmo mês, Raúl Castro realizou uma viagem para os Estados Unidos para participar da Assembleia Geral da ONU. Na ocasião, houve uma breve reunião entre ele e o presidente Obama. Conforme apontado por LeoGrande (2016, p.20-21),

¹⁴⁹ Leogrande (2016, p.30) ressalta que esses novos instrumentos foram aplicados para flexibilizar o embargo sobre o setor privado cubano, sem envolver as empresas estatais. Portanto, segue a lógica de pressionar em prol da derrubada do modelo político e econômico da ilha. Neste caso, através do estímulo ao desenvolvimento de uma base social que fosse economicamente independente do governo.

¹⁵⁰ É possível consultá-las em no documento emitido pelo *Congressional Research Service*, emitido em 15 de janeiro de 2019, intitulado “*Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress*”.

¹⁵¹ Esta também era condições apresentadas pelo governo cubano para o restabelecimento dos laços diplomáticos.

o líder estadunidense aproveitou a oportunidade para solicitar ao representante de Havana que ele implementasse reformas na ilha que permitissem aos cubanos aproveitarem melhor as mudanças regulatórias implementadas sobre o embargo¹⁵².

No entanto, Castro era cauteloso, pois estava ciente da permanência do objetivo dos estadunidenses de pressionar em direção da alteração do modelo político e econômico de seu país. Dessa maneira, condicionava mudanças mais profundas ao levantamento das sanções econômicas existentes.

A partir de novembro de 2015, Ministro das Relações Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez, e o Secretário de Estado dos Estados Unidos, John Kerry, se reuniram em diferentes momentos para discutir questões consideradas de interesse mútuo, como migração; tráfico humano; atuação contra o narcotráfico, terrorismo e crimes cibernéticos; segurança marítima; operações da Guarda Costeira; proteção do meio ambiente e coordenação de respostas a desastres naturais; saúde global; restauração do serviço postal e de voos regulares de companhias aéreas; antigas reivindicações de propriedades e indenizações. Apesar de já existir esforços antigos nesta direção, o restabelecimento de laços diplomáticos possibilitou o desenvolvimento de novos acordos de cooperação nestes âmbitos (LEOGRANDE, 2016, p.21).

Não é o propósito deste trabalho apresentar todos os novos acordos desenvolvidos¹⁵³. Interessa saber que foram criados laços de cooperação abarcando diferentes setores. Tanto em áreas que já havia certo nível de diálogo – ainda que não necessariamente fossem institucionalizados –, quanto em questões consideradas como fonte de conflitos.

Outro símbolo do desejo pelo engajamento – ainda que sem grandes efeitos práticos – diz respeito a viagem de Obama e sua família a Havana em março de 2016. Pela primeira vez desde 1928, ocorreu uma visita presidencial a Cuba para que ocorresse negociação entre as duas partes. Além disso, neste mesmo ano, pela primeira vez desde o rompimento das relações diplomáticas na década de 1960, a delegação estadunidense se absteve de votar a favor do embargo contra a ilha na ONU.

¹⁵² Conforme apresentado no capítulo anterior, de forma a modernizar o modelo socialista cubano, Raúl Castro implementou paulatinamente reformas na ilha que permitiam maior interação com os Estados Unidos. No entanto, as aberturas realizadas eram condicionadas. Conforme apresentado por LeoGrande (2016, p.27), uma das formas de demonstrar reciprocidade às medidas implementadas nos Estados Unidos, a gestão Castro anunciou que iria conceder o levantamento de 10% da sobretaxa na conversão de dólares a pesos cubanos.

¹⁵³ Para maior detalhamento, consultar o documento emitido pelo *Congressional Research Service*, emitido em 15 de janeiro de 2019, intitulado “*Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress*”; Crahan; Mariño (2016).

Já no final do seu mandato, antes de deixar o cargo para que Donald Trump assumisse, Obama atendeu uma das exigências das autoridades cubanas para que ocorresse o aprofundamento dos laços entre os dois países. Isto é, ele colocou fim a política migratória pés molhados/pés secos.

No entanto, outras condições não foram atendidas. Como é o caso, principalmente, da manutenção do embargo; do *Cuban Adjustment Act*; dos programas de fomento a ações voltadas para promover a democracia representativa em Cuba; e a devolução de Guantánamo ao governo de Havana¹⁵⁴.

Por fim, no que diz respeito ao aspecto das relações econômicas, ao longo de 2015 foi possível observar um fluxo considerável de viagens para a ilha, realizadas por delegações formadas por empresários e autoridades políticas estadunidenses, que buscavam negociar acordos comerciais. As parcerias se expandiram, porém não de forma expressiva (DOMÍNGUEZ, 2017, p.55-56; LEOGRANDE, 2016, p.33-28). Esse ímpeto foi se reduzindo na medida em que os obstáculos para aprofundar as relações neste âmbito se tornavam cada vez mais evidentes. Dentre eles, podem ser destacados o embargo, além da infraestrutura e as normas de Cuba.

5.3 Análise do grau e do escopo da MPE

Diante do que foi apresentado neste capítulo, é possível afirmar que houve mudanças graduais e concretas nesta agenda na medida em que ocorreu modificações no plano discursivo, em que os dois governantes buscaram reverter a ênfase conflitiva desta relação, em que as embaixadas foram reabertas e em que foram estreitados laços comerciais e de cooperação em diferentes setores. No entanto, não é possível considerar que as alterações foram profundas, capazes de serem sustentadas e mantidas durante os governos posteriores.

Quanto a análise do escopo da mudança proposto por Eidenfalk (2006, p.10-11) e por Niklasson (2006, p.40-44), é possível afirmar que as alterações ocorridas abarcaram diferentes setores da agenda externa, ainda que a magnitude dessas alterações tenha variado em cada caso. Isto é, foram desenvolvidos acordos em questões envolvendo segurança, agricultura, economia, meio ambiente, migração, dentre outros.

No quesito grau da MPE, partindo da tipologia desenvolvida por Charles Hermann (1990, p.5), pode-se considerar que as alterações observadas neste estudo de caso se

¹⁵⁴ Quanto a este ponto, Martínez (2017, p.334) observa que apesar de não ter sido devolvida para a administração cubana, Obama iniciou o processo da desativação da base como prisão.

enquadram no segundo nível de menor profundidade¹⁵⁵, na categoria de mudanças de programa.

Isto é, este grupo diz respeito às variações qualitativas das políticas, pois implicam na mudança dos métodos ou meios empregados para se alcançar determinado objetivo. É importante observar que neste nível, o propósito da política é mantido.

No caso estadunidense, o objetivo da administração Obama permanecera o mesmo. A finalidade era promover alterações no sistema político e econômico de Havana. Apesar da manutenção de instrumentos antigos para tal efeito, como é o caso do financiamento a atividades que têm este propósito, é possível considerar que no geral, a sua tática e estratégia sofreu modificação. No lugar de buscar uma alteração que ocorresse rapidamente no regime da ilha, optou-se por uma estratégia a longo prazo. O instrumento predominante passara a ser diplomático, com base na cooperação e no engajamento.

O mesmo pode ser verificado no lado cubano. O objetivo de proteger a independência, soberania e o modelo socialista permaneceu. Para tanto, o instrumento aplicado também passou a ser a diplomacia, baseada na cooperação e engajamento com o governo estadunidense.

Dessa maneira, é possível afirmar que as propostas de mudança apresentadas pela política externa enunciada não ficaram apenas no plano discurso. Elas também foram observadas na prática. Porém, é necessário realizar algumas ressalvas.

De fato, os dois governantes se empenharam em dar novos rumos para esta interação bilateral, buscando o estreitamento dos laços e o restabelecimento das relações diplomáticas. Isto é verificável ao observar a reabertura das embaixadas, flexibilização – ainda que de maneira condicionada – de determinadas restrições que dificultavam o fluxo de pessoas, produtos, recursos financeiros, informações e de serviços entre os dois países, além da assinatura de novos acordos comerciais e de cooperação em diferentes áreas.

Por outro lado, essas mudanças não foram profundas o suficiente para ser possível considerar que a trajetória conflitiva estava sendo realmente revertida e que poderia ser afirmado que essa interação estava se encaminhando para uma relação que se configurasse como normal, e por isso poder chamar o que estava ocorrendo de processo de normalização. Isso se deve, sobretudo, à manutenção do projeto estadunidense de interferir em assuntos

¹⁵⁵ É válido lembrar que Hermann (1990, p.24) apresenta quatro níveis de mudança: ajuste, programa, problema/objetivo, orientação internacional. Nesta escala, as mudanças de ajustes representam o grau mais brando e as de orientação internacional, o mais extremo.

internos que dizem respeito ao governo cubano, sustentado retoricamente pela lógica do domínio benevolente. Raúl Castro, por sua vez, mantinha uma postura crítica e apresentava cautela para aprofundar as medidas que pudessem fortalecer os laços com a administração estadunidense.

De acordo com Goldmann (1982, p.231), para que a aproximação entre dois inimigos de longa data ocorra de fato – caracterizando assim uma MPE que possa ser considerada mais profunda e sólida –, é preciso que a política conflitiva seja desestabilizada e que ocorra a estabilização da nova agenda de cordialidade. Isto não foi o que se verificou neste estudo de caso, uma vez que após a saída de Barack Obama e de Raúl Castro, a situação voltou a se deteriorar rapidamente.

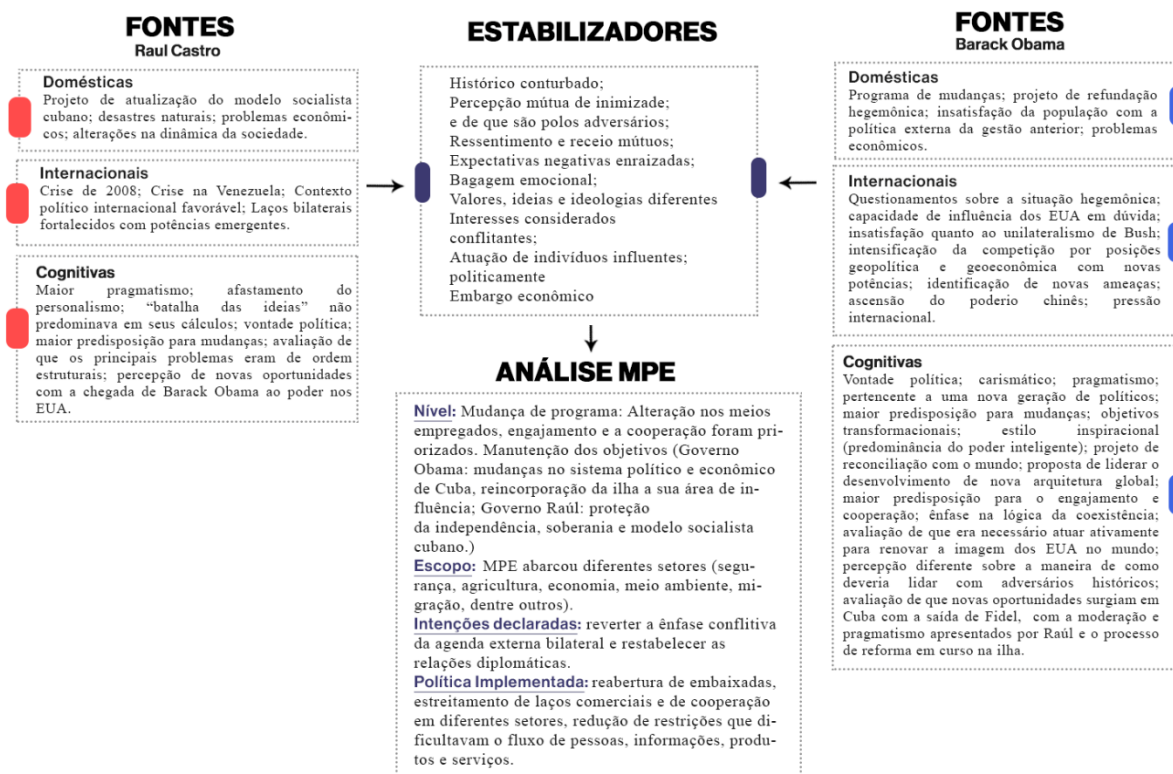
Isto se relaciona ao fato de a decisão pela implementação da MPE ter partido unilateralmente desses dois líderes políticos – que conforme apresentado anteriormente, possuíam traços cognitivos favoráveis –, diante de um contexto doméstico e internacional específico.

Dado a complexidade do histórico desta interação bilateral e o perfil *intermestics*, os elementos estabilizadores desta agenda externa se desenvolveram e se consolidaram durante um longo período. Portanto, não são fáceis de serem quebrados rapidamente de maneira profunda, o que dificulta o processo da implementação de uma MPE mais intensa.

Em outras palavras, a bagagem emocional existente, a percepção de inimizade construída e consolidada ao longo do tempo, os ressentimentos mútuos, a atuação de grupos influentes politicamente, os conflitos de interesses existentes entre o projeto socialista cubano e o planejamento hegemônico estadunidense, são elementos que acentuam a cautela no processo decisório voltado para a aplicação de alterações mais profundas nesta agenda externa.

A figura a seguir apresenta uma síntese deste processo de MPE analisado neste trabalho, que será mais bem esmiuçada a seguir nas considerações finais.

Figura 11 – Processo da MPE



Fonte: elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste trabalho era analisar as alterações que ocorreram na agenda externa dos EUA e de Cuba – voltada para esta interação bilateral –, que ocorreram ao longo da gestão de Barack Obama e de Raúl Castro e possibilitaram o início do processo de restabelecimento dos laços diplomáticos, anunciado pelos dois representantes em dezembro de 2014.

As principais perguntas que orientaram esta pesquisa foram: por que demorou tanto para o restabelecimento dos laços diplomáticos entre os EUA e Cuba, e por que se tornou possível a partir de 2014? Quais seriam os fatores que serviam de obstáculos e dificultavam a MPE? Quais fontes – domésticas e internacionais – teriam contribuído para a alteração desses fundamentos? Quem seriam os atores interessados na mudança e quais seriam os que tinham interesse na manutenção da antiga política? Realmente ocorreram mudanças em termos de política externa? Em quais aspectos e profundidade elas ocorreram? Quais elementos permaneceram, se mantiveram de que forma?

Conforme foi apresentado ao longo deste trabalho, historicamente a interação entre o governo cubano e o estadunidense apresenta um elevado nível de complexidade, o que dificulta a implementação de mudanças na política externa.

Dentre os obstáculos – construídos sobretudo a partir de 1959 até a chegada de Raúl Castro e Barack Obama à liderança de seus países – é possível ressaltar a existência de receios e ressentimentos mútuos; a percepção de que o outro polo representa um inimigo e adversário histórico; expectativas negativas quanto a esta interação; interesses conflitantes relacionados a projetos políticos diferentes; o embargo econômico; a influência de políticos cubanos pertencentes ao grupo dos “históricos” e de políticos e *lobistas* cubanos-estadunidenses interessados em derrubar o governo revolucionário de Cuba; a existência de valores e ideologias consideradas como incompatíveis.

Deste modo, pode-se afirmar que a MPE e o restabelecimento das relações diplomáticas anunciada em 2014 foram possíveis diante de um contexto doméstico e internacional específico, assim como foram viabilizados por características pessoais e de liderança de Barack Obama e de Raúl Castro.

No caso cubano, diante da crise econômica acentuada em 2008, de desastres naturais que afetaram a ilha e da identificação de problemas estruturais, o governo de Raúl iniciou um processo de reformas que alterava de certa maneira as dinâmicas econômicas, políticas e

sociais dentro da ilha. Neste cenário, a aproximação em relação aos EUA era considerada como benéfica, uma vez que estaria de acordo com o objetivo de aumentar os investimentos e parceiros comerciais da ilha.

No que diz respeito ao contexto internacional, o âmbito político que abarcava a administração de Raúl era mais favorável do que o encontrado por seu irmão mais velho, ainda que o principal aliado – isto é, a Venezuela – estivesse em crise. O país não se encontrava isolado, havia estreitado laços com diversos países, inclusive com potências emergentes que rivalizavam com os EUA em busca de maior projeção. Dessa maneira, com o apoio desses agentes, a gestão de Raúl poderia se aproximar do governo estadunidense sem submeter a sua soberania e independência a grandes riscos.

Os fatores cognitivos de Raúl também foram importantes para a MPE. O mandatário cubano demonstrava vontade política para dar novos rumos para esta relação e para romper com a resistência de atores políticos dentro da ilha que por diferentes motivos, eram contrários à MPE para os Estados Unidos. Além disso, ele apresentava maior predisposição para implementar mudanças.

Por fim, é possível afirmar que o seu estilo de liderança – que não se apoiava na “batalha das ideias” – permitia a adoção de uma postura mais pragmática em relação aos EUA, sobretudo na medida em que observava que Barack Obama demonstrava uma postura de maior moderação quando comparada a George W. Bush.

No polo estadunidense, Obama também apresentava maior predisposição para implementar mudanças, tanto internamente, quanto no plano externo. O líder dos EUA teve que lidar com problemas econômicos e insatisfações diversas herdadas da gestão anterior.

Quanto ao aspecto internacional, o presidente democrata implementou um programa voltado para buscar a refundação hegemônica do seu país, uma vez que havia questionamentos quanto a capacidade de influência dos EUA diante da ascensão de potências consideradas emergentes, como era o caso, por exemplo, da China. Desta maneira, é possível afirmar que a MPE para Cuba fazia parte deste projeto. Dada a competição por posições geopolíticas e geoeconômicas, buscava-se ocupar os espaços existentes na região do Caribe. Ademais, o líder estadunidense estava sendo pressionado por governantes da região latino-americana para que ocorresse uma mudança de postura dos EUA para a questão cubana.

Neste contexto, empresários de diferentes setores dos EUA pressionavam por melhores relações com a ilha, uma vez que estavam interessados em aproveitar as oportunidades criadas em Cuba na medida em que Raúl Castro avançava com as reformas. Além disso, a nova geração de cubano-estadunidenses também pressionava nesta direção,

diante de seus interesses econômicos e de facilitar a interação com familiares e amigos que vivem em território cubano.

Referente aos traços cognitivos apresentados por Obama, assim como Raúl, ele também apresentava vontade política para dar novos rumos para esta interação bilateral. A sua percepção quanto a maneira de lidar com inimigos históricos, baseada predominantemente pela lógica da coexistência, foi fundamental para o processo de reaproximação com o governo cubano.

No que diz respeito à MPE em si, é possível afirmar que de fato ocorreram alterações concretas, ainda que elementos característicos da antiga política tenham permanecido. Quanto ao plano discursivo, ambos governantes apresentavam a proposta de estreitamento dos laços. O tom mais agressivo, hostil e confrontacional foi substituído por uma retórica mais favorável ao engajamento, cooperação e coexistência.

Por outro lado, nos discursos de Obama foi possível identificar a manutenção do emprego do recurso retórico do domínio benevolente, a lógica do excepcionalismo estadunidense e do Destino Manifesto. Já no caso dos pronunciamentos de Raúl, observa-se a continuidade da crítica ao programa estadunidense voltado para promover alterações no modelo socialista da ilha, assim como a manutenção da preocupação em relação a questões como a independência e soberania.

Estas características também são verificadas em termos práticos, o que permite a afirmação de que a MPE não foi profunda. Ela se enquadra na categoria de mudança de programa, quando o objetivo permanece inalterado, mas busca-se a implementação de novos métodos e meios para alcançá-lo.

Isto é, o objetivo da administração Obama permaneceu sendo a instauração da democracia representativa na ilha, assim como a de um modelo econômico mais próximo aos moldes capitalistas de forma a aumentar a capacidade de influência estadunidense sobre Cuba. No entanto, no caso deste presidente, o projeto era de longo prazo. Recuperando a lógica da coexistência, a ideia era que com o aumento da interação entre as duas partes, a população cubana seria fortalecida e pressionaria o governo cubano a realizar alterações em seu sistema político e econômico.

O objetivo do governo Raúl Castro seguiu sendo o fortalecimento do socialismo cubano, de forma a garantir a manutenção da independência, soberania e do modelo político e econômico da ilha diante de diferentes fontes de pressão externa, sobretudo a proveniente das autoridades estadunidenses. Porém, apesar da cautela, acreditava-se que para tanto, seria mais benéfico a aproximação em relação ao governo de Washington, pois assim poderiam cooperar

em áreas de interesse mútuo.

O resultado da MPE foi que ocorreram o restabelecimento dos laços diplomáticos – simbolizado pela reabertura das embaixadas em 2015 –, a flexibilização de medidas antigas que dificultavam a movimentação de pessoas, recursos, informações e serviços entre os dois países, além de ter sido assinado novos acordos comerciais e de cooperação, que abarcavam diferentes áreas, como a de saúde, meio ambiente, defesa, dentre outros.

No entanto, não é possível afirmar que esta relação estava se encaminhando para uma interação que possa ser caracterizada como normal. Isto se deve, sobretudo, à manutenção dos programas voltados para pressionar em prol de alterações na ilha e à continuidade do embargo. Além disso, as mudanças que se observaram não foram profundas o suficiente para viabilizar a estabilização da agenda pautada pela coexistência. Com a saída de Barack Obama e posteriormente a de Raúl Castro do cenário da liderança política, os avanços conquistados foram rapidamente revertidos com a retomada dos elementos característicos da antiga agenda.

REFERÊNCIAS

ALDEN, Chris; ARAN, Ammon. **Foreign Policy Analysis: New approaches**. New York: Routledge, 2017.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. Alfred Mahan e a Geopolítica. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.130, n.04/06, p.155-176, 2010. Disponível em: http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_2-2010.pdf Acesso em: 20 set.2021.

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Continuity and Change in Cuba at Fifty: The Revolution at a Crossroads. In: BRENNER, Philip; JIMÉNEZ, Marguerite Rose; KIRK, John M.; LEOGRANDE, William (eds.). **A contemporary Cuba reader** : the revolution under Raúl Castro. Rowman & Littlefield, 2015.

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Cuban Foreign Policy During the “Special Period”: Interests, Aims, and Outcomes. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J (eds.). **Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the “Special Period”**. Florida: The University Press of Florida, 2006. p.49-71.

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Cuba’s External Projection: the Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Routledge, 2014a. p.180-196.

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Cuba’s National Security vis-à-vis the United States. Conflict or Cooperation? In: DOMÍNGUEZ, J.; HERNÁNDEZ, R.; BARBERIA, L. (eds.). **Debating U.S.-Cuban Relations: how should we now play ball?** Routledge, 2017, p. 62-81.

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. La actualización de la política exterior cubana. **Estudios de Política Exterior**, vol. 28, No. 161, septiembre-octubre, p.70-82, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43594993> Acesso em: 13 jul. 2021

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambio. **Nueva Sociedad**, No 242, p.139-148, noviembre-diciembre de 2012. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3911_1.pdf Acesso em: 21 jun. 2021

ALZUGARAY-TRETO, Carlos. Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos alvares do século XXI: uma abordagem a partir da ilha. **Relações Internacionais**, n.13, p.89-104, 2007. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri13/RI13_07CATreto.pdf Acesso em: 25 jun. 2021

ARMITAGE, Richard; NYE, Joseph. **CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America**. Washington: The CSIS Press, Center for Strategic and International Studies, 2007.

AYERBE, Luis Fernando. A política externa dos Estados Unidos e a Trajetória do desenvolvimento cubano. **Perspectivas**. São Paulo, 20/21: 197-221, 1997/1998.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Ed. Da Unesp, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. **A Revolução Cubana**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

AYERBE, Luis Fernando. Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama. **Clío América**, año 4, n.7, p.9-35, enero - junio 2010.

AYERBE, Luis Fernando. Los impactos del restablecimiento de relaciones entre Cuba y EE.UU. En América Latina y el Caribe. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, año 8, número especial, p.1-11, mayo 2016. Disponível em: https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2016/06/LosimpactosdelrestablecimientoderelacionesentreCubayEE.UU_.enAm%C3%A9ricaLatinayelCaribe_15.pdf Acesso em: 13 jun.2022

BANDEIRA, L. **De Martí a Fidel: A revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BANDEIRA, L.M. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Da diplomacia do dólar à diplomacia da boa vizinhança: continuidades e diferenças na política dos Estados Unidos para a América Latina. **Nova Economia**, Belo Horizonte 25 (1), p. 59-80, jan.-abr 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/DzwYzpj4C36Z467y8RTvrYk/abstract/?lang=pt> Acesso em: 10 dez.2021.

BERNELL, David. **Constructing US foreign policy: the curious case of Cuba**. Routledge, 2011.

BRENNER, Philip. Establishing, Not Restoring, Normal Relations between the United States and Cuba. In: HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M. (eds). **A New Chapter in US-Cuba Relations**. Social, Political, and Economic Implications. Palgrave Macmillan, 2016, p.15-25.

BRENNER, P.; HANEY, P.; VANDERBUSB, Walter. Intermestic Interests and the U.S. Policy toward Cuba. In: WITTKOPF, E.; MCCORMICK, J. **The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence**. Rowman and Littlefield, 2004, 67-83.

BRENNER, P.; JIMÉNEZ, M.R.; KIRK, J.; LEOGRANDE, W. **A Contemporary Cuba Reader: The Revolution under Raúl Castro**. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2015.

BRESSAN, Regiane Nitsch. As relações entre Brasil e Cuba: das vantagens econômicas à retração política. **Brazilian Journal of International Relations**, vol.6, n.3, p.468-490, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2017.v6n3.04.p468> Acesso em: 12 dez. 2020.

CARLSNAES, Walter. On Analyzing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. **Cooperation and Conflict**, vol.28, n.1, p.5-30, 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836793028001001> Acesso em: 20 abr. 2021.

CASTAÑEDA, Milagro Mengana. **La política externa cubana hacia América Latina: continuidades y rupturas 1959-2018**. Orientador: Luis Fernando Ayerbe. 2019. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019.

CASTRO, Fidel. **Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, Primer Ministro del Gobierno Revolucionario de Cuba, resumiendo los actos del Día Internacional del Trabajo. Plaza Cívica, 1º de mayo de 1961**. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1961/esp/f010561e.html> Acesso em: 30 mar. 2022.

CASTRO, Raúl. **Alocución del presidente Cubano (17.12.2014)**. Disponível em: <http://cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html> Acesso em: 27 jun.2022.

CASTRO, Raúl. **Continuar perfeccionado la labor del Partido y su autoridad ante las masas. Intervención del Segundo Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, compañero Raúl Castro Ruz, en las conclusiones del VI Pleno del Comité Central del PCC, efectuado en el Palacio de la Revolución, La Habana, el 28 de abril de 2008a, "Año 50 de la Revolución"**. Disponível em: <http://www.granma.cu/granmad/2008/04/29/nacional/artic05.html> Acesso em 23 de agosto de 2020.

CASTRO, Raúl. **Declaración a la prensa del General de Ejército Raúl Castro Ruz en el Palacio de la Revolución, 22 mar.2022**. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2016/03/22/declaracion-a-la-prensa-del-general-de-ejercito-raul-castro-ruz-en-el-palacio-de-la-revolucion/> Acesso em: 25 jun.2022.

CASTRO, Raúl. **Discurso pronunciado en el Tercer Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 1º de agosto de 2009**. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2009/esp/r010809e.html> Acesso em: 27 jun.2022.

CASTRO, Raúl. **Discurso pronunciado por el compañero Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en las conclusiones de la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Palacio de las Convenciones, La Habana, 24 de febrero de 2008, “Año 50 de la Revolución”**. Disponível em <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2008/esp/r240208e.html> Acesso em 23 de agosto de 2020.

CASTRO, Raúl. **Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la VII Cumbre de las Américas, Panamá, el 11 de abril de 2015**. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2015/esp/r110415e.html> Acesso em: 26 jun.2022.

CASTRO, Raúl. **Discurso pronunciado por el general de ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la reunión ministerial del buró de coordinación del MNOAL. La Habana, 29 de abril de 2009**. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2009/esp/r290409e.html> Acesso em: 24 jun.2022.

CASTRO, Raúl. **Discurso pronunciado por el Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz, en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la Plaza de la Revolución Mayor General Ignacio Agramonte Loynaz de la ciudad de Camagüey, el 26 de julio del 2007, "Año 49 de la Revolución"**. Disponível em: <https://www.granma.cu/granmad/secciones/raul26/index.html> Acesso em: 20 jun.2022.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress**, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44822> Acesso em: 11 jun.2022.

CRAHAN, Margaret E.; MARIÑO, Soraya M. Castro (eds.). **Cuba-US Relations: normalization and its challenges**. Institute of Latin American Studies, 2016, p.49-82.

DANTAS, S. T. Prefácio. In: DANTAS, S. T. **Política Externa Independente**. Brasília: FUNAG, 2011, p. 3-10.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA. **Chapter 2. Country Reports: Western Hemisphere Overview**, 30 abr.2009. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2008/122435.htm> Acesso em: 13 jun.2022.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA. **Cuba Migration Talks**, 14 jul.2009. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126041.htm> Acesso em: 13 jun.2022.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA. **Cuba: US-Cuba Postal Talks**, 18 set.2009. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/sept/129358.htm> Acesso em 3 jun.2022.

DOMÍNGUEZ, Jorge. Cuban Foreign Policy. **Foreign Affairs**, vol.57, n.1, p.83-108, 1978.

DOMÍNGUEZ, Jorge. Reshaping the Relations between the United States and Cuba. In: DOMÍNGUEZ, J.; HERNÁNDEZ, R.; BARBERIA, L. (eds.). **Debating U.S.-Cuban Relations: how should we now play ball?** Routledge, 2017, p.39-61.

DOMÍNGUEZ-LÓPEZ, Ernesto. Factors Determining Dialogue: Cuba in the U.S. Strategic Plan for the 21st Century. In: CRAHAN, Margaret E.; MARIÑO, Soraya M. Castro (eds.). **Cuba-US Relations: normalization and its challenges**. Institute of Latin American Studies, 2016, p. 83-103.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As Conferências Pan-Americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem**. São Paulo: Alameda, 2013.

ELLIS, R. Evan. Re-Engagement with Cuba: The Strategic Calculus. **War on the Rocks**. December 18, 2014. Disponível em <https://warontherocks.com/2014/12/re-engagement-with-cuba-the-strategic-calculus/> Acesso em 10 de agosto de 2020.

EIDENFALK, Joakim. Towards a new model of foreign policy change. In: AUSTRALASIAN POLITICAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, 2006, Newcastle. GOLDSMITH (eds). In: GOLDSMITH (eds), **Australasian Political Studies**, Australasian Political Studies Association, Newcastle, 2006, p. 1-13. Disponível em: <https://ro.uow.edu.au/artspapers/1628/> Acesso em: 18 mar.2021.

ERIKSON, D. A política de Obama para Cuba: o fim do “novo início”. In: LOWENTHAL, A. *et. al. Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.105-128, 2011.

ERICKSON, Daniel P.; WANDER, Paul. Raúl Castro and Cuba’s global diplomacy. In ASCE. Cuban the Transition. **Association for the Study of the Cuban Economy ASCE**, v. 18, p.390-401, 2008. Disponível em: https://www.ascecuba.org/asce_proceedings/raul-castro-and-cubas-global-diplomacy/ Acesso em: 16 dez.2020.

ERISMAN, H.M. Between a Rock and a Hard Place: Survival Strategy in Cuba’s New Foreign Policy. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J. (eds.). **Redefining Cuban Foreign Policy: the Impact of the “Special Period”**. The University Press of Florida, 2006, p.1-22.

ERISMAN, H.M. Cuba’s International Economic Relations: A Macroperspective on Performance and Challenges. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J.M. **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro**. Rowman and Littlefield, 2018, p.43-58.

ERISMAN, H.M.; KIRK, J. **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro**. Rowman and Littlefield, 2018.

ESTADOS UNIDOS. CASA BRANCA, **Charting a new course on Cuba**. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/cuba> Acesso em: 11 jun.2022.

ESTADOS UNIDOS. CASA BRANCA. **Fact Sheet - Reaching out to the Cuban People**, 13 abr.2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-reaching-out-cuban-people> Acesso em: 21 jun.2022.

ESTADOS UNIDOS. CASA BRANCA. **Reaching out to the Cuban People**, 14 jan. 2011. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/14/reaching-out-cuban-people> Acesso em: 10 jun.2022.

FINGUERUT, Ariel. **Entre George W. Bush (2000 – 2008) e Barack H. Obama (2009): a efetividade da Nova Direita no consenso político norte-americano**. Orientador: Paulo César Souza Manduca. 430 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2014.

GARCÍA, José Luis Rodríguez. A economia cubana: experiências e perspectivas (1989-2010). **Estudos Avançados**, v.25, n.72, p.29-44, 201. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ZDsfdYJymh7TwVGB7P6wwDH/?lang=pt> Acesso em: 21 set.2021

GENOVESE, Michael A.; BELT, Todd L.; LAMMERS, William W. **The Presidency and Domestic Policy: comparing leadership styles, FDR to Obama**. London: Paradigm Publishers, 2014.

GOLDMANN, Kjell. Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization. **World Politics**. vol.34, n.2, p.230-266, jan. 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2010264?seq=1> Acesso em: 12 mar. 2021.

GUSTAVSSON, Jakob. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and Conflict**. vol.34, n.1, p. 73-95, mar. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45083937?seq=1> Acesso em: 14 mar. 2021.

HABEL, Janette. Raúl Castro a la hora de las decisiones. **América Latina Hoy**, 52, p.91-105, 2009.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis. In: ROSATI, Jarel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON, Martin W. (eds). **Foreign policy restructuring: how governments respond to global change**. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1994, p.138-163.

HAGAN, Joe D.; ROSATI, Jerel A. Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring. In: ROSATI, Jarel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON, Martin W. (eds). **Foreign policy restructuring: how governments respond to global change**. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1994, p.265-279.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**. vol.34, n.1, p.3-21, mar. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600403?seq=1> Acesso em: 22 fev. 2021.

HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**. vol. 33, n. 4, p.361-387, dez. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600518> Acesso em: 23 abr. 2021

HERMANN, Margaret. Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. vol. 542, Flexibility in International Negotiation and Mediation, p.148-167, nov. 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1048214> Acesso em: 28 abr. 2021.

HERNÁNDEZ, Rafael M. Intimate Enemies: Paradoxes in the Conflict between the United States and Cuba. In: DOMÍNGUEZ, J.; HERNÁNDEZ, R.; BARBERIA, L. (eds.). **Debating U.S.-Cuban Relations: how should we now play ball?** Routledge, 2017, p.10-38.

HERSHBERG, Eric.; LEOGRANDE, William. **A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political, and Economic Implications**. Palgrave Macmillan, 2016.

HOLSTI, K.J. Restructuring Foreign Policy: A Comparative Analysis. In: **Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World**. p.198-219, 2016.

HOLSTI, K.J. Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy. In: **Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World**. p.1-20, 2016.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Third Edition. London: Rowman and Littlefield, 2020.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (eds). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford University Press: 2012, p.13-34.

IKENBERRY, J. The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America. **Foreign Affairs**, vol.90, n.3, p.56-68, may-june 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23039408> Acesso em: 28 dez. 2021

KRYZANEK, Michael J. **Leaders, Leadership, and U.S. Policy in Latin America**. New

York: Routledge, 2018.

KIRK, J.M. The Evolution of Cuban Medical Internationalism. *In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J. **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro***. Rowman and Littlefield, 2018, p.59-74.

KLEPAK, Hal. A Military Man as President. *In: KLEPAK, Hal. **Raúl Castro and Cuba: A military Story***. New York: Palgrave MacMillan, 2012, p.91-119.

KLEPAK, Hal. The Defense Contribution to Foreign Policy. *In: ERISMAN, H. Michael; KIRK, John M. (eds). **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro***. Rowman & Littlefield, 2018, p.25-41.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. *In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka (eds). **Foreign Policy in a Constructed World***. NY: Routledge, 2001, p.15-37.

LATELL, Brian. **After Fidel: Raúl Castro and The Future of Cuba's Revolution**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2005.

LEOGRANDE, William. After Fidel. *In: BRENNER, P.; JIMÉNEZ; KIRK; LEOGRANDE. **A Contemporary Cuba Reader: The Revolution under Raúl Castro***. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2015.

LEOGRANDE, W. From Havana to Miami: U.S. Cuba Policy as a Two-Level Game. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol.40, nº1. p.67-86, 1998.

LEOGRANDE, W.; KORNBLUH, Peter. **Back Channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana**. Chapel Hill: The University of South Carolina Press, 2014.

LEOGRANDE, W. No Time to Lose: Navigating the Shoals of the New U.S.-Cuba Relationship. *In: CRAHAN, M.; MARIÑO, S. **Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges***. Columbia, Cuba Program, 2016, p.17-48.

LEOGRANDE, W. Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past. **International Affairs** 91: 3, p. 473-488, 2015a. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/INTA91_3_02_LeoGrande.pdf Acesso em: 21 fev.2021.

LEOGRANDE, W. The United States and Cuba. *In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J. **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro***. Rowman and Littlefield, 2018, p.161-181.

LIMA, M.R.S; MILANI, C. Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento. *In: GARCIA, Ana Saggio [et al.]. **Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina***. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016, p.21-39. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf> Acesso em: 08 dez.2020.

NIKLASSON, Tomas. Foreign Policy Change. *In: NIKLASSON, T. **Regime Stability and***

Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994. Department of Political Science, Lund University, 2006, p.37-56.

NIKLASSON, Tomas. Regime Stability and Foreign Policy - a 'Two-Level Game'. In: NIKLASSON, T. **Regime Stability and Foreign Policy Change:** Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994. Department of Political Science, Lund University, 2006, p.15-36.

NYE, Joseph. **Presidential Leadership and the Creation of the American Era.** New Jersey: Princeton University Press, 2013.

MARIÑO, Soraya M. Castro. Cuban-U.S. Relations, 1989-2002: a View from Havana. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J (eds.). **Redefining Cuban Foreign Policy:** The Impact of the "Special Period". Florida: The University Press of Florida, 2006. p. 305-332.

MARIÑO, Soraya M. Castro. In: CRAHAN, Margaret E.; MARIÑO, Soraya M. Castro (eds.). **Cuba-US Relations:** normalization and its challenges. Institute of Latin American Studies, 2016, p.49-82.

MARTINEZ, Alfredo Juan Guevara. Da Revolução Cubana à Era Obama: das tensões à normalização. **Revista Esboços**, Florianópolis, v.24, n.38, p.315-338, dez. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7010379> Acesso em: 4 fev. 2022.

MARTINEZ, Alfredo Juan Guevara. **The Dynamic of The United States Decision Making Process of Foreign Policy to Cuba: An Analysis of the Normalization of 2014.** Orientador: Luis Fernando Ayerbe. 2019. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Zbigniew Brzezinski e o confronto americano-soviético. In: MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da Geopolítica?** São Paulo: Hucitec; Edusp, p.135-176.

MESA-LAGO, Carmelo. Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros. **Real Instituto Elcano**, 2015, p.1-43. Disponível em: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/dt6-2015-mesa-normalizacion-de-relaciones-entre-eeuu-y-cuba-causas-prioridades-progresos-obstaculos-efectos-y-peligros.pdf> Acesso em: 12 mar.2022.

MILANI, Carlos R. S. and PINHEIRO, Letícia. The politics of Brazilian Foreign Policy and its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-19, 2016.

MOLL, Roberto. Cuba e Estados Unidos da América: a reaproximação em perspectiva histórica global sistêmica. **Rev. hist. comp.**, Rio de Janeiro, v.14, n.1, p. 258-287, 2020.

MOLINA, Jesús A. Garcia. **La economía cubana desde el siglo XVI al XX:** del colonialismo al socialismo con mercado. Serie estudios y perspectivas Naciones Unidas CEPAL, Unidad de Desarrollo Económico. México, D.F., feb. 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4947> Acesso em: 20 dez. 2020

MORALES, Josefina; NÁPOLES, Carmen Sara. Cuba: el proceso de industrialización y su

dimensión regional. **Problemas del Desarrollo**, vol.22, n.85, abr.-jun.1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43907047> Acesso em: 16 dez.2020

MORENO, Dario; ILCHEVA, Maria. The Obama Doctrine and Cuba. In: KASSAB, Hanna; ROSEN, Jonathan. **The Obama Doctrine in the Americas: Security in the Americas in the Twenty-First Century**. Lexington Books, 2016. p.27-51.

MORGENFELD, Leandro. Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe. **Crítica y Emancipación**, p.103-146, 2014. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ojs/index.php/critica/article/view/89> Acesso em: 02 jul.2022.

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama at the First Plenary Session of the Summit of the Americas**, 11 abr.2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/11/remarks-president-obama-first-plenary-session-summit-americas> Acesso em: 15 jun.2022.

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama to the People of Cuba**, 22 mar.2016. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/22/remarks-president-obama-people-Cuba> Acesso em: 14 jun.2022.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony**, 17 abr.2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony> Acesso em: 21 jun.2022.

OBAMA, Barack. **Remarks to the Cuban American National Foundation in Miami, Florida**. The American Presidency Project, 23 mai.2008. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-cuban-american-national-foundation-miami-florida> Acesso em: 23 jun.2022.

OBAMA, Barack. **Statement by the President on Cuba Policy Changes**, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes> Acesso em: 18 jun.2022.

PARMAR, Inderjeet; MILLER, Linda B.; LEDWIDGE, Mark. **Obama and the World: New directions in US foreign policy**. New York: Routledge, 2014.

PARRILLA, Bruno Rodríguez. Statement by Bruno Parrilla, minister foreign affairs of Cuba, at the ceremony to re-open the Cuban embassy in United States. Disponível em: <http://en.cubadebate.cu/news/2015/07/20/statement-by-bruno-rodriguez-parrilla-minister-foreign-affairs-cuba-at-ceremony-re-open-cuban-embassy-united-estates/> Acesso em 20 jun.2020.

PECEQUILO, Cristina. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3aed, 2011.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, C. A China, o Sistema Internacional e o Sul: ascensão pacífica? **BJIR**, Marília, v.3, n.1, p. 31-69, Jan./Abr. 2014. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/3549> Acesso em: 15 abr.2020.

PECEQUILO, Cristina; FORNER, Clarissa. Obama e a América Latina (2009/16): estagnação ou avanços? **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6, n.11,

jan./jun.2017. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i11.6936> Acesso em: 17 mai. 2022.

PECEQUILO, Cristina; FORNER, Clarissa. Os EUA e Cuba: uma agenda *intermestics*. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 147, p. 27-33, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/5007/4545/8904>. Acesso em: 10 mai.2022.

PECEQUILO, Cristina. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PICCONE, Ted. The Geopolitics of China's Rise in Latin America. Foreign Policy at Brookings. Order From Chaos. **Goeconomics and Global Issues**. Paper 2, November 2016. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/11/the-geopolitics-of-chinas-rise-in-latin-america_ted-piccone.pdf Acesso em: 16 dez. 2021.

PICCONE, Ted. U.S.-Cuba Normalization: U.S. Constituencies for Change. **IdeAs** [online], 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/ideas.2107> Acesso em: 23 jun.2022.

PÉREZ JR., Louis A. **Cuba in the American Imagination: metaphor and the Imperial Ethos**. North Carolina: The University of North Carolina Press, 2008.

PREVOST, Gary. The Obama Administration and Cuba: the Clinton administration revisited. *International Journal of Cuban Studies*, vol.3, n.4, p.311-327, 2011. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41945955> Acesso em: 13 jan.2022.

RAMACCIOTTI, Beatriz. La Internacionalización de la Democracia en el Sistema Interamericano. **Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**. GCG Georgetown University – UNIVERSIA, v.2, n.1.p. 60-72, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5118/511851317005.pdf> Acesso em: 05 dez. 2020.

RIZO, Jhany Marcelo Macedo. Nuevos vientos soplan en el malecón de La Habana: Reformas económicas y cambio político en Cuba. *Temas de Nuestra América*. **Revista de Estudios Latinoamericanos**, vol.34, n.64, p.43-65, jul.-dic.2018.

ROMERO, Carlos. Venezuela and Cuba. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J. **Cuban Foreign Policy: Transformation Under Raúl Castro**. Rowman and Littlefield, 2018, p.209-224.

ROSATI, Jerel. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy. In: ROSATI, Jerel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON, Martin W. (eds). **Foreign policy restructuring: how governments respond to global change**. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1994, p.221-261.

ROSATI, Jerel; SAMPSON III, Martin W.; HAGAN, Joe D. The Study of Change in Foreign Policy. In: ROSATI, Jarel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON, Martin W. (eds). **Foreign policy restructuring: how governments respond to global change**. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1994, p. 3-21.

ROSATI, J.; SCOTT, J. **The politics of United States Foreign Policy**. Wadsworth, Cenage Learning, 2011.

ROSEN, Jonathan D.; KASSAB, Hanna. **U.S.-Cuba Relations: Charting a New Path**. Lexington Books, 2016.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 56, n. 1, p.40-59, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003> Acesso em: 13 mar. 2021.

SÁNCHEZ-EGOZCUE, J. M. Redefining Cuba's International Economic Interests. In: ERISMAN, H.M.; KIRK, J (eds.). **Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"**. The University Press of Florida, 2006, p.72-97.

SÁNCHEZ-PARODI, Ramón. Cuba-USA: Diez Tiempos de una relación. México: Ocean Press y Ocean Sur, 2011.

SANTORO, M. Cuba após a Guerra Fria: mudanças econômicas, nova agenda diplomática e o limitado diálogo com os EUA. **Rev.Bras.Polít.Int.** vol.53, nº1, p.130-140, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9cT5KfjBBqxP4tMtNpJXFwn/?lang=pt> Acesso em: 27 out.2021

SCHOULTZ, Lars. Benevolent Domination: The Ideology of U.S. Policy toward Cuba. **Cuban Studies**, vol. 41, p.1-19, 2010. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/413136> Acesso em: 13 nov.2021

SEGRERA, Francisco López. **The United States and Cuba: from closests enemies to distant friends**. Rowman and Littlefield, 2017.

SERBIN, Andrés. Autonomía y normalización: ¿El fin del excepcionalismo cubano? In: SERBIN, Andrés (Coordinador). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Anuario de Integración, Edición especial, año 2016, pp.135-163. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/009-autonomia-serbin.pdf> Acesso em: 25 set.2021.

SERBIN, Andrés. Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba em un mundo multipolar y el proceso de "actualización". In: AYERBE, L.F. (coord.). **Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos**. Icardia Editorial - Ediciones CRIES, 2011, p.229-268. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/cuba-usa-y-america-latina-frente-a-desafios-hemisfericos-luis-f-ayerbe-ed-2011.pdf> Acesso em 20 set.2021.

SERBIN, Andrés. Cuba: mirando hacia el futuro. **Anuario CEIPAZ**, 2016.

SILVA, M. A. A transição cubana e a "atualização do modelo": mudanças políticas e econômicas sob o governo de Raúl Castro. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 699-717, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23625/1743>. Acesso em: 6 dez.2021.

SMITH, Peter. **Talons of the Eagle**. Oxford: OUP, 1996.

SPECK, Mary. Prosperity, Progress, and Wealth: Cuban Enterprise during the Early Republic, 1902–1927. **Cuban Studies**, University of Pittsburgh Press, vol. 36, p.50-86, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24486139> Acesso em: 13 dez.2021

SPOSITO, I.B. Desenvolvimento de um modelo para análise da mudança de política externa. *In: SPOSITO, I.B. Redirecionamento na política externa brasileira: uma análise comparativa dos Governos Castello Branco (1964-1967) e Fernando Collor (1990-1992).* Orientadora: Janina Onuki. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 27-64. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-17072013-122933/pt-br.php> Acesso em: 13 mar. 2020

STOCCO, Aline Fae. Cuba: continuidades e rupturas na construção do socialismo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol.13, n.3, p.345-387, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/download/26658/25315/65952> Acesso em: 29 ago.2020

TSOKHAS, K. The political economy of Cuban dependence on the Soviet Union. **Theory and Society**, vol. 9, n.2, p.319-362, mar.1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/656859> Acesso em: 25 ago. 2020.

VIGEVANI, Tullo; ZAHARAN, Geraldo. Apresentação. *In: LOWENTHAL, A. et. al. Obama e as Américas.* Rio de Janeiro: Editora FGV, p.13-20, 2011.

VOLGY, Thomas J.; SCHWARZ, John E. Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint. *In: ROSATI, Jerel A.; HAGAN, Joe D.; SAMPSON, Martin W. (eds). Foreign policy restructuring: how governments respond to global change.* Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1994, p. 22-39.

ANEXO A – DISCURSO DE BARACK OBAMA (23 DE MAIO DE 2008)

It is my privilege to join in this week's Independence Day celebration, and in honoring those who have stood up with courage and conviction for Cuban liberty. I'm going to take this opportunity to speak about Cuba, and also U.S. policy toward the Americas more broadly.

We meet here united in our unshakeable commitment to freedom. And it is fitting that we reaffirm that commitment here in Miami.

In many ways, Miami stands as a symbol of hope for what's possible in the Americas. Miami's promise of liberty and opportunity has drawn generations of immigrants to these shores, sometimes with nothing more than the clothes on their back. It was a similar hope that drew my own father across an ocean, in search of the same promise that our dreams need not be deferred because of who we are, what we look like, or where we come from.

Here, in Miami, that promise can join people together. We take common pride in a vibrant and diverse democracy, and a hard-earned prosperity. We find common pleasure in the crack of the bat, in the rhythms of our music, and the ease of voices shifting from Spanish or Creole or Portuguese to English.

These bonds are built on a foundation of shared history in our hemisphere. Colonized by empires, we share stories of liberation. Confronted by our own imperfections, we are joined in a desire to build a more perfect union. Rich in resources, we have yet to vanquish poverty.

What all of us strive for is freedom as FDR described it. Political freedom. Religious freedom. But also freedom from want, and freedom from fear. At our best, the United States has been a force for these four freedoms in the Americas. But if we're honest with ourselves, we'll acknowledge that at times we've failed to engage the people of the region with the respect owed to a partner.

When George Bush was elected, he held out the promise that this would change. He raised the hopes of the region that our engagement would be sustained instead of piecemeal. He called Mexico our most important bilateral relationship, and pledged to make Latin America a "fundamental commitment" of his presidency. It seemed that a new 21st century era had dawned.

Almost eight years later, those high hopes have been dashed.

Since the Bush Administration launched a misguided war in Iraq, its policy in the Americas has been negligent toward our friends, ineffective with our adversaries,

disinterested in the challenges that matter in peoples' lives, and incapable of advancing our interests in the region.

No wonder, then, that demagogues like Hugo Chavez have stepped into this vacuum. His predictable yet perilous mix of anti-American rhetoric, authoritarian government, and checkbook diplomacy offers the same false promise as the tried and failed ideologies of the past. But the United States is so alienated from the rest of the Americas that this stale vision has gone unchallenged, and has even made inroads from Bolivia to Nicaragua. And Chavez and his allies are not the only ones filling the vacuum. While the United States fails to address the changing realities in the Americas, others from Europe and Asia – notably China – have stepped up their own engagement. Iran has drawn closer to Venezuela, and just the other day Tehran and Caracas launched a joint bank with their windfall oil profits.

That is the record – the Bush record in Latin America – that John McCain has chosen to embrace. Senator McCain doesn't talk about these trends in our hemisphere because he knows that it's part of the broader Bush-McCain failure to address priorities beyond Iraq. The situation has changed in the Americas, but we've failed to change with it. Instead of engaging the people of the region, we've acted as if we can still dictate terms unilaterally. We have not offered a clear and comprehensive vision, backed up with strong diplomacy. We are failing to join the battle for hearts and minds. For far too long, Washington has engaged in outdated debates and stuck to tired blueprints on drugs and trade, on democracy and development -- even though they won't meet the tests of the future.

The stakes could not be higher. It is time for us to recognize that the future security and prosperity of the United States is fundamentally tied to the future of the Americas. If we don't turn away from the policies of the past, then we won't be able to shape the future. The Bush Administration has offered no clear vision for this future, and neither has John McCain.

So we face a clear choice in this election. We can continue as a bystander, or we can lead the hemisphere into the 21st century. And when I am President of the United States, we will choose to lead.

It's time for a new alliance of the Americas. After eight years of the failed policies of the past, we need new leadership for the future. After decades pressing for top-down reform, we need an agenda that advances democracy, security, and opportunity from the bottom up. So my policy towards the Americas will be guided by the simple principle that what's good for the people of the Americas is good for the United States. That means measuring success not just through agreements among governments, but also through the hopes of the child in

the favelas of Rio, the security for the policeman in Mexico City, and the answered cries of political prisoners heard from jails in Havana.

The first and most fundamental freedom that we must work for is political freedom. The United States must be a relentless advocate for democracy.

I grew up for a time in Indonesia. It was a society struggling to achieve meaningful democracy. Power could be undisguised and indiscriminate. Too often, power wore a uniform, and was unaccountable to the people. Some still had good reason to fear a knock on the door.

There is no place for this kind of tyranny in this hemisphere. There is no place for any darkness that would shut out the light of liberty. Here we must heed the words of Dr. King, written from his own jail cell: "Injustice anywhere is a threat to justice everywhere."

Throughout my entire life, there has been injustice in Cuba. Never, in my lifetime, have the people of Cuba known freedom. Never, in the lives of two generations of Cubans, have the people of Cuba known democracy. This is the terrible and tragic status quo that we have known for half a century – of elections that are anything but free or fair; of dissidents locked away in dark prison cells for the crime of speaking the truth. I won't stand for this injustice, you won't stand for this injustice, and together we will stand up for freedom in Cuba.

Now I know what the easy thing is to do for American politicians. Every four years, they come down to Miami, they talk tough, they go back to Washington, and nothing changes in Cuba. That's what John McCain did the other day. He joined the parade of politicians who make the same empty promises year after year, decade after decade. Instead of offering a strategy for change, he chose to distort my position, embrace George Bush's, and continue a policy that's done nothing to advance freedom for the Cuban people. That's the political posture that John McCain has chosen, and all it shows is that you can't take his so-called straight talk seriously.

My policy toward Cuba will be guided by one word: Libertad. And the road to freedom for all Cubans must begin with justice for Cuba's political prisoners, the rights of free speech, a free press and freedom of assembly; and it must lead to elections that are free and fair.

Now let me be clear. John McCain's been going around the country talking about how much I want to meet with Raul Castro, as if I'm looking for a social gathering. That's never what I've said, and John McCain knows it. After eight years of the disastrous policies of George Bush, it is time to pursue direct diplomacy, with friend and foe alike, without

preconditions. There will be careful preparation. We will set a clear agenda. And as President, I would be willing to lead that diplomacy at a time and place of my choosing, but only when we have an opportunity to advance the interests of the United States, and to advance the cause of freedom for the Cuban people.

I will never, ever, compromise the cause of liberty. And unlike John McCain, I would never, ever, rule out a course of action that could advance the cause of liberty. We've heard enough empty promises from politicians like George Bush and John McCain. I will turn the page.

It's time for more than tough talk that never yields results. It's time for a new strategy. There are no better ambassadors for freedom than Cuban Americans. That's why I will immediately allow unlimited family travel and remittances to the island. It's time to let Cuban Americans see their mothers and fathers, their sisters and brothers. It's time to let Cuban American money make their families less dependent upon the Castro regime.

I will maintain the embargo. It provides us with the leverage to present the regime with a clear choice: if you take significant steps toward democracy, beginning with the freeing of all political prisoners, we will take steps to begin normalizing relations. That's the way to bring about real change in Cuba – through strong, smart and principled diplomacy.

And we know that freedom across our hemisphere must go beyond elections. In Venezuela, Hugo Chavez is a democratically elected leader. But we also know that he does not govern democratically. He talks of the people, but his actions just serve his own power. Yet the Bush Administration's blustery condemnations and clumsy attempts to undermine Chavez have only strengthened his hand.

We've heard plenty of talk about democracy from George Bush, but we need steady action. We must put forward a vision of democracy that goes beyond the ballot box. We should increase our support for strong legislatures, independent judiciaries, free press, vibrant civil society, honest police forces, religious freedom, and the rule of law. That is how we can support democracy that is strong and sustainable not just on an election day, but in the day to day lives of the people of the Americas.

That is what is so badly needed – not just in Cuba and Venezuela – but just to our southeast in Haiti as well. The Haitian people have suffered too long under governments that cared more about their own power than their peoples' progress and prosperity. It's time to press Haiti's leaders to bridge the divides between them. And it's time to invest in the economic development that must underpin the security that the Haitian people lack. And that is why the second part of my agenda will be advancing freedom from fear in the Americas.

For too many people in our hemisphere, security is absent from their daily lives. And for far too long, Washington has been trapped in a conventional thinking about Latin America and the Caribbean. From the right, we hear about violent insurgents. From the left, we hear about paramilitaries. This is the predictable debate that seems frozen in time from the 1980s. You're either soft on Communism or soft on death squads. And it has more to do with the politics of Washington than beating back the perils that so many people face in the Americas.

The person living in fear of violence doesn't care if they're threatened by a right-wing paramilitary or a left-wing terrorist; they don't care if they're being threatened by a drug cartel or a corrupt police force. They just care that they're being threatened, and that their families can't live and work in peace. That is why there will never be true security unless we focus our efforts on targeting every source of fear in the Americas. That's what I'll do as President of the United States.

For the people of Colombia – who have suffered at the hands of killers of every sort – that means battling all sources of violence. When I am President, we will continue the Andean Counter-Drug Program, and update it to meet evolving challenges. We will fully support Colombia's fight against the FARC. We'll work with the government to end the reign of terror from right wing paramilitaries. We will support Colombia's right to strike terrorists who seek safe-haven across its borders. And we will shine a light on any support for the FARC that comes from neighboring governments. This behavior must be exposed to international condemnation, regional isolation, and – if need be – strong sanctions. It must not stand.

We must also make clear our support for labor rights, and human rights, and that means meaningful support for Colombia's democratic institutions. We've neglected this support – especially for the rule of law – for far too long. In every country in our hemisphere – including our own – governments must develop the tools to protect their people.

Because if we've learned anything in our history in the Americas, it's that true security cannot come from force alone. Not as long as there are towns in Mexico where drug kingpins are more powerful than judges. Not as long as there are children who grow up afraid of the police. Not as long as drugs and gangs move north across our border, while guns and cash move south in return.

This nexus is a danger to every country in the region – including our own. Thousands of Central American gang members have been arrested across the United States, including here in south Florida. There are national emergencies facing Guatemala, El Salvador, and Honduras. Mexican drug cartels are terrorizing cities and towns. President Calderon was right to say that enough is enough. We must support Mexico's effort to crack down. But we must

stand for more than force – we must support the rule of law from the bottom up. That means more investments in prevention and prosecutors; in community policing and an independent judiciary.

I agree with my friend, Senator Dick Lugar – the Merida Initiative does not invest enough in Central America, where much of the trafficking and gang activity begins. And we must press further south as well. It's time to work together to find the best practices that work across the hemisphere, and to tailor approaches to fit each country. That's why I will direct my Attorney General and Secretary of Homeland Security to sit down with all their counterparts in the Americas during my first year in office. We'll strive for unity of effort. We'll provide the resources, and ask that every country do the same. And we'll tie our support to clear benchmarks for drug seizures, corruption prosecutions, crime reduction, and kingpins busted.

We have to do our part. And that is why a core part of this effort will be a northbound-southbound strategy. We need tougher border security, and a renewed focus on busting up gangs and traffickers crossing our border. But we must address the material heading south as well. As President, I'll make it clear that we're coming after the guns, we're coming after the money laundering, and we're coming after the vehicles that enable this crime. And we'll crack down on the demand for drugs in our own communities, and restore funding for drug task forces and the COPS program. We must win the fights on our own streets if we're going to secure the region.

The third part of my agenda is advancing freedom from want, because there is much that we can do to advance opportunity for the people of the Americas.

That begins with understanding what's changed in Latin America, and what hasn't. Enormous wealth has been created, and financial markets are far stronger than a decade ago. Brazil's economy has grown by leaps and bounds, and perhaps the second richest person in the world is a Mexican. Yet while there has been great economic progress, there is still back-breaking inequality. Despite a growing middle class, 100 million people live on less than two dollars a day, and 40 percent of Latin Americans live in poverty. This feeds everything from drugs, to migration, to support for leaders that appeal to the poor without delivering on their promises.

That is why the United States must stand for growth in the Americas from the bottom up. That begins at home, with comprehensive immigration reform. That means securing our border and passing tough employer enforcement laws. It means bringing 12 million unauthorized immigrants out of the shadows. But it also means working with Mexico, Central America and others to support bottom up development to our south.

For two hundred years, the United States has made it clear that we won't stand for foreign intervention in our hemisphere. But every day, all across the Americas, there is a different kind of struggle – not against foreign armies, but against the deadly threat of hunger and thirst, disease and despair. That is not a future that we have to accept – not for the child in Port au Prince or the family in the highlands of Peru. We can do better. We must do better.

We cannot ignore suffering to our south, nor stand for the globalization of the empty stomach. Responsibility rests with governments in the region, but we must do our part. I will substantially increase our aid to the Americas, and embrace the Millennium Development Goals of halving global poverty by 2015. We'll target support to bottom-up growth through micro financing, vocational training, and small enterprise development. It's time for the United States to once again be a beacon of hope and a helping hand.

Trade must be part of this solution. But I strongly reject the Bush-McCain view that any trade deal is a good deal. We cannot accept trade that enriches those at the top of the ladder while cutting out the rungs at the bottom. It's time to understand that the goal of our trade policy must be trade that works for all people in all countries. Like Central America's bishops, I opposed CAFTA because the needs of workers were not adequately addressed. I supported the Peru Free Trade Agreement because there were binding labor and environmental provisions. That's the kind of trade we need – trade that lifts up workers, not just a corporate bottom line.

There's nothing protectionist about demanding that trade spreads the benefits of globalization, instead of steering them to special interests while we short-change workers at home and abroad. If John McCain believes – as he said the other day – that 80 percent of Americans think we're on the wrong track because we haven't passed free trade with Colombia, then he's totally out of touch with the American people. And if John McCain thinks that we can paper over our failure of leadership in the region by occasionally passing trade deals with friendly governments, then he's out of touch with the people of the Americas.

And we have to look for ways to grow our economies and deepen integration beyond trade deals. That's what China is doing right now, as they build bridges from Beijing to Brazil, and expand their investments across the region. If the United States does not step forward, we risk being left behind. And that is why we must seize a unique opportunity to lead the region toward a more secure and sustainable energy future.

All of us feel the impact of the global energy crisis. In the short-term, it means an ever-more expensive addiction to oil, which bankrolls petro-powered authoritarianism around the globe, and drives up the cost of everything from a tank of gas to dinner on the table. And

in the long-term, few regions are more imperiled by the stronger storms, higher floodwaters, and devastating droughts that could come with global warming. Whole crops could disappear, putting the food supply at risk for hundreds of millions.

While we share this risk, we also share the resources to do something about it. That's why I'll bring together the countries of the region in a new Energy Partnership for the Americas. We need to go beyond bilateral agreements. We need a regional approach. Together, we can forge a path toward sustainable growth and clean energy.

Leadership must begin at home. That's why I've proposed a cap and trade system to limit our carbon emissions and to invest in alternative sources of energy. We'll allow industrial emitters to offset a portion of this cost by investing in low carbon energy projects in Latin America and the Caribbean. And we'll increase research and development across the Americas in clean coal technology, in the next generation of sustainable biofuels not taken from food crops, and in wind and solar energy.

We'll enlist the World Bank, the Organization of American States, and the Inter-American Development Bank to support these investments, and ensure that these projects enhance natural resources like land, wildlife, and rain forests. We'll finally enforce environmental standards in our trade deals. We'll establish a program for the Department of Energy and our laboratories to share technology with countries across the region. We'll assess the opportunities and risks of nuclear power in the hemisphere by sitting down with Mexico, Brazil, Argentina and Chile. And we'll call on the American people to join this effort through an Energy Corps of engineers and scientists who will go abroad to help develop clean energy solutions.

This is the unique role that the United States can play. We can offer more than the tyranny of oil. We can learn from the progress made in a country like Brazil, while making the Americas a model for the world. We can offer leadership that serves the common prosperity and common security of the entire region.

This is the promise of FDR's Four Freedoms that we must realize. But only if we recognize that in the 21st century, we cannot treat Latin America and the Caribbean as a junior partner, just as our neighbors to the south should reject the bombast of authoritarian bullies. An alliance of the Americas will only succeed if it is founded on a bedrock of mutual respect. It's time to turn the page on the arrogance in Washington and the anti-Americanism across the region that stands in the way of progress. It's time to listen to one another and to learn from one another.

To fulfill this promise, my Administration won't wait six years to proclaim a "year of engagement." We will pursue aggressive, principled, and sustained diplomacy in the Americas from Day One. I will reinstate a Special Envoy for the Americas in my White House who will work with my full support. But we'll also expand the Foreign Service, and open more consulates in the neglected regions of the Americas. We'll expand the Peace Corps, and ask more young Americans to go abroad to deepen the trust and the ties among our people.

And we must tap the vast resource of our own immigrant population to advance each part of our agenda. One of the troubling aspects of our recent politics has been the anti-immigrant sentiment that has flared up, and been exploited by politicians come election time. We need to understand that immigration – when done legally – is a source of strength for this country. Our diversity is a source of strength for this country. When we join together – black, white, Hispanic, Asian, and native American – there is nothing that we can't accomplish. Todos somos Americanos!

Together, we can choose the future over the past.

At a time when our leadership has suffered, I have no doubts about whether we can succeed. If the United States makes its case; if we meet those who doubt us or deride us head-on; if we draw on our best tradition of standing up for those Four Freedoms – then we can shape our future instead of being shaped by it. We can renew our leadership in the hemisphere. We can win the support not just of governments, but of the people of the Americas. But only if we leave the bluster behind. Only if we are strong and steadfast; confident and consistent.

Jose Marti once wrote. "It is not enough to come to the defense of freedom with epic and intermittent efforts when it is threatened at moments that appear critical. Every moment is critical for the defense of freedom."

Every moment is critical. And this must be our moment. Freedom. Opportunity. Dignity. These are not just the values of the United States – they are the values of the Americas. They were the cause of Washington's infantry and Bolivar's cavalry; of Marti's pen and Hidalgo's church bells.

That legacy is our inheritance. That must be our cause. And now must be the time that we turn the page to a new chapter in the story of the Americas.

Fonte:

OBAMA, Barack. **Remarks to the Cuban American National Foundation in Miami, Florida.** The American Presidency Project, 23 mai.2008. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-cuban-american-national-foundation-miami-florida> Acesso em: 23 jun.2022.

ANEXO B – DISCURSO DE BARACK OBAMA (17 DE ABRIL DE 2009)

Good evening. I am honored to join you here today, and I want to thank Prime Minister Manning, the people of Trinidad and Tobago for their generosity in hosting the Fifth Summit of the Americas. And I want to extend my greetings to all the heads of state, many of who I am meeting for the first time. All of us are extraordinarily excited to have this opportunity to visit this wonderful country -- and as somebody who grew up on an island, I can tell you I feel right at home. (Applause.)

It's appropriate and important that we hold this summit in the Caribbean. The energy, the dynamism, the diversity of the Caribbean people inspires us all, and are such an important part of what we share in common as a hemisphere.

I think everybody recognizes that we come together at a critical moment for the people of the Americas. Our well-being has been set back by a historic economic crisis. Our safety is endangered by a broad range of threats. But this peril can be eclipsed by the promise of a new prosperity and personal security and the protection of liberty and justice for all the people of our hemisphere. That's the future that we can build together, but only if we move forward with a new sense of partnership.

All of us must now renew the common stake that we have in one another. I know that promises of partnership have gone unfulfilled in the past, and that trust has to be earned over time. While the United States has done much to promote peace and prosperity in the hemisphere, we have at times been disengaged, and at times we sought to dictate our terms. But I pledge to you that we seek an equal partnership. (Applause.) There is no senior partner and junior partner in our relations; there is simply engagement based on mutual respect and common interests and shared values. So I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration. (Applause.)

To move forward, we cannot let ourselves be prisoners of past disagreements. I am very grateful that President Ortega -- (applause) -- I'm grateful that President Ortega did not blame me for things that happened when I was three months old. (Laughter.) Too often, an opportunity to build a fresh partnership of the Americas has been undermined by stale debates. And we've heard all these arguments before, these debates that would have us make a false choice between rigid, state-run economies or unbridled and unregulated capitalism; between blame for right-wing paramilitaries or left-wing insurgents; between sticking to inflexible policies with regard to Cuba or denying the full human rights that are owed to the Cuban people.

I didn't come here to debate the past -- I came here to deal with the future. (Applause.) I believe, as some of our previous speakers have stated, that we must learn from history, but we can't be trapped by it. As neighbors, we have a responsibility to each other and to our citizens. And by working together, we can take important steps forward to advance prosperity and security and liberty. That is the 21st century agenda that we come together to enact. That's the new direction that we can pursue.

Before we move forward for our shared discussions over this weekend, I'd like to put forward several areas where the United States is committed already to strengthening collective action on behalf of our shared goals.

First, we must come together on behalf of our common prosperity. That's what we've already begun to do. Our unprecedented actions to stimulate growth and restart the flow of credit will help create jobs and prosperity within our borders and within yours. We joined with our G20 partners to set aside over a trillion dollars for countries going through difficult times, recognizing that we have to provide assistance to those countries that are most vulnerable. We will work with you to ensure that the Inter-American Development Bank can take the necessary steps to increase its current levels of lending and to carefully study the needs for recapitalization in the future. And we recognize that we have a special responsibility, as one of the world's financial centers, to work with partners around the globe to reform a failed regulatory system -- so that we can prevent the kinds of financial abuses that led to this current crisis from ever happening again, and achieve an economic expansion not just in the United States but all across the hemisphere that is built not on bubbles, but on sustainable economic growth.

We're also committed to combating inequality and creating prosperity from the bottom up. This is something that I've spoken about in the United States, and it's something that I believe applies across the region. I've asked Congress for \$448 million in immediate assistance for those who have been hit hardest by the crisis beyond our borders. And today, I'm pleased to announce a new Microfinance Growth Fund for the hemisphere that can restart the lending that can power businesses and entrepreneurs in each and every country that's represented here. This is not charity. (Applause.) Let me be clear: This is not charity. Together, we can create a broader foundation of prosperity that builds new markets and powers new growth for all peoples in the hemisphere, because our economies are intertwined.

Next, we can strengthen the foundation of our prosperity and our security and our environment through a new partnership on energy. Our hemisphere is blessed with bountiful

resources, and we are all endangered by climate change. Now we must come together to find new ways to produce and use energy so that we can create jobs and protect our planet.

So today, I'm proposing the creation of a new Energy and Climate Partnership of the Americas that can forge progress to a more secure and sustainable future. It's a partnership that will harness the vision and determination of countries like Mexico and Brazil that have already done outstanding work in this area to promote renewable energy and reduce greenhouse gas emissions. Each country will bring its own unique resources and needs, so we will ensure that each country can maximize its strengths as we promote efficiency and improve our infrastructure, share technologies, support investments in renewable sources of energy. And in doing so, we can create the jobs of the future, lower greenhouse gas emissions, and make this hemisphere a model for cooperation.

The dangers of climate change are part of a broad range of threats to our citizens, so the third area where we must work together is to advance our common security.

Today, too many people in the Americas live in fear. We must not tolerate violence and insecurity, no matter where it comes from. Children must be safe to play in the street, and families should never face the pain of a kidnapping. Policemen must be more powerful than kingpins, and judges must advance the rule of law. Illegal guns must not flow freely into criminal hands, and illegal drugs must not destroy lives and distort our economy.

Yesterday, President Calderón of Mexico and I renewed our commitment to combat the dangers posed by drug cartels. Today, I want to announce a new initiative to invest \$30 million to strengthen cooperation on security in the Caribbean. And I have directed key members of my Cabinet to build and sustain relations with their counterparts in the hemisphere to constantly adjust our tactics, to build upon best practices, and develop new modes of cooperation -- because the United States is a friend of every nation and person who seeks a future of security and dignity.

And let me add that I recognize that the problem will not simply be solved by law enforcement if we're not also dealing with our responsibilities in the United States. And that's why we will take aggressive action to reduce our demand for drugs, and to stop the flow of guns and bulk cash south across our borders. (Applause.) And that's why I'm making it a priority to ratify the Illicit Trafficking in Firearms Convention as another tool that we can use to prevent this from happening. And I also am mindful of the statement that's been made earlier, that unless we provide opportunity for an education and for jobs and a career for the young people in the region, then too many will end up being attracted to the drug trade. And

so we cannot separate out dealing with the drug issue on the interdiction side and the law enforcement side from the need for critical development in our communities.

Finally, we know that true security only comes with liberty and justice. Those are bedrock values of the Inter-American charter. Generations of our people have worked and fought and sacrificed for them. And it is our responsibility to advance them in our time.

So together, we have to stand up against any force that separates any of our people from that story of liberty -- whether it's crushing poverty or corrosive corruption; social exclusion or persistent racism or discrimination. Here in this room, and on this dais, we see the diversity of the Americas. Every one of our nations has a right to follow its own path. But we all have a responsibility to see that the people of the Americans [sic] have the ability to pursue their own dreams in democratic societies.

There's been several remarks directed at the issue of the relationship between the United States and Cuba, so let me address this. The United States seeks a new beginning with Cuba. I know that there is a longer -- (applause) -- I know there's a longer journey that must be traveled to overcome decades of mistrust, but there are critical steps we can take toward a new day. I've already changed a Cuba policy that I believe has failed to advance liberty or opportunity for the Cuban people. We will now allow Cuban Americans to visit the islands whenever they choose and provide resources to their families -- the same way that so many people in my country send money back to their families in your countries to pay for everyday needs.

Over the past two years, I've indicated, and I repeat today, that I'm prepared to have my administration engage with the Cuban government on a wide range of issues -- from drugs, migration, and economic issues, to human rights, free speech, and democratic reform. Now, let me be clear, I'm not interested in talking just for the sake of talking. But I do believe that we can move U.S.-Cuban relations in a new direction.

As has already been noted, and I think my presence here indicates, the United States has changed over time. (Applause.) It has not always been easy, but it has changed. And so I think it's important to remind my fellow leaders that it's not just the United States that has to change. All of us have responsibilities to look towards the future. (Applause.)

I think it's important to recognize, given historic suspicions, that the United States' policy should not be interference in other countries, but that also means that we can't blame the United States for every problem that arises in the hemisphere. That's part of the bargain. (Applause.) That's part of the change that has to take place. That's the old way, and we need a new way.

The United States will be willing to acknowledge past errors where those errors have been made. We will be partners in helping to alleviate poverty. But the American people have to get some positive reinforcement if they are to be engaged in the efforts to lift other countries out of the poverty that they're experiencing.

Every nation has been on its own journey. Here in Trinidad and Tobago, we must respect those differences while celebrating those things that we share in common. Our nations were all colonized by empires and achieved our own liberation. Our people reflect the extraordinary diversity of human beings, and our shared values reflect a common humanity -- the universal desire to leave our children a world that is more prosperous and peaceful than the one that we inherited.

So as we gather here, let us remember that our success must be measured by the ability of people to live their dreams. That's a goal that cannot be encompassed with any one policy or communiqué. It's not a matter of abstractions or ideological debates. It's a question of whether or not we are in a concrete way making the lives of our citizens better. It's reflected in the hopes of our children, in the strength of our democratic institutions, and our faith in the future.

It will take time. Nothing is going to happen overnight. But I pledge to you that the United States will be there as a friend and a partner, because our futures are inextricably bound to the future of the people of the entire hemisphere. And we are committed to shaping that future through engagement that is strong and sustained, that is meaningful, that is successful, and that is based on mutual respect and equality.

Thank you very much. (Applause.)

Fonte:

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony**, 17 abr.2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony> Acesso em: 21 jun.2022.

ANEXO C – DISCURSO DE BARACK (17 DE DEZEMBRO DE 2014)

Good afternoon. Today, the United States of America is changing its relationship with the people of Cuba.

In the most significant changes in our policy in more than fifty years, we will end an outdated approach that, for decades, has failed to advance our interests, and instead we will begin to normalize relations between our two countries. Through these changes, we intend to create more opportunities for the American and Cuban people, and begin a new chapter among the nations of the Americas.

There's a complicated history between the United States and Cuba. I was born in 1961 — just over two years after Fidel Castro took power in Cuba, and just a few months after the Bay of Pigs invasion, which tried to overthrow his regime. Over the next several decades, the relationship between our countries played out against the backdrop of the Cold War, and America's steadfast opposition to communism. We are separated by just over 90 miles. But year after year, an ideological and economic barrier hardened between our two countries.

Meanwhile, the Cuban exile community in the United States made enormous contributions to our country — in politics and business, culture and sports. Like immigrants before, Cubans helped remake America, even as they felt a painful yearning for the land and families they left behind. All of this bound America and Cuba in a unique relationship, at once family and foe.

Proudly, the United States has supported democracy and human rights in Cuba through these five decades. We have done so primarily through policies that aimed to isolate the island, preventing the most basic travel and commerce that Americans can enjoy anywhere else. And though this policy has been rooted in the best of intentions, no other nation joins us in imposing these sanctions, and it has had little effect beyond providing the Cuban government with a rationale for restrictions on its people. Today, Cuba is still governed by the Castros and the Communist Party that came to power half a century ago.

Neither the American, nor Cuban people are well served by a rigid policy that is rooted in events that took place before most of us were born. Consider that for more than 35 years, we've had relations with China — a far larger country also governed by a Communist Party. Nearly two decades ago, we reestablished relations with Vietnam, where we fought a war that claimed more Americans than any Cold War confrontation.

That's why — when I came into office — I promised to re-examine our Cuba policy. As a start, we lifted restrictions for Cuban Americans to travel and send remittances to their

families in Cuba. These changes, once controversial, now seem obvious. Cuban Americans have been reunited with their families, and are the best possible ambassadors for our values. And through these exchanges, a younger generation of Cuban Americans has increasingly questioned an approach that does more to keep Cuba closed off from an interconnected world.

While I have been prepared to take additional steps for some time, a major obstacle stood in our way — the wrongful imprisonment, in Cuba, of a U.S. citizen and USAID subcontractor Alan Gross for five years. Over many months, my administration has held discussions with the Cuban government about Alan's case, and other aspects of our relationship. His Holiness Pope Francis issued a personal appeal to me, and to Cuba's President Raul Castro, urging us to resolve Alan's case, and to address Cuba's interest in the release of three Cuban agents who have been jailed in the United States for over 15 years.

Today, Alan returned home — reunited with his family at long last. Alan was released by the Cuban government on humanitarian grounds. Separately, in exchange for the three Cuban agents, Cuba today released one of the most important intelligence agents that the United States has ever had in Cuba, and who has been imprisoned for nearly two decades. This man, whose sacrifice has been known to only a few, provided America with the information that allowed us to arrest the network of Cuban agents that included the men transferred to Cuba today, as well as other spies in the United States. This man is now safely on our shores.

Having recovered these two men who sacrificed for our country, I'm now taking steps to place the interests of the people of both countries at the heart of our policy.

First, I've instructed Secretary Kerry to immediately begin discussions with Cuba to reestablish diplomatic relations that have been severed since January of 1961. Going forward, the United States will reestablish an embassy in Havana, and high-ranking officials will visit Cuba.

Where we can advance shared interests, we will — on issues like health, migration, counterterrorism, drug trafficking and disaster response. Indeed, we've seen the benefits of cooperation between our countries before. It was a Cuban, Carlos Finlay, who discovered that mosquitoes carry yellow fever; his work helped Walter Reed fight it. Cuba has sent hundreds of health care workers to Africa to fight Ebola, and I believe American and Cuban health care workers should work side by side to stop the spread of this deadly disease.

Now, where we disagree, we will raise those differences directly — as we will continue to do on issues related to democracy and human rights in Cuba. But I believe that we can do more to support the Cuban people and promote our values through engagement.

After all, these 50 years have shown that isolation has not worked. It's time for a new approach.

Second, I've instructed Secretary Kerry to review Cuba's designation as a State Sponsor of Terrorism. This review will be guided by the facts and the law. Terrorism has changed in the last several decades. At a time when we are focused on threats from al Qaeda to ISIL, a nation that meets our conditions and renounces the use of terrorism should not face this sanction.

Third, we are taking steps to increase travel, commerce, and the flow of information to and from Cuba. This is fundamentally about freedom and openness, and also expresses my belief in the power of people-to-people engagement. With the changes I'm announcing today, it will be easier for Americans to travel to Cuba, and Americans will be able to use American credit and debit cards on the island. Nobody represents America's values better than the American people, and I believe this contact will ultimately do more to empower the Cuban people.

I also believe that more resources should be able to reach the Cuban people. So we're significantly increasing the amount of money that can be sent to Cuba, and removing limits on remittances that support humanitarian projects, the Cuban people, and the emerging Cuban private sector.

I believe that American businesses should not be put at a disadvantage, and that increased commerce is good for Americans and for Cubans. So we will facilitate authorized transactions between the United States and Cuba. U.S. financial institutions will be allowed to open accounts at Cuban financial institutions. And it will be easier for U.S. exporters to sell goods in Cuba.

I believe in the free flow of information. Unfortunately, our sanctions on Cuba have denied Cubans access to technology that has empowered individuals around the globe. So I've authorized increased telecommunications connections between the United States and Cuba. Businesses will be able to sell goods that enable Cubans to communicate with the United States and other countries.

These are the steps that I can take as President to change this policy. The embargo that's been imposed for decades is now codified in legislation. As these changes unfold, I look forward to engaging Congress in an honest and serious debate about lifting the embargo.

Yesterday, I spoke with Raul Castro to finalize Alan Gross's release and the exchange of prisoners, and to describe how we will move forward. I made clear my strong belief that Cuban society is constrained by restrictions on its citizens. In addition to the return of Alan

Gross and the release of our intelligence agent, we welcome Cuba's decision to release a substantial number of prisoners whose cases were directly raised with the Cuban government by my team. We welcome Cuba's decision to provide more access to the Internet for its citizens, and to continue increasing engagement with international institutions like the United Nations and the International Committee of the Red Cross that promote universal values.

But I'm under no illusion about the continued barriers to freedom that remain for ordinary Cubans. The United States believes that no Cubans should face harassment or arrest or beatings simply because they're exercising a universal right to have their voices heard, and we will continue to support civil society there. While Cuba has made reforms to gradually open up its economy, we continue to believe that Cuban workers should be free to form unions, just as their citizens should be free to participate in the political process.

Moreover, given Cuba's history, I expect it will continue to pursue foreign policies that will at times be sharply at odds with American interests. I do not expect the changes I am announcing today to bring about a transformation of Cuban society overnight. But I am convinced that through a policy of engagement, we can more effectively stand up for our values and help the Cuban people help themselves as they move into the 21st century.

To those who oppose the steps I'm announcing today, let me say that I respect your passion and share your commitment to liberty and democracy. The question is how we uphold that commitment. I do not believe we can keep doing the same thing for over five decades and expect a different result. Moreover, it does not serve America's interests, or the Cuban people, to try to push Cuba toward collapse. Even if that worked — and it hasn't for 50 years — we know from hard-earned experience that countries are more likely to enjoy lasting transformation if their people are not subjected to chaos. We are calling on Cuba to unleash the potential of 11 million Cubans by ending unnecessary restrictions on their political, social, and economic activities. In that spirit, we should not allow U.S. sanctions to add to the burden of Cuban citizens that we seek to help.

To the Cuban people, America extends a hand of friendship. Some of you have looked to us as a source of hope, and we will continue to shine a light of freedom. Others have seen us as a former colonizer intent on controlling your future. José Martí once said, "Liberty is the right of every man to be honest." Today, I am being honest with you. We can never erase the history between us, but we believe that you should be empowered to live with dignity and self-determination. Cubans have a saying about daily life: "No es facil" — it's not easy. Today, the United States wants to be a partner in making the lives of ordinary Cubans a little bit easier, more free, more prosperous.

To those who have supported these measures, I thank you for being partners in our efforts. In particular, I want to thank His Holiness Pope Francis, whose moral example shows us the importance of pursuing the world as it should be, rather than simply settling for the world as it is; the government of Canada, which hosted our discussions with the Cuban government; and a bipartisan group of congressmen who have worked tirelessly for Alan Gross's release, and for a new approach to advancing our interests and values in Cuba.

Finally, our shift in policy towards Cuba comes at a moment of renewed leadership in the Americas. This April, we are prepared to have Cuba join the other nations of the hemisphere at the Summit of the Americas. But we will insist that civil society join us so that citizens, not just leaders, are shaping our future. And I call on all of my fellow leaders to give meaning to the commitment to democracy and human rights at the heart of the Inter-American Charter. Let us leave behind the legacy of both colonization and communism, the tyranny of drug cartels, dictators and sham elections. A future of greater peace, security and democratic development is possible if we work together -- not to maintain power, not to secure vested interest, but instead to advance the dreams of our citizens.

My fellow Americans, the city of Miami is only 200 miles or so from Havana. Countless thousands of Cubans have come to Miami -- on planes and makeshift rafts; some with little but the shirt on their back and hope in their hearts. Today, Miami is often referred to as the capital of Latin America. But it is also a profoundly American city -- a place that reminds us that ideals matter more than the color of our skin, or the circumstances of our birth; a demonstration of what the Cuban people can achieve, and the openness of the United States to our family to the South. Todos somos Americanos.

Change is hard -- in our own lives, and in the lives of nations. And change is even harder when we carry the heavy weight of history on our shoulders. But today we are making these changes because it is the right thing to do. Today, America chooses to cut loose the shackles of the past so as to reach for a better future -- for the Cuban people, for the American people, for our entire hemisphere, and for the world.

Thank you. God bless you and God bless the United States of America.

Fonte:

OBAMA, Barack. **Statement by the President on Cuba Policy Changes**, 17 dez. 2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes> Acesso em: 18 jun.2022.

ANEXO D – DISCURSO DE BARACK OBAMA (11 DE ABRIL DE 2015)

Let me begin by thanking President Varela and the Panamanian government for their leadership in hosting this 7th Summit of the Americas. Mr. President, to you and the people of Panama City and all the people of Panama -- thank you for your extraordinary hospitality and your outstanding arrangements.

I, too, want to express my thoughts and prayers are with the people of Chile as they're managing through a very difficult time. And I look forward to seeing President Bachelet at a future summit.

When I came to my first Summit of the Americas six years ago, I promised to begin a new chapter of engagement in this region. I believed that our nations had to break free from the old arguments, the old grievances that had too often trapped us in the past; that we had a shared responsibility to look to the future and to think and act in fresh ways. I pledged to build a new era of cooperation between our countries, as equal partners, based on mutual interest and mutual respect. And I said that this new approach would be sustained throughout my presidency; it has, including during this past year. I've met that commitment.

We come together at a historic time. As has already been noted, the changes that I announced to U.S. policy toward Cuba mark the beginning of a new relationship between the people of the United States and the people of Cuba. It will mean, as we're already seeing, more Americans traveling to Cuba, more cultural exchanges, more commerce, more potential investment. But most of all, it will mean more opportunity and resources for the Cuban people. And we hope to be able to help on humanitarian projects, and provide more access to telecommunications and the Internet, and the free flow of information.

We continue to make progress towards fulfilling our shared commitments to formally reestablish diplomatic relations, and I have called on Congress to begin working to lift the embargo that's been in place for decades. The point is, the United States will not be imprisoned by the past. We're looking to the future and to policies that improve the lives of the Cuban people and advance the interests of cooperation in the hemisphere.

This shift in U.S. policy represents a turning point for our entire region. The fact that President Castro and I are both sitting here today marks a historic occasion. This is the first time in more than half a century that all the nations of the Americas are meeting to address our future together. I think it's no secret -- and President Castro, I'm sure, would agree -- that there will continue to be significant differences between our two countries. We will continue

to speak out on behalf of universal values that we think are important. I'm sure President Castro will continue to speak out on the issues he thinks are important.

But I firmly believe that if we can continue to move forward and seize this momentum in pursuit of mutual interests, then better relations between the United States and Cuba will create new opportunities for cooperation across our region -- for the security and prosperity and health and dignity of all our people.

Now, alongside our shift toward Cuba, the United States has deepened our engagement in the Americas across the board. Since I took office, we've boosted U.S. exports and also U.S. imports from the rest of the hemisphere by over 50 percent. And that supports millions of jobs in all of our countries. I've proposed \$1 billion to help the people of Central America strengthen governance, and improve security and help to spark more economic growth and, most importantly, provide new pathways for young people who too often see their only prospects an underground economy that too often leads to violence.

We're partnering with countries across the region to develop clean, more affordable and reliable energy that helps nations to combat the urgent threat of climate change, as President Rousseff already noted. Our 100,000 Strong in the Americas initiative is working to bring 100,000 students from Latin America to the United States and 100,000 students from the United States to Latin America. The new initiatives that I announced in Jamaica will help empower a new generation of young people across the Americas with the skills and job training that they need to compete in the global economy.

During the course of my meetings with CARICOM, as well as my meetings with SICA, as well as the discussions that I've had with many of you bilaterally, there have been additional ideas that we're very interested in -- finding ways in which we can expand access to the Internet and broadband; how we can structure private-public partnerships to rebuild infrastructure across the region; and to expand our commercial ties in a broad-based and inclusive way. Because I am firmly of the belief that we will only succeed if everybody benefits from the economic growth, not just a few at the top.

At home, I've taken executive actions to fix as much of our broken immigration system as I can, which includes trying to help people come out of the shadows so that they can live and work in a country that they call home. And that includes hundreds of thousands of young people we call DREAMers, who have already received temporary relief. And I'm remaining committed to working with our Congress on comprehensive immigration reform.

So the bottom line is this: The United States is focused on the future. We're not caught up in ideology -- at least I'm not. I'm interested in progress and I'm interested in

results. I'm not interested in theoretic arguments; I'm interested in actually delivering for people. We are more deeply engaged across the region than we have been in decades. And those of you have interacted with me know that if you bring an issue to my attention, I will do my best to try to address it. I will not always be able to fix it right away, but I will do my best.

I believe the relationship between the United States and the Americas is as good as it has ever been. I'm here today to work with you to build on this progress. Let me just mention a few areas in which I think we can make more progress.

First, we will continue to uphold the Inter-American Democratic Charter, which states that "the peoples of the Americas have a right to democracy." I believe our governments, together, have an obligation to uphold the universal freedoms and rights of all our citizens. I want to again commend President Varela and Panama for making civil society groups from across the region formal partners in this summit for the first time. I believe the voices of our citizens must be heard. And I believe going forward, civil society should be a permanent part of these summits.

Second, we have to focus on reigniting economic growth that can fuel progress further in those communities that have not been reached. And that means making the Americas more competitive. We still have work to do to harmonize regulations; encourage good governance and transparency that attracts investment; invest in infrastructure; address some of the challenges that we have with respect to energy. The cost of energy in many communities -- in many countries, particularly in Central American and the Caribbean, are so high that it presents a great challenge to economic development, and we think that we can help particularly around clean energy issues.

We have to confront the injustice of economic inequality and poverty. I think that collectively we are starting to identify what programs work and which programs do not work. And we should put more money in those things that do work, and stop doing those things that don't. We don't have money to waste because of too many young people out there with enormous needs. I think President Varela is right to focus particularly on education and skills building. And this is an agenda which we should all tackle collectively.

Third, we have to keep investing in the clean energy that creates jobs and combats climate change. The United States is today leading this global effort, along with many of you. And I should point out that America's carbon pollution is near its lowest level in almost two decades. Across the Americas, I think we have the opportunity to expand our clean energy partnerships and increase our investments in renewables.

And finally, we have to stand firm for the security of our citizens. We must continue to join with our partners across the region, especially in Central America, but also in the Caribbean, to promote an approach, a holistic approach that applies rule of law, respects human rights, but also tackles the narco-traffickers that devastate so many communities. This is a shared responsibility. And I've said before that the United States has a responsibility to reduce the demand for drugs and to reduce the flow of weapons south, even as we partner with you to go after the networks that can cause so much violence.

So, a new relationship with Cuba. More trade and economic partnerships that reduce poverty and creates opportunity, particularly focusing on education. Increased people-to-people exchanges. More investment in our young people. Clean energy that combats climate change. Security cooperation to protect our citizens and our communities. That's the new chapter of engagement that the United States is pursuing across the Americas.

I want to make one last comment addressing some of the points that President Correa raised and I'm sure will be raised by a few others during this discussion. I always enjoy the history lessons that I receive when I'm here. I'm a student of history, so I tend to actually be familiar with many of these episodes that have been mentioned. I am the first one to acknowledge that America's application of concern around human rights has not always been consistent. And I'm certainly mindful that there are dark chapters in our own history in which we have not observed the principles and ideals upon which the country was founded.

Just a few weeks ago, I was in Selma, Alabama celebrating the 50th anniversary of a march across a bridge that resulted in horrific violence. And the reason I was there, and the reason it was a celebration, is because it was a triumph of human spirit in which ordinary people without resort to violence were able to overcome systematic segregation. Their voices were heard, and our country changed.

America never makes a claim about being perfect. We do make a claim about being open to change. So I would just say that we can, I suppose, spend a lot of time talking about past grievances, and I suppose that it's possible to use the United States as a handy excuse every so often for political problems that may be occurring domestically. But that's not going to bring progress. That's not going to solve the problems of children who can't read, who don't have enough to eat. It's not going to make our countries more productive or more competitive in a global economy.

So I just want to make very clear that when we speak out on something like human rights, it's not because we think we are perfect, but it is because we think the ideal of not jailing people if they disagree with you is the right ideal.

Perhaps President Correa has more confidence than I do in distinguishing between bad press and good press. There are a whole bunch of press that I think is bad, mainly because it criticizes me, but they continue to speak out in the United States because I don't have confidence in a system in which one person is making that determination. I think that if we believe in democracy it means that everybody has the chance to speak out and offer their opinions, and stand up for what they believe is right, and express their conscience, and pray as they would, and organize and assemble as they believe is appropriate -- as long as they're not operating violently.

So we will continue to speak out on those issues not because we're interested in meddling, but because we know from our own history. It's precisely because we're imperfect that we believe it's appropriate for us to stand up. When Dr. King was in jail, people outside the United States spoke up on his behalf. And I would be betraying our history if I did not do the same.

The Cold War has been over for a long time. And I'm not interested in having battles that, frankly, started before I was born. What I am interested in is solving problems, working with you. That's what the United States is interested in doing. That's why we've invested so much in our bilateral relationships, and that's why I will continue to invest in creating the kind of spirit of equal partnership and mutual interest and mutual respect upon which I believe progress can advance.

Thank you very much. (Applause.)

Fonte:

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama at the First Plenary Session of the Summit of the Americas**, 11 abr.2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/11/remarks-president-obama-first-plenary-session-summit-americas> Acesso em: 15 jun.2022.

ANEXO E – DISCURSO DE BARACK OBAMA (22 DE MARÇO DE 2016)

President Castro, the people of Cuba, thank you so much for the warm welcome that I have received, that my family have received, and that our delegation has received. It is an extraordinary honor to be here today.

Before I begin, please indulge me. I want to comment on the terrorist attacks that have taken place in Brussels. The thoughts and the prayers of the American people are with the people of Belgium. We stand in solidarity with them in condemning these outrageous attacks against innocent people. We will do whatever is necessary to support our friend and ally, Belgium, in bringing to justice those who are responsible. And this is yet another reminder that the world must unite, we must be together, regardless of nationality, or race, or faith, in fighting against the scourge of terrorism. We can -- and will -- defeat those who threaten the safety and security of people all around the world.

To the government and the people of Cuba, I want to thank you for the kindness that you've shown to me and Michelle, Malia, Sasha, my mother-in-law, Marian.

"Cultivo una rosa blanca." (Applause.) In his most famous poem, Jose Marti made this offering of friendship and peace to both his friend and his enemy. Today, as the President of the United States of America, I offer the Cuban people el saludo de paz. (Applause.)

Havana is only 90 miles from Florida, but to get here we had to travel a great distance -- over barriers of history and ideology; barriers of pain and separation. The blue waters beneath Air Force One once carried American battleships to this island -- to liberate, but also to exert control over Cuba. Those waters also carried generations of Cuban revolutionaries to the United States, where they built support for their cause. And that short distance has been crossed by hundreds of thousands of Cuban exiles -- on planes and makeshift rafts -- who came to America in pursuit of freedom and opportunity, sometimes leaving behind everything they owned and every person that they loved.

Like so many people in both of our countries, my lifetime has spanned a time of isolation between us. The Cuban Revolution took place the same year that my father came to the United States from Kenya. The Bay of Pigs took place the year that I was born. The next year, the entire world held its breath, watching our two countries, as humanity came as close as we ever have to the horror of nuclear war. As the decades rolled by, our governments settled into a seemingly endless confrontation, fighting battles through proxies. In a world that remade itself time and again, one constant was the conflict between the United States and Cuba.

I have come here to bury the last remnant of the Cold War in the Americas. (Applause.) I have come here to extend the hand of friendship to the Cuban people. (Applause.)

I want to be clear: The differences between our governments over these many years are real and they are important. I'm sure President Castro would say the same thing -- I know, because I've heard him address those differences at length. But before I discuss those issues, we also need to recognize how much we share. Because in many ways, the United States and Cuba are like two brothers who've been estranged for many years, even as we share the same blood.

We both live in a new world, colonized by Europeans. Cuba, like the United States, was built in part by slaves brought here from Africa. Like the United States, the Cuban people can trace their heritage to both slaves and slave-owners. We've welcomed both immigrants who came a great distance to start new lives in the Americas.

Over the years, our cultures have blended together. Dr. Carlos Finlay's work in Cuba paved the way for generations of doctors, including Walter Reed, who drew on Dr. Finlay's work to help combat Yellow Fever. Just as Marti wrote some of his most famous words in New York, Ernest Hemingway made a home in Cuba, and found inspiration in the waters of these shores. We share a national past-time -- La Pelota -- and later today our players will compete on the same Havana field that Jackie Robinson played on before he made his Major League debut. (Applause.) And it's said that our greatest boxer, Muhammad Ali, once paid tribute to a Cuban that he could never fight -- saying that he would only be able to reach a draw with the great Cuban, Teofilo Stevenson. (Applause.)

So even as our governments became adversaries, our people continued to share these common passions, particularly as so many Cubans came to America. In Miami or Havana, you can find places to dance the Cha-Cha-Cha or the Salsa, and eat ropa vieja. People in both of our countries have sung along with Celia Cruz or Gloria Estefan, and now listen to reggaeton or Pitbull. (Laughter.) Millions of our people share a common religion -- a faith that I paid tribute to at the Shrine of our Lady of Charity in Miami, a peace that Cubans find in La Cachita.

For all of our differences, the Cuban and American people share common values in their own lives. A sense of patriotism and a sense of pride -- a lot of pride. A profound love of family. A passion for our children, a commitment to their education. And that's why I believe our grandchildren will look back on this period of isolation as an aberration, as just one chapter in a longer story of family and of friendship.

But we cannot, and should not, ignore the very real differences that we have -- about how we organize our governments, our economies, and our societies. Cuba has a one-party system; the United States is a multi-party democracy. Cuba has a socialist economic model; the United States is an open market. Cuba has emphasized the role and rights of the state; the United States is founded upon the rights of the individual.

Despite these differences, on December 17th 2014, President Castro and I announced that the United States and Cuba would begin a process to normalize relations between our countries. (Applause.) Since then, we have established diplomatic relations and opened embassies. We've begun initiatives to cooperate on health and agriculture, education and law enforcement. We've reached agreements to restore direct flights and mail service. We've expanded commercial ties, and increased the capacity of Americans to travel and do business in Cuba.

And these changes have been welcomed, even though there are still opponents to these policies. But still, many people on both sides of this debate have asked: Why now? Why now?

There is one simple answer: What the United States was doing was not working. We have to have the courage to acknowledge that truth. A policy of isolation designed for the Cold War made little sense in the 21st century. The embargo was only hurting the Cuban people instead of helping them. And I've always believed in what Martin Luther King, Jr. called "the fierce urgency of now" -- we should not fear change, we should embrace it. (Applause.)

That leads me to a bigger and more important reason for these changes: *Creo en el pueblo Cubano*. I believe in the Cuban people. (Applause.) This is not just a policy of normalizing relations with the Cuban government. The United States of America is normalizing relations with the Cuban people. (Applause.)

And today, I want to share with you my vision of what our future can be. I want the Cuban people -- especially the young people -- to understand why I believe that you should look to the future with hope; not the false promise which insists that things are better than they really are, or the blind optimism that says all your problems can go away tomorrow. Hope that is rooted in the future that you can choose and that you can shape, and that you can build for your country.

I'm hopeful because I believe that the Cuban people are as innovative as any people in the world.

In a global economy, powered by ideas and information, a country's greatest asset is its people. In the United States, we have a clear monument to what the Cuban people can build: it's called Miami. Here in Havana, we see that same talent in cuentapropistas, cooperatives and old cars that still run. *El Cubano inventa del aire.* (Applause.)

Cuba has an extraordinary resource -- a system of education which values every boy and every girl. (Applause.) And in recent years, the Cuban government has begun to open up to the world, and to open up more space for that talent to thrive. In just a few years, we've seen how cuentapropistas can succeed while sustaining a distinctly Cuban spirit. Being self-employed is not about becoming more like America, it's about being yourself.

Look at Sandra Lidice Aldama, who chose to start a small business. Cubans, she said, can "innovate and adapt without losing our identity...our secret is in not copying or imitating but simply being ourselves."

Look at Papito Valladeres, a barber, whose success allowed him to improve conditions in his neighborhood. "I realize I'm not going to solve all of the world's problems," he said. "But if I can solve problems in the little piece of the world where I live, it can ripple across Havana."

That's where hope begins -- with the ability to earn your own living, and to build something you can be proud of. That's why our policies focus on supporting Cubans, instead of hurting them. That's why we got rid of limits on remittances -- so ordinary Cubans have more resources. That's why we're encouraging travel -- which will build bridges between our people, and bring more revenue to those Cuban small businesses. That's why we've opened up space for commerce and exchanges -- so that Americans and Cubans can work together to find cures for diseases, and create jobs, and open the door to more opportunity for the Cuban people.

As President of the United States, I've called on our Congress to lift the embargo. (Applause.) It is an outdated burden on the Cuban people. It's a burden on the Americans who want to work and do business or invest here in Cuba. It's time to lift the embargo. But even if we lifted the embargo tomorrow, Cubans would not realize their potential without continued change here in Cuba. (Applause.) It should be easier to open a business here in Cuba. A worker should be able to get a job directly with companies who invest here in Cuba. Two currencies shouldn't separate the type of salaries that Cubans can earn. The Internet should be available across the island, so that Cubans can connect to the wider world -- (applause) -- and to one of the greatest engines of growth in human history.

There's no limitation from the United States on the ability of Cuba to take these steps. It's up to you. And I can tell you as a friend that sustainable prosperity in the 21st century depends upon education, health care, and environmental protection. But it also depends on the free and open exchange of ideas. If you can't access information online, if you cannot be exposed to different points of view, you will not reach your full potential. And over time, the youth will lose hope.

I know these issues are sensitive, especially coming from an American President. Before 1959, some Americans saw Cuba as something to exploit, ignored poverty, enabled corruption. And since 1959, we've been shadow-boxers in this battle of geopolitics and personalities. I know the history, but I refuse to be trapped by it. (Applause.)

I've made it clear that the United States has neither the capacity, nor the intention to impose change on Cuba. What changes come will depend upon the Cuban people. We will not impose our political or economic system on you. We recognize that every country, every people, must chart its own course and shape its own model. But having removed the shadow of history from our relationship, I must speak honestly about the things that I believe -- the things that we, as Americans, believe. As Marti said, "Liberty is the right of every man to be honest, to think and to speak without hypocrisy."

So let me tell you what I believe. I can't force you to agree, but you should know what I think. I believe that every person should be equal under the law. (Applause.) Every child deserves the dignity that comes with education, and health care and food on the table and a roof over their heads. (Applause.) I believe citizens should be free to speak their mind without fear -- (applause) -- to organize, and to criticize their government, and to protest peacefully, and that the rule of law should not include arbitrary detentions of people who exercise those rights. (Applause.) I believe that every person should have the freedom to practice their faith peacefully and publicly. (Applause.) And, yes, I believe voters should be able to choose their governments in free and democratic elections. (Applause.)

Not everybody agrees with me on this. Not everybody agrees with the American people on this. But I believe those human rights are universal. (Applause.) I believe they are the rights of the American people, the Cuban people, and people around the world.

Now, there's no secret that our governments disagree on many of these issues. I've had frank conversations with President Castro. For many years, he has pointed out the flaws in the American system -- economic inequality; the death penalty; racial discrimination; wars abroad. That's just a sample. He has a much longer list. (Laughter.) But here's what the

Cuban people need to understand: I welcome this open debate and dialogue. It's good. It's healthy. I'm not afraid of it.

We do have too much money in American politics. But, in America, it's still possible for somebody like me -- a child who was raised by a single mom, a child of mixed race who did not have a lot of money -- to pursue and achieve the highest office in the land. That's what's possible in America. (Applause.)

We do have challenges with racial bias -- in our communities, in our criminal justice system, in our society -- the legacy of slavery and segregation. But the fact that we have open debates within America's own democracy is what allows us to get better. In 1959, the year that my father moved to America, it was illegal for him to marry my mother, who was white, in many American states. When I first started school, we were still struggling to desegregate schools across the American South. But people organized; they protested; they debated these issues; they challenged government officials. And because of those protests, and because of those debates, and because of popular mobilization, I'm able to stand here today as an African-American and as President of the United States. That was because of the freedoms that were afforded in the United States that we were able to bring about change.

I'm not saying this is easy. There's still enormous problems in our society. But democracy is the way that we solve them. That's how we got health care for more of our people. That's how we made enormous gains in women's rights and gay rights. That's how we address the inequality that concentrates so much wealth at the top of our society. Because workers can organize and ordinary people have a voice, American democracy has given our people the opportunity to pursue their dreams and enjoy a high standard of living. (Applause.)

Now, there are still some tough fights. It isn't always pretty, the process of democracy. It's often frustrating. You can see that in the election going on back home. But just stop and consider this fact about the American campaign that's taking place right now. You had two Cuban Americans in the Republican Party, running against the legacy of a black man who is President, while arguing that they're the best person to beat the Democratic nominee who will either be a woman or a Democratic Socialist. (Laughter and applause.) Who would have believed that back in 1959? That's a measure of our progress as a democracy. (Applause.)

So here's my message to the Cuban government and the Cuban people: The ideals that are the starting point for every revolution -- America's revolution, Cuba's revolution, the liberation movements around the world -- those ideals find their truest expression, I believe,

in democracy. Not because American democracy is perfect, but precisely because we're not. And we -- like every country -- need the space that democracy gives us to change. It gives individuals the capacity to be catalysts to think in new ways, and to reimagine how our society should be, and to make them better.

There's already an evolution taking place inside of Cuba, a generational change. Many suggested that I come here and ask the people of Cuba to tear something down -- but I'm appealing to the young people of Cuba who will lift something up, build something new. (Applause.) El futuro de Cuba tiene que estar en las manos del pueblo Cubano. (Applause.)

And to President Castro -- who I appreciate being here today -- I want you to know, I believe my visit here demonstrates you do not need to fear a threat from the United States. And given your commitment to Cuba's sovereignty and self-determination, I am also confident that you need not fear the different voices of the Cuban people -- and their capacity to speak, and assemble, and vote for their leaders. In fact, I'm hopeful for the future because I trust that the Cuban people will make the right decisions.

And as you do, I'm also confident that Cuba can continue to play an important role in the hemisphere and around the globe -- and my hope is, is that you can do so as a partner with the United States.

We've played very different roles in the world. But no one should deny the service that thousands of Cuban doctors have delivered for the poor and suffering. (Applause.) Last year, American health care workers -- and the U.S. military -- worked side-by-side with Cubans to save lives and stamp out Ebola in West Africa. I believe that we should continue that kind of cooperation in other countries.

We've been on the different side of so many conflicts in the Americas. But today, Americans and Cubans are sitting together at the negotiating table, and we are helping the Colombian people resolve a civil war that's dragged on for decades. (Applause.) That kind of cooperation is good for everybody. It gives everyone in this hemisphere hope.

We took different journeys to our support for the people of South Africa in ending apartheid. But President Castro and I could both be there in Johannesburg to pay tribute to the legacy of the great Nelson Mandela. (Applause.) And in examining his life and his words, I'm sure we both realize we have more work to do to promote equality in our own countries -- to reduce discrimination based on race in our own countries. And in Cuba, we want our engagement to help lift up the Cubans who are of African descent -- (applause) -- who've proven that there's nothing they cannot achieve when given the chance.

We've been a part of different blocs of nations in the hemisphere, and we will continue to have profound differences about how to promote peace, security, opportunity, and human rights. But as we normalize our relations, I believe it can help foster a greater sense of unity in the Americas -- todos somos Americanos. (Applause.)

From the beginning of my time in office, I've urged the people of the Americas to leave behind the ideological battles of the past. We are in a new era. I know that many of the issues that I've talked about lack the drama of the past. And I know that part of Cuba's identity is its pride in being a small island nation that could stand up for its rights, and shake the world. But I also know that Cuba will always stand out because of the talent, hard work, and pride of the Cuban people. That's your strength. (Applause.) Cuba doesn't have to be defined by being against the United States, any more than the United States should be defined by being against Cuba. I'm hopeful for the future because of the reconciliation that's taking place among the Cuban people.

I know that for some Cubans on the island, there may be a sense that those who left somehow supported the old order in Cuba. I'm sure there's a narrative that lingers here which suggests that Cuban exiles ignored the problems of pre-Revolutionary Cuba, and rejected the struggle to build a new future. But I can tell you today that so many Cuban exiles carry a memory of painful -- and sometimes violent -- separation. They love Cuba. A part of them still considers this their true home. That's why their passion is so strong. That's why their heartache is so great. And for the Cuban American community that I've come to know and respect, this is not just about politics. This is about family -- the memory of a home that was lost; the desire to rebuild a broken bond; the hope for a better future the hope for return and reconciliation.

For all of the politics, people are people, and Cubans are Cubans. And I've come here -- I've traveled this distance -- on a bridge that was built by Cubans on both sides of the Florida Straits. I first got to know the talent and passion of the Cuban people in America. And I know how they have suffered more than the pain of exile -- they also know what it's like to be an outsider, and to struggle, and to work harder to make sure their children can reach higher in America.

So the reconciliation of the Cuban people -- the children and grandchildren of revolution, and the children and grandchildren of exile -- that is fundamental to Cuba's future. (Applause.)

You see it in Gloria Gonzalez, who traveled here in 2013 for the first time after 61 years of separation, and was met by her sister, Llorca. “You recognized me, but I didn’t recognize you,” Gloria said after she embraced her sibling. Imagine that, after 61 years.

You see it in Melinda Lopez, who came to her family’s old home. And as she was walking the streets, an elderly woman recognized her as her mother’s daughter, and began to cry. She took her into her home and showed her a pile of photos that included Melinda’s baby picture, which her mother had sent 50 years ago. Melinda later said, “So many of us are now getting so much back.”

You see it in Cristian Miguel Soler, a young man who became the first of his family to travel here after 50 years. And meeting relatives for the first time, he said, “I realized that family is family no matter the distance between us.”

Sometimes the most important changes start in small places. The tides of history can leave people in conflict and exile and poverty. It takes time for those circumstances to change. But the recognition of a common humanity, the reconciliation of people bound by blood and a belief in one another -- that’s where progress begins. Understanding, and listening, and forgiveness. And if the Cuban people face the future together, it will be more likely that the young people of today will be able to live with dignity and achieve their dreams right here in Cuba.

The history of the United States and Cuba encompass revolution and conflict; struggle and sacrifice; retribution and, now, reconciliation. It is time, now, for us to leave the past behind. It is time for us to look forward to the future together -- un future de esperanza. And it won’t be easy, and there will be setbacks. It will take time. But my time here in Cuba renews my hope and my confidence in what the Cuban people will do. We can make this journey as friends, and as neighbors, and as family -- together. Si se puede. Muchas gracias. (Applause.)

Fonte:

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama to the People of Cuba**, 22 mar.2016.

Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/22/remarks-president-obama-people-Cuba> Acesso em: 14 jun.2022.

ANEXO F – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (26 DE JULHO DE 2007)

Hace exactamente un año, cuando escuchábamos los discursos pronunciados por el Comandante en Jefe en Bayamo y Holguín, no podíamos siquiera sospechar el duro golpe que nos esperaba.

El próximo 31 de julio se cumplirá el primer aniversario de la Proclama de Fidel, quien para alegría de nuestro pueblo ya despliega una actividad cada vez más intensa y sumamente valiosa, como lo demuestran sus reflexiones publicadas por la prensa, aunque ni en los momentos más graves de su enfermedad dejó de aportar su sabiduría y experiencia ante cada problema y decisión cardinal.

No conocen bien a nuestro pueblo quienes se asombran ante su capacidad de crecerse hasta la altura que demanda cada reto

Han sido en realidad meses muy difíciles, aunque con un efecto diametralmente distinto al que esperaban nuestros enemigos, que soñaban con que se entronizaría el caos y el socialismo cubano terminaría por desplomarse. Incluso importantes funcionarios norteamericanos declararon el propósito de aprovechar dicho escenario para destruir la Revolución.

No conocen bien a nuestro pueblo quienes se asombran ante su capacidad de crecerse hasta la altura que demanda cada reto, por grande que sea, pues esta es realmente la única actitud consecuente con nuestra historia.

Es bien conocida la lucha librada por cubanos de muchas generaciones, desde La Demajagua, el Moncada y hasta el presente, siempre frente a grandes obstáculos y poderosos enemigos. ¡Cuánto sacrificio y dificultades! ¡Cuántas veces hubo que reiniciar la lucha después de cada revés!

Solamente en los años transcurridos desde el 26 de julio de 1953, vino la prisión, el exilio, el Granma, la lucha en la sierra y el llano, hasta que cinco años, cinco meses y cinco días después del asalto al Moncada, llegó el primero de enero de 1959.

En aquel entonces, al igual que va ocurriendo en el presente, incluso dentro de los propios Estados Unidos, la mentira fue incapaz de ocultar la realidad, pese a que nuestro pueblo tenía mucha menos cultura y conciencia política que ahora.

La inmensa mayoría de los cubanos se sumó a la causa encabezada por un líder que enarbolaba la verdad como principal arma frente a los enemigos de su pueblo, que en vez de hacer promesas demagógicas advertía, desde el primer discurso en La Habana, que quizás en lo adelante todo sería más difícil.

La conclusión de los jefes del gobierno norteamericano de entonces fue también consecuente con su historia: había que derrotar o de no lograrlo hacer sufrir hasta lo indecible a ese pueblo que osaba aspirar a justicia, dignidad y soberanía. El ejemplo que Cuba representa resultaba demasiado peligroso en un continente pobre, sometido y explotado.

Pero no lograron ponernos de rodillas. Nuestra respuesta fue transformarnos masivamente en combatientes; soportar con estoicismo escasez y dificultades; derramar nuestro sudor en campos, fábricas y trincheras; librar incontables batallas victoriosas y establecer hitos en la ayuda internacionalista.

Ante los restos de cada una de las 3 478 víctimas mortales de actos terroristas organizados directamente, apoyados o permitidos por las autoridades de los Estados Unidos; ante los caídos en defensa de la Patria o en el cumplimiento del deber internacionalista, nuestro pueblo ratificó el compromiso con sus héroes y mártires, con su herencia mambisa y el ejemplo de Martí, Céspedes, Maceo, Gómez y Agramonte, que continuaron hombres como Mella, Martínez Villena y Guiteras, símbolos del pensamiento y la acción de infinidad de patriotas anónimos.

Ese ha sido, en esencia, el último medio siglo de nuestra historia. No ha existido un minuto de tregua frente a la política del Gobierno de los Estados Unidos dirigida a destruir la Revolución.

La proeza es cotidiana en cada rincón de esta tierra

En esa forja de esfuerzo y sacrificio ha crecido la moral y la conciencia de este pueblo; le han nacido hijos de la talla de Gerardo Hernández, Antonio Guerrero, Ramón Labañino, Fernando González y René González, capaces de asumir con serenidad, valor y dignidad los rigores de una prisión injusta, dispersados en diferentes cárceles de los Estados Unidos.

Ellos son ejemplo pero no excepciones, suman millones los cubanos y cubanas a los que no amedrentan peligros ni dificultades.

La proeza es cotidiana en cada rincón de esta tierra, como están demostrando nuestros bravos deportistas en los Juegos Panamericanos.

Así ha sido durante los más de 16 años de Período Especial, de esfuerzo sostenido de todo el país para vencer las dificultades y seguir adelante —y así tendrá que ser, pues no hemos salido todavía del Período Especial.

Por eso resulta doblemente meritorio que una provincia alcance la condición de Destacada, que como es conocido se otorga tras evaluar los resultados obtenidos en las principales esferas.

Lo lograron en esta ocasión Ciudad de La Habana, Granma, Villa Clara y Camagüey, a las que felicitamos en nombre del Comandante en Jefe, del Partido y de todo nuestro pueblo, por este importante triunfo. También a Cienfuegos, Matanzas y Sancti Spíritus por el reconocimiento recibido, y a Las Tunas por constatarse en la provincia avances alentadores.

Para determinar cuál de ellas sería la sede de este acto central, el Buró Político valoró muy especialmente el esfuerzo cotidiano, callado y heroico frente a las dificultades. Así lo ha hecho el pueblo de "El Camagüey", como decían los mambises, para obtener estos resultados.

Los avances son fruto del esfuerzo de cientos de miles de compañeros; de los obreros, campesinos y el resto de los trabajadores; del aporte imprescindible de los intelectuales, artistas y trabajadores de la cultura; de las heroicas amas de casa y jubilados; de los estudiantes de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media y la Federación de Estudiantes Universitarios; de nuestros pioneros; de la Federación de Mujeres Cubanas, los Comités de Defensa de la Revolución, la Asociación de Combatientes y los núcleos del Partido zonales, que tan insustituible aporte hacen a la sociedad.

Sin ellos, sin el trabajo, el estudio y el sacrificio cotidianos de tantos hombres, mujeres y niños, el clarín de la caballería agramontina no resonaría hoy nuevamente en estas grandes llanuras.

Ahora bien, no debe ocurrir como en el béisbol, donde las victorias son solo de los peloteros y las derrotas del director del equipo. No sería justo dejar de reconocer públicamente el importante papel que han desempeñado en este éxito los dirigentes del Partido, el Gobierno, la UJC y las organizaciones de masas y sociales a todos los niveles, al igual que numerosos cuadros administrativos.

En particular resaltar el buen trabajo del compañero Salvador Valdés Mesa, actual secretario general de la Central de Trabajadores de Cuba, quien durante una larga etapa y hasta hace 13 meses, fue el primer secretario del Comité Provincial del Partido, y el excelente relevo realizado hasta el presente por el compañero Julio César García Rodríguez.

Sumar a todos a la batalla cotidiana contra los errores propios que agravan las dificultades derivadas de causas externas, en especial el bloqueo

Es justo y necesario reconocer lo logrado en los últimos años, en estas provincias y en todo el país, pero con clara conciencia de nuestros problemas, de las deficiencias, errores y actitudes burocráticas o indolentes, algunas de las cuales ganaron terreno en las circunstancias derivadas del Período Especial.

Señalar los importantes resultados alcanzados en estas provincias no significa desconocer que en todo el país se trabaja. En las provincias orientales, por ejemplo, ha sido

necesario hacerlo en condiciones muy difíciles, con escasez de recursos como consecuencia de razones objetivas y también subjetivas.

Sin embargo, no siempre al esfuerzo lo acompañan iguales resultados. La efectividad depende en gran medida de la constancia y la organización, particularmente del control y la exigencia sistemáticos, y en particular de hasta dónde se haya logrado incorporar a las masas al combate por la eficiencia.

Es preciso sumar a todos a la batalla cotidiana contra los errores propios que agravan las dificultades objetivas derivadas de causas externas, en especial las provocadas por el bloqueo económico de los Estados Unidos, que constituye realmente una implacable guerra contra nuestro pueblo y la actual administración de ese país ha puesto particular empeño en encontrar la más mínima vía de hacernos daño.

Son innumerables los ejemplos que pudieran señalarse. Me limitaré a mencionar los obstáculos a las transacciones comerciales y financieras del país en el exterior, dirigidas muchas veces a la compra de alimentos, medicinas y otras necesidades básicas de la población, y la negación de acceso a servicios bancarios mediante la coacción y la imposición extraterritorial de sus leyes.

Están también las trabas casi infranqueables, que llegan al ridículo, impuestas por ese gobierno a los viajes de sus ciudadanos a Cuba y también de los cubanos residentes allí para visitar a sus familiares; la negativa de visas no solo a nuestros funcionarios oficiales, sino a artistas, deportistas, científicos y en general a todo aquel no dispuesto a calumniar la Revolución.

A todo lo anterior se suman, como denunció recientemente nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, los obstáculos al cumplimiento de lo establecido en los acuerdos migratorios respecto al número mínimo de visas a conceder anualmente.

Con esa política se estimula a quienes acuden a la emigración ilegal y son recibidos allí como héroes, muchas veces después de arriesgar la vida de niños, y pese a que tan irresponsable actitud pone en peligro no solo la seguridad de los cubanos, sino la de los propios norteamericanos, que su gobierno constantemente proclama proteger, pues quien se arriesga a traficar con seres humanos por dinero, es probable que no dude en hacerlo con drogas, armas o algo de similar índole.

Cuba, por su parte, continuará honrando, como ha hecho hasta hoy, sus compromisos con los acuerdos migratorios.

Los últimos doce meses han constituido un ejemplo notable de la madurez, firmeza de principios, unidad, confianza en Fidel, en el Partido y sobre todo en sí mismo de nuestro pueblo.

Pese al profundo dolor que nos embargaba, no se detuvo ninguna tarea. En el país hay orden y mucho trabajo; funcionan cotidianamente los órganos de dirección del Partido y el Gobierno en la búsqueda colectiva de la respuesta más efectiva posible a cada problema.

No hay asunto referido al desarrollo del país y las condiciones de vida del pueblo que no se haya abordado con responsabilidad y en cuya solución no se trabaje. No hay tarea de la Batalla de Ideas, la Revolución Energética y otras impulsadas por el Comandante en Jefe que esté paralizada. Como siempre ocurre en asuntos de tanta envergadura, han sido necesarios ajustes y prórrogas, y no descartamos haya que hacer otros en el futuro por imperativos materiales y amenazas que todos conocemos.

La operación Caguairán ha permitido incrementar sustancialmente la capacidad defensiva del país

A la vez, desde entonces, con serenidad, disciplina y sin alardes, nuestro pueblo ha continuado preparándose para enfrentar cualquier aventura militar del enemigo.

Cientos de miles de milicianos y reservistas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, junto a los oficiales, sargentos y soldados de las tropas permanentes, han llevado adelante la Operación Caguairán, que ha permitido incrementar sustancialmente la capacidad defensiva del país, al alcanzar niveles de preparación combativa superiores a los de cualquier otra etapa.

Es un esfuerzo grande en momentos en que los recursos no abundan, pero resulta sencillamente imprescindible. Se continuará haciendo, como hasta ahora, con la mayor racionalidad, tanto desde el punto de vista material como del empleo del tiempo de los ciudadanos.

¡Con la defensa no se juega!, orientó el Comandante en Jefe y reafirmó una vez más hace solo unos días. Para nosotros, como tantas veces he dicho, evitar la guerra equivale a ganarla, pero para ganarla evitándola hay que derramar mucho sudor e invertir no pocos recursos.

La contundente respuesta popular a la Proclama del Comandante en Jefe puso en crisis todos los planes del enemigo, pero este, lejos de valorar la realidad y rectificar sus errores, insiste tozudamente en seguir chocando con la misma piedra. Especulan acerca de una supuesta parálisis del país y hasta sobre una "transición" en marcha. Pero por mucho que cierren los ojos, la realidad se encarga de destruir esos sueños trasnochados.

Como ha informado la prensa, la Operación Caguairán continuará en los próximos largos meses. Permitirá preparar alrededor de un millón de compatriotas y tendrá como colofón el Ejercicio Estratégico Bastión 2008, que realizaremos a finales de ese año.

Para esa fecha, por tanto, estaremos mejor preparados para resistir y vencer en todos los frentes, incluida la defensa.

Nuestro pueblo nunca cederá un ápice ante intentos de presión o chantaje de país o grupo de países alguno

También para esa fecha se habrán realizado las elecciones en los Estados Unidos y habrá concluido el mandato del actual presidente de ese país y su errática y peligrosa administración, caracterizada por un pensamiento tan retrógrado y fundamentalista, que no deja margen al análisis racional de asunto alguno.

La nueva administración que surja tendrá que decidir si mantiene la absurda, ilegal y fracasada política contra Cuba o acepta el ramo de olivo que extendimos en ocasión del 50 aniversario del desembarco del Granma. Es decir, cuando reafirmamos la disposición a discutir en pie de igualdad el prolongado diferendo con el gobierno de los Estados Unidos, convencidos de que los problemas de este mundo, cada vez más complejos y peligrosos, solo tienen solución por esa vía.

Si las nuevas autoridades norteamericanas dejan por fin a un lado la prepotencia y deciden conversar de modo civilizado, bienvenido sea. Si no es así, estamos dispuestos a continuar enfrentando su política de hostilidad, incluso durante otros 50 años, si fuera necesario.

Cincuenta años parecen mucho tiempo, pero pronto celebraremos los aniversarios 50 del triunfo de la Revolución y 55 del Moncada, y entre tantas tareas y retos esos años han transcurrido sin apenas darnos cuenta. Además, prácticamente el 70% de nuestra población nació después de establecido el bloqueo, por lo que estamos bien entrenados para continuar resistiéndolo y al final derrotarlo.

Algunos influenciados por la propaganda del enemigo o sencillamente confundidos, no perciben la existencia real del peligro ni el hecho innegable de que el bloqueo tiene incidencia directa tanto en las mayores decisiones económicas como en las necesidades más elementales de cada cubano.

Nos agobia de manera directa y cotidiana en la alimentación, el transporte, la vivienda y hasta por no contar con las materias primas y equipos necesarios para el trabajo.

Para eso, como decíamos, lo estableció el enemigo hace ya casi medio siglo, y hoy sigue soñando con imponernos su voluntad por la fuerza. El propio presidente Bush insiste en

repetir que no permitirá la continuidad de la Revolución cubana. Sería interesante preguntarle cómo piensa impedirlo.

¡Qué poco han aprendido de la historia!

En su Manifiesto publicado el pasado 18 de junio, Fidel les dijo una vez más lo que es convicción de cada revolucionario de esta isla: "¡No tendrán jamás a Cuba!"

Nuestro pueblo nunca cederá un ápice ante intentos de presión o chantaje de país o grupo de países alguno, ni hará la más mínima concesión unilateral dirigida a enviarle señales de ningún tipo a nadie.

Estamos en el deber de identificar con precisión y valorar con profundidad cada problema en el radio de acción en que actuamos

Respecto a nuestras tareas económicas y sociales, sabemos las tensiones a que están sometidos los cuadros, especialmente en la base, donde casi nunca da la cuenta entre las necesidades acumuladas y los recursos disponibles.

Somos conscientes igualmente de que en medio de las extremas dificultades objetivas que enfrentamos, el salario aún es claramente insuficiente para satisfacer todas las necesidades, por lo que prácticamente dejó de cumplir su papel de asegurar el principio socialista de que cada cual aporte según su capacidad y reciba según su trabajo. Ello favoreció manifestaciones de indisciplina social y tolerancia que una vez entronizadas resulta difícil erradicar, incluso cuando desaparecen las causas objetivas que las engendran.

Puedo afirmar responsablemente que el Partido y el Gobierno vienen estudiando con profundidad estos y otros complejos y difíciles problemas, que requieren de un enfoque integral y a la vez diferenciado en cada lugar concreto.

Todos, desde el dirigente hasta el trabajador de fila, estamos en el deber de identificar con precisión y valorar con profundidad cada problema en el radio de acción en que actuamos, para enfrentarlo con los métodos más convenientes.

Es algo muy distinto a la actitud de quienes usan las dificultades como escudo frente a la crítica por no actuar con la celeridad y efectividad necesarias, o por carecer de la sensibilidad y valentía política requeridas para explicar por qué algo no puede solucionarse de inmediato.

Solo me limito a llamar la atención sobre estos temas cruciales. No son asuntos que resuelva una simple crítica ni una exhortación, aunque se haga en un acto como este. Requieren ante todo trabajo organizado, control y exigencia un día tras otro; rigor, orden y disciplina sistemáticos desde la instancia nacional hasta cada uno de los miles de lugares donde se produce algo o se brinda un servicio.

Alerto una vez más que todo no puede resolverse de inmediato

En esa dirección el país trabaja, como en otras igualmente importantes y estratégicas. Se hace con premura pero sin desesperos ni muchas declaraciones públicas para no crear falsas expectativas, pues con la sinceridad que siempre ha caracterizado a la Revolución, alerto una vez más que todo no puede resolverse de inmediato.

No exagero si digo que vivimos en medio de una situación económica internacional muy difícil, en que a las guerras, la inestabilidad política, el deterioro del medio ambiente y la subida de los precios del petróleo, al parecer como tendencia permanente, se ha sumado recientemente, como ha denunciado el compañero Fidel, la decisión, fundamentalmente de los Estados Unidos, de transformar en combustible el maíz, la soya y otros alimentos, disparando sus precios y los de productos que dependen directamente de ellos, como los cárnicos y la leche, que han crecido de forma exorbitante en los últimos meses.

Mencionaré solo algunos datos. El barril de petróleo ronda en estos días los 80 dólares, casi tres veces el precio que tenía hace solamente 4 años, cuando se cotizaba alrededor de los 28 dólares. Y esto influye prácticamente en todo, pues producir algo o prestar un servicio requiere determinada cantidad de combustible, ya sea directa o indirectamente.

Otro ejemplo, el precio de la leche en polvo era de unos 2 100 dólares la tonelada en el año 2004, lo que ya significaba un gran esfuerzo para garantizar dicho alimento, pues su importación requirió 105 millones de dólares. Comprar la necesaria para el actual 2007 exigió desembolsar 160 millones, ya que el precio se disparó hasta 2 450 dólares la tonelada. En estos cuatro años, casi 500 millones de dólares.

En estos momentos la tonelada supera los 5 200 dólares. Por tanto, de no continuar el incremento de la producción nacional, para asegurar el consumo del próximo 2008 habrá que destinar, solo a leche en polvo, 340 millones de dólares, más de tres veces lo gastado en el 2004, si no es que sigue subiendo.

En el caso del arroz molinado, se cotizaba a 390 dólares la tonelada en el 2006 y hoy se vende a 435. El pollo congelado llegamos a comprarlo hace unos años a 500 dólares la tonelada, planificamos sobre la base de que subiera hasta 800 y en realidad su precio actual es de 1 186 dólares.

Y así ocurre con prácticamente todos los renglones que el país importa para asegurar las necesidades, fundamentalmente de la población, que como se sabe los recibe a precios que se han mantenido prácticamente invariables pese a estas realidades.

Y estoy mencionando productos que me parece que se dan aquí, me parece además que sobra tierra, me parece además que con esta generosidad de las lluvias del año pasado y el

actual, aproveché en llegar aquí por tierra, para ver que todo está verde y bonito, pero lo que más bonito estaba, lo que más resaltaba a mis ojos, era lo lindo que está el marabú a lo largo de toda la carretera.

Nadie, ni un individuo ni un país, puede darse el lujo de gastar más de lo que tiene

Por lo tanto, cualquier incremento de salarios o descenso de precios, para que sea real, solo puede provenir de una mayor y más eficiente producción o prestación de servicios que permita disponer de más ingresos.

Nadie, ni un individuo ni un país, puede darse el lujo de gastar más de lo que tiene. Parece algo elemental, pero no siempre pensamos y actuamos en consecuencia con esa realidad insoslayable.

Para tener más, hay que partir de producir más y con sentido de racionalidad y eficiencia, de forma que podamos reducir importaciones, en primer lugar de alimentos que se dan aquí, cuya producción nacional está aún lejos de satisfacer las necesidades.

Estamos ante el imperativo de hacer producir más la tierra, que está ahí, con tractores o con bueyes, como se hizo antes de existir el tractor; de generalizar con la mayor celeridad posible, aunque sin improvisaciones, cada experiencia de los productores destacados, tanto del sector estatal como campesino, y de estimular convenientemente la dura labor que realizan en medio del calor sofocante de nuestro clima.

Para lograr este objetivo habrá que introducir los cambios estructurales y de conceptos que resulten necesarios.

Ya se trabaja en esa dirección y comienzan a apreciarse algunos modestos resultados. Como exigió la Asamblea Nacional del Poder Popular, se puso orden en el pago a los campesinos; además hay mejoras discretas en la entrega de insumos para algunas producciones y hubo incrementos notables del precio de acopio en varios productos —o sea, el que paga el Estado a quien produce, no el de compra de la población que sigue sin cambios. Esta medida incluyó renglones importantes, tales como la carne y la leche.

Producir la mayor cantidad de leche posible

Respecto a la producción y distribución de esta última, la leche, estamos conscientes de que son aún muy limitados los recursos materiales que se han podido asegurar a la ganadería. Sin embargo, la naturaleza durante los dos últimos años nos ha favorecido y todo indica que se alcanzarán los 384 millones de litros de leche planificados, aún muy lejos de los 900 millones que llegamos a producir cuando contábamos con todo el pienso y el resto de los insumos necesarios.

Además, está en marcha desde el mes de marzo un experimento en seis municipios: Mantua y San Cristóbal en Pinar del Río, Melena del Sur en La Habana, Calimete en Matanzas, Aguada de Pasajeros en Cienfuegos y Yaguajay en Sancti Spíritus, consistente en la distribución de 20 000 litros de leche diarios directamente del productor a 230 bodegas y al consumo social de esas localidades.

Así se eliminan procedimientos absurdos que hacían que este preciado alimento recorriera cientos de kilómetros antes de llegar a un consumidor que residía, en no pocas ocasiones, a unos cientos de metros de la finca ganadera, con las consiguientes pérdidas del producto y gastos de combustible.

Les cito un ejemplo, tal vez dos para poner uno de Camagüey. En Mantua, uno de los municipios más occidentales de Pinar del Río, se distribuyen actualmente de forma directa a la población, en las 40 bodegas del municipio, los 2 492 litros de leche que aseguran el consumo normado, con un ahorro mensual de 2 000 litros de combustible.

¿Qué ocurría hasta hace cuatro meses?

La pasteurizadora más cercana está en el municipio de Sandino, a 40 kilómetros del poblado cabecera de Mantua. Por consiguiente, para llevar la leche hasta esa planta un camión debía recorrer cada día, como mínimo, porque son diferentes distancias, unos 80 kilómetros en el viaje de ida y vuelta. Digo como mínimo porque otras zonas del municipio están aún más alejadas.

La leche que reciben de forma normada los niños y otros consumidores de Mantua, una vez pasteurizada en Sandino, regresaba poco después en un vehículo, que como es lógico tenía que retornar a su base cuando dejaba el producto. Total, 160 kilómetros, que en realidad, como expliqué, eran más.

No sé si en la actualidad continúa siendo así. Hace cierto tiempo, andando en un recorrido por el sureste de Camagüey, en un lugar conocido por Los Raúles —tocayos míos—, me puse a preguntar sencillamente. La leche que se producía en Los Raúles venía a Camagüey a pasteurizarse y después la destinada a los niños de Los Raúles volvía a dicho lugar para que la consumieran ¿será así todavía?

En una ocasión no hace mucho tiempo, menos de un año, pregunté si ese llamado cruceo insensato y absurdo ya se había eliminado. Juro que me dijeron que sí, y ahora estamos descubriendo esto.

Pónganse a pensar en cosas como esas y veremos cuánto suman al final

Se hacía, como vemos, ese corre corre de leche para arriba y para abajo, con el encomiable objetivo de pasteurizar toda la leche. Es una medida que resulta lógica y necesaria

cuando se trata de núcleos urbanos de determinada magnitud —aunque en Cuba es costumbre generalizada hervirla de todas formas, pasteurizada o no—, por lo que se continuará acopiando y pasteurizando toda la leche necesaria para las ciudades, pero no resulta viable que un camión o cientos de camiones viajen diariamente esas largas distancias para llevar unos pocos litros de leche hasta lugares que producen la suficiente para autoabastecerse.

Desde el triunfo de la Revolución, los cubanos hemos aprendido a viajar de occidente hacia el oriente y sobre todo del oriente al occidente, pero en nuestro afán de viajar hemos puesto a viajar por gusto a la leche también.

Además de los municipios participantes, mencionados anteriormente, en este experimento, otras más de 3 500 bodegas de otros municipios y provincias también están distribuyendo la leche de forma directa, y acumulan ya más de 7 millones de litros distribuidos de esta forma.

La experiencia se irá extendiendo de forma paulatina, con la mayor agilidad posible pero sin intentos precipitados de generalización. Su extensión estará precedida en todos los casos por un estudio integral que demuestre su factibilidad en ese lugar específico y la existencia de las condiciones organizativas y materiales requeridas.

Así se trabajará hasta que todos los municipios del país con suficiente producción de leche se autoabastezcan y cierren en su territorio el ciclo que va desde el ordeño de la vaca hasta que se la toma el niño o cualquier otra persona, de acuerdo con las posibilidades actuales.

El objetivo principal de esta experiencia es producir la mayor cantidad de leche posible, y digo que es posible en la inmensa mayoría de los municipios, con excepción de los municipios capitalinos, sobre todo de la capital del país, los que no están en el borde exterior de la capital, porque ahí también se puede producir leche, que ya hay algunas capitales de provincia que en sus propios municipios cabecera pueden producir la suficiente, como es el caso concreto de Sancti Spíritus, ¡y hay que producir más leche!

Es decir, que el objetivo principal es producir más leche para asegurar la que necesitan en primer lugar nuestros niños —estamos hablando de alimento fundamentalmente de niños, y de enfermos, con eso no se puede jugar tampoco—, incluso sin renunciar a la perspectiva de que otras personas puedan recibirlo en el futuro.

Y además este plan persigue continuar el ahorro de combustible, algo también muy importante.

Este es un programa acorde con las condiciones existentes en estos momentos, en que resultaría una quimera ponerse a soñar con las grandes importaciones de piensos y otros insumos de décadas atrás, cuando el mundo era otro muy distinto al actual.

Es solo un ejemplo de las muchas reservas que aparecen cada vez que nos organizamos mejor y analizamos un asunto con la profundidad requerida y teniendo en cuenta todos los factores que en él influyen.

Ahorro de combustible: tarea de significado estratégico

Insisto en que no habrá soluciones espectaculares. Se necesita tiempo y sobre todo trabajar con seriedad y sistematicidad, consolidando cada resultado que se alcance, por pequeño que sea.

Otra fuente casi inagotable de recursos —si tenemos en cuenta cuanto malgastamos— está en el ahorro, sobre todo, como ya dijimos, de combustibles, que alcanzan precios cada vez más prohibitivos y es difícil que bajen.

Esta es una tarea de significado estratégico que no siempre cuenta con la atención necesaria y aún no se frena el despilfarro. El ejemplo de la leche es suficiente.

Igualmente se requiere, siempre que resulte racional, recuperar la producción industrial nacional e incorporar nuevos renglones que eliminen importaciones o creen nuevas posibilidades de exportación.

En tal sentido estudiamos actualmente lo referido al incremento de la inversión extranjera, siempre que aporte capital, tecnología o mercado, para así aprovechar la contribución que esta pueda hacer al desarrollo del país, sin repetir los errores del pasado por ingenuidades e ignorancia en esta actividad y a partir de las experiencias positivas, trabajando con empresarios serios y sobre bases jurídicas bien definidas que preserven el papel del Estado y el predominio de la propiedad socialista.

Fortaleceremos cada vez más la colaboración con otros pueblos, conscientes de que solo unidos venceremos y sobre la base del absoluto respeto al camino escogido por cada país. Así lo demuestra el avance junto a los hermanos de Venezuela, Bolivia y Nicaragua, y nuestros sólidos vínculos con China y Vietnam, por solo mencionar algunos ejemplos notables dentro del creciente número de países de todos los continentes con los que se restablecen y avanzan las relaciones de todo tipo.

Continuaremos dando prioridad al Movimiento de Países No Alineados y al creciente movimiento de solidaridad internacional con la Revolución. También seguiremos trabajando con la Organización de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales a los que Cuba

pertenece, que partan del respeto a las normas del derecho internacional y contribuyan al desarrollo de los pueblos y a la paz.

Lo único que jamás cuestionará un revolucionario cubano es la decisión irrenunciable de construir el socialismo

Son muchas batallas simultáneas que requieren cohesionar las fuerzas para mantener la unidad del pueblo, principal arma de la Revolución, y aprovechar las potencialidades de una sociedad socialista como la nuestra. Las próximas elecciones del Poder Popular serán una nueva oportunidad de demostrar la extraordinaria fuerza de nuestra democracia, que es verdadera.

Es deber de cada uno de nosotros, especialmente de los cuadros, no dejarnos aplastar por ninguna dificultad, por grande e insalvable que pueda parecer en determinada coyuntura.

Recordar cómo pudimos, a pesar de la confusión y desánimos iniciales, enfrentarnos a los duros primeros años del Periodo Especial a comienzos de la pasada década y salir adelante. Entonces lo dijimos y lo repetimos con más razón hoy: ¡Sí se puede!

Mientras mayor sea el problema o desafío, más organización, más trabajo sistemático y efectivo, más estudio y previsión a partir de una planificación basada en prioridades claramente establecidas, sin que nadie trate de resolver sus problemas a cualquier precio ni a costa de otros.

Además se requiere trabajar con sentido crítico y creador, sin anquilosamiento ni esquematismos. Nunca creernos que lo que hacemos es perfecto y no volverlo a revisar. Lo único que jamás cuestionará un revolucionario cubano es nuestra decisión irrenunciable de construir el socialismo.

Esa profunda convicción hizo proclamar a Fidel, en este mismo sitio, el 26 de julio de 1989, hace exactamente 18 años, aquella histórica y profética afirmación de que aun en el hipotético caso de que se desintegrara la Unión Soviética, seguiríamos adelante con la Revolución, dispuestos a pagar el elevado precio de la libertad y de actuar sobre la base de la dignidad y los principios.

La historia ha demostrado con creces que esa decisión de nuestro pueblo tiene la firmeza de la roca. En consecuencia con ella, estamos en el deber de cuestionarnos cuanta cosa hacemos en busca de realizarla cada vez mejor, de transformar concepciones y métodos que fueron los apropiados en su momento, pero han sido ya superados por la propia vida.

Siempre debemos tener presente, no para repetirlo de memoria como un dogma sino para aplicarlo diaria y creadoramente en nuestro trabajo, lo expresado por el compañero Fidel

el primero de mayo del 2000, en una definición que constituye la quintaesencia del trabajo político ideológico, cuando dijo:

"Revolución es sentido del momento histórico; es cambiar todo lo que debe ser cambiado; es igualdad y libertad plenas; es ser tratado y tratar a los demás como seres humanos; es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos; es desafiar poderosas fuerzas dominantes dentro y fuera del ámbito social y nacional; es defender valores en los que se cree al precio de cualquier sacrificio; es modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo; es luchar con audacia, inteligencia y realismo; es no mentir jamás ni violar principios éticos; es convicción profunda de que no existe fuerza en el mundo capaz de aplastar la fuerza de la verdad y las ideas. Revolución es unidad, es independencia, es luchar por nuestros sueños de justicia para Cuba y para el mundo, que es la base de nuestro patriotismo, nuestro socialismo y nuestro internacionalismo".

El mejor homenaje al Comandante en Jefe en un día como hoy, la mayor contribución a su restablecimiento, es ratificar la decisión de guiarnos siempre por esos principios y sobre todo actuar cotidianamente en consecuencia con ellos, en el puesto que tenemos asignado.

Fieles al legado de nuestros muertos gloriosos, trabajaremos sin descanso para cumplir cabalmente las orientaciones de su Proclama, las muchas que nos ha dado desde entonces y cuantas nos imparta en lo adelante.

El miedo a las dificultades y los peligros no tiene cabida en nuestro pueblo, que no bajará jamás la guardia frente a sus enemigos. Esa es la principal garantía de que en nuestras plazas y si es necesario también en las trincheras, se escuchará por siempre en esta tierra:

¡Viva la Revolución!

¡Viva Fidel!

Fonte:

CASTRO, Raúl. Discurso pronunciado por el Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz, en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la Plaza de la Revolución Mayor General Ignacio Agramonte Loynaz de la ciudad de Camagüey, el 26 de julio del 2007, "Año 49 de la Revolución". Disponible em: <https://www.granma.cu/granmad/secciones/raul26/index.html> Acesso em: 20 jun.2022.

ANEXO G – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (29 DE ABRIL DE 2009)

Distinguidos asistentes a esta reunión ministerial:

Es un honor para nuestro pueblo y Gobierno acoger nuevamente una reunión de alto nivel del Movimiento de Países No Alineados. Han transcurrido dos años y siete meses desde la celebración en esta misma sala de la XIV Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno, en septiembre de 2006.

Entonces expresé:

“Sobre el sólido cimiento de nuestras históricas victorias en la lucha por la descolonización y por la desaparición del apartheid; con la rica experiencia de nuestros esfuerzos en pro de un Nuevo Orden Económico Internacional y a favor de la paz, el desarme y el verdadero ejercicio del derecho al desarrollo, el Movimiento de Países No Alineados tendrá ahora heroicas batallas que librar frente al unilateralismo, el doble rasero y la impunidad de los poderosos; por un orden internacional más justo y equitativo frente al neoliberalismo, la expoliación y el despojo; por la sobrevivencia de la especie humana frente al consumo irracional de los países ricos.” -Fin de la cita-

Los desafíos identificados en aquella ocasión no sólo se mantienen, se han hecho más peligrosos y urgentes. Por ello, la necesidad de que el Movimiento actúe de manera concertada es hoy más vital y perentoria.

Nos afecta una profunda crisis económica, social, alimentaria, energética y ambiental, que ha adquirido carácter global. Los debates internacionales se multiplican, pero no con la participación de todos los países. Hay una conciencia creciente de que es preciso encontrar respuestas a corto plazo, sin embargo las justas y duraderas están por alcanzarse.

Si no actuamos con la firmeza y urgencia requerida, serán nuevamente nuestros pueblos los que sufrirán, por más tiempo, las peores consecuencias de esta crisis.

Es imposible mantener los injustos e irracionales patrones de consumo que sirvieron de fundamento al ordenamiento internacional vigente, impuesto por unos pocos y que hemos sido forzados a respetar. No es legítimo ni éticamente aceptable un ordenamiento global inspirado en pretensiones hegemónicas y en el egoísmo de minorías privilegiadas. No es perdurable un sistema que destruye al medio ambiente y que potencia el desigual acceso a la riqueza. El subdesarrollo es una consecuencia inevitable del actual orden mundial.

El neoliberalismo, como política económica, ha fracasado. El mito de las bondades del mercado y de su desregulación, los supuestos beneficios de las privatizaciones y de la

reducción de la capacidad económica y redistributiva de los Estados, la credibilidad de las instituciones financieras, son hoy profundamente cuestionados en cualquier análisis objetivo.

Cuando Cuba asumió por primera vez la Presidencia del Movimiento de Países No Alineados, en 1979, hace 30 años, el líder de la Revolución Cubana, compañero Fidel Castro, alertó sobre las negativas consecuencias del gasto de más de 300 mil millones de dólares en armas y la existencia de una deuda externa de los países subdesarrollados por un monto similar

En esa ocasión, el compañero Fidel calculó que con esa cifra, entonces se habría podido y cito: *“construir en un año 600 mil escuelas con capacidad para 400 millones de niños; ó 60 millones de viviendas confortables con capacidad para 300 millones de personas; ó 30 mil hospitales con 18 millones de camas; ó 20 mil fábricas capaces de generar empleo a más de 20 millones de trabajadores; o habilitar para el regadío 150 millones de hectáreas de tierra, que con un nivel técnico adecuado podrían alimentar a mil millones de personas”*, concluyó.

Por supuesto, nada se hizo y la situación se ha agravado dramáticamente. Baste señalar, que los gastos militares anuales rebasan, en la actualidad, la cifra de 1 millón de millones de dólares; el número de desempleados en el mundo podría incrementarse a 230 millones en el transcurso del 2009; y en apenas un año, en el 2008, el número de hambrientos en el mundo creció de 854 millones a 963 millones.

La ONU estima que bastarían 80 mil millones de dólares anuales durante una década para acabar con la pobreza, el hambre y la carencia de servicios de salud, educación y de viviendas en todo el planeta. Esa suma es tres veces menor de lo que los países del Sur desembolsan cada año por concepto de la deuda externa.

Es imprescindible un cambio fundamental en el sistema de relaciones económicas internacionales. Así lo exigieron hace casi 35 años los países miembros de nuestro Movimiento al concebir la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobados en el Sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en mayo de 1974.

La superación de la crisis económica global demanda una acción concertada, con la participación universal, democrática y equitativa de todos los países. La respuesta no puede ser una solución negociada a espaldas de Naciones Unidas por los mandatarios de los países más poderosos.

La solución del G-20, de fortalecer el papel y las funciones del Fondo Monetario Internacional, cuyas políticas funestas contribuyeron decisivamente a la génesis y agravaron

la magnitud de la actual crisis, no resuelve tampoco la desigualdad, las injusticias y la insostenibilidad del actual sistema.

La Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Crisis Económica y Financiera y su impacto en el desarrollo, prevista del 1ro al 3 de junio de 2009, constituye el marco imprescindible para debatir y buscar soluciones de consenso a esta grave situación. El Movimiento de Países No Alineados debe apoyar su celebración.

Este Movimiento ha demostrado desde su fundación la voluntad de trabajar por la paz, la seguridad de la comunidad de naciones y la defensa del Derecho Internacional. La eliminación de las armas de exterminio en masa, en primer lugar el logro del desarme nuclear, continúa siendo una tarea prioritaria.

El ejercicio del multilateralismo requiere un estricto respeto a la soberanía de los Estados, a su integridad territorial, y a la autodeterminación de los pueblos. Requiere también prescindir de la amenaza y uso de la fuerza en las relaciones internacionales, de las aspiraciones hegemónicas y de las conductas imperiales. Exige que se ponga fin a la ocupación extranjera y se niegue toda impunidad a agresiones criminales como las llevadas a cabo por Israel contra el pueblo palestino.

El Movimiento debe involucrarse en todos los debates importantes de la agenda internacional, en las diferentes sedes y foros multilaterales, con la más amplia participación de sus países miembros. Nunca para competir con otros formatos de representación de los países del Sur, sino para fortalecerlos y complementarlos.

Necesitamos seguir perfeccionando de modo permanente los métodos de trabajo del Movimiento. El cumplimiento del Plan de Acción que nos hemos trazado, constituye una herramienta indispensable en la determinación de nuestras prioridades y las tareas a cumplir.

Debemos todos trabajar desde ahora para asegurar una exitosa XV Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno en Egipto, en el venidero mes de julio. Evaluar de modo crítico lo realizado hasta hoy y trazarnos objetivos y metas que respondan a los problemas y desafíos actuales y del futuro.

Finalmente deseo expresar, a nombre de Cuba, el agradecimiento de nuestro Gobierno y de todo nuestro pueblo a la firme e invariable solidaridad del Movimiento de Países No Alineados con la Revolución cubana, en particular por su permanente reclamo de que se ponga fin al injusto bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos.

Las medidas que recientemente anunció el Presidente Obama, si bien son positivas, su alcance es mínimo. El bloqueo quedó intacto. No hay pretexto político ni moral que justifique la continuidad de esa política.

Cuba no ha impuesto sanción alguna contra los Estados Unidos ni contra sus ciudadanos. No es Cuba la que impide a los empresarios de ese país hacer negocios con el nuestro. No es Cuba la que persigue las transacciones financieras realizadas por los bancos norteamericanos. No es Cuba la que tiene una base militar en territorio de los Estados Unidos contra la voluntad de su pueblo, etcétera, etcétera, etcétera, para no hacer interminable la lista y por lo tanto, no es Cuba la que tiene que hacer gestos.

Hemos reiterado que estamos dispuestos a hablar de todo con el gobierno de Estados Unidos, en igualdad de condiciones, pero no a negociar nuestra soberanía ni nuestro sistema político y social, el derecho a la autodeterminación, ni nuestros asuntos internos.

Y si quieren discutir de todo eso y por lo mismo así lo expresamos recientemente en Venezuela, en una Cumbre del ALBA: discutirlo todo, todo, todo, lo nuestro, pero también lo de ellos en igualdad de condiciones.

La fuerza mayor de nuestro Movimiento radica en su unidad dentro de la diversidad que nos caracteriza. Esa ha sido la premisa fundamental del ejercicio de la presidencia cubana durante estos casi tres años de mandato.

No albergo la menor duda de que el Movimiento de Países No Alineados seguirá siendo un actor fundamental y constructivo en los debates internacionales. Cuba mantendrá su empeño en contribuir con ese objetivo.

Les deseo éxitos en esta Reunión Ministerial.

Muchas gracias.

Fonte:

CASTRO, Raúl. Discurso pronunciado por el general de ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la reunión ministerial del buró de coordinación del MNOAL. La Habana, 29 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2009/esp/r290409e.html> Acceso em: 24 jun.2022.

ANEXO H – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (17 DE DEZEMBRO DE 2014)

Desde mi elección como Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, he reiterado en múltiples ocasiones, nuestra disposición a sostener con el gobierno de los Estados Unidos un diálogo respetuoso, basado en la igualdad soberana, para tratar los más diversos temas de forma recíproca, sin menoscabo a la independencia nacional y la autodeterminación de nuestro pueblo.

Esta es una posición que fue expresada al Gobierno de Estados Unidos, de forma pública y privada, por el compañero Fidel en diferentes momentos de nuestra larga lucha, con el planteamiento de discutir y resolver las diferencias mediante negociaciones, sin renunciar a uno solo de nuestros principios.

El heroico pueblo cubano ha demostrado, frente a grandes peligros, agresiones, adversidades y sacrificios, que es y será fiel a nuestros ideales de independencia y justicia social. Estrechamente unidos en estos 56 años de Revolución, hemos guardado profunda lealtad a los que cayeron defendiendo esos principios desde el inicio de nuestras guerras de independencia en 1868.

Ahora, llevamos adelante, pese a las dificultades, la actualización de nuestro modelo económico para construir un socialismo próspero e sostenible.

Resultado de un diálogo al más alto nivel, que incluyó una conversación telefónica que sostuve ayer con el Presidente Barack Obama, se ha podido avanzar en la solución de algunos temas de interés para ambas naciones.

Como prometió Fidel, en junio del 2001, cuando dijo: ¡Volverán!, arribaron hoy a nuestra Patria, Gerardo, Ramón y Antonio.

La enorme alegría de sus familiares y de todo nuestro pueblo, que se movilizó infatigablemente con ese objetivo, se extiende entre los cientos de comités y grupos de solidaridad; los gobiernos, parlamentos, organizaciones, instituciones y personalidades que durante estos 16 años reclamaron e hicieron denodados esfuerzos por su liberación. A todos ellos expresamos la más profunda gratitud y compromiso.

Esta decisión del Presidente Obama, merece el respeto y reconocimiento de nuestro pueblo.

Quiero agradecer y reconocer el apoyo del Vaticano, y especialmente, del Papa Francisco, al mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Igualmente, al Gobierno de Canadá por las facilidades creadas para la realización del diálogo de alto nivel entre los dos países.

A su vez, decidimos excarcelar y enviar a Estados Unidos a un espía de origen cubano que estuvo al servicio de esa nación.

Por otra parte, basados en razones humanitarias, hoy también fue devuelto a su país el ciudadano norteamericano Alan Gross.

De manera unilateral, como es nuestra práctica y en estricto apego a nuestro ordenamiento legal, han recibido beneficios penales los reclusos correspondientes, incluida la excarcelación de personas sobre las que el Gobierno de los Estados Unidos había mostrado interés.

Igualmente, hemos acordado el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Esto no quiere decir que lo principal se haya resuelto. El bloqueo económico, comercial y financiero que provoca enormes daños humanos y económicos a nuestro país debe cesar.

Aunque las medidas del bloqueo han sido convertidas en Ley, el Presidente de los Estados Unidos puede modificar su aplicación en uso de sus facultades ejecutivas.

Proponemos al Gobierno de los Estados Unidos adoptar medidas mutuas para mejorar el clima bilateral y avanzar hacia la normalización de los vínculos entre nuestros países, basados en los principios del Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas.

Cuba reitera su disposición a sostener cooperación en los organismos multilaterales, como la Organización de Naciones Unidas.

Al reconocer que tenemos profundas diferencias, fundamentalmente en materia de soberanía nacional, democracia, derechos humanos y política exterior, reafirmo nuestra voluntad de dialogar sobre todos esos temas.

Exhorto al Gobierno de los Estados Unidos a remover los obstáculos que impiden o restringen los vínculos entre nuestros pueblos, las familias y los ciudadanos de ambos países, en particular los relativos a los viajes, el correo postal directo y las telecomunicaciones.

Los progresos alcanzados en los intercambios sostenidos demuestran que es posible encontrar solución a muchos problemas.

Como hemos repetido, debemos aprender el arte de convivir, de forma civilizada, con nuestras diferencias.

Sobre estos importantes temas volveremos a hablar más adelante.

Fonte:

CASTRO, Raúl. **Alocución del presidente Cubano (17.12.2014)**. Disponível em: <http://cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/r171214e.html> Acesso em: 27 jun.2022.

ANEXO I – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (11 DE ABRIL DE 2015)

Ya era hora de que yo hablara aquí a nombre de Cuba.

Me informaron al principio que podría hacer un discurso de ocho minutos; aunque hice un gran esfuerzo, junto con mi Canciller, de reducirlo a ocho minutos, y como me deben seis cumbres de las que nos excluyeron, 6 por 8, 48 (Risas y aplausos), le pedí permiso al presidente Varela unos instantes antes de entrar a este magnífico salón, para que me cedieran unos minutos más, sobre todo después de tantos discursos interesantes que estamos escuchando, y no me refiero solo al del presidente Obama, sino también al del presidente ecuatoriano, Rafael Correa, a la Presidenta Dilma Rousseff y otros.

Sin más preámbulos, comenzaré.

Excelentísimo Señor Juan Carlos Varela, Presidente de la República de Panamá;

Presidentas y Presidentes:

Primeras y Primeros Ministros;

Distinguidos invitados:

En primer lugar, expreso nuestra solidaridad con la Presidenta Bachelet y el pueblo de Chile, por los desastres naturales que han estado padeciendo.

Agradezco la solidaridad de todos los países de la América Latina y el Caribe que hizo posible que Cuba participara en pie de igualdad en este foro hemisférico, y al Presidente de la República de Panamá por la invitación que tan amablemente nos cursara. Traigo un fraterno abrazo al pueblo panameño y a los de todas las naciones aquí representadas.

Cuando los días 2 y 3 de diciembre de 2011 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en Caracas, se inauguró una nueva etapa en la historia de Nuestra América, que hizo patente su bien ganado derecho a vivir en paz y a desarrollarse como decidan libremente sus pueblos, y se trazó para el futuro un camino de desarrollo e integración, basada en la cooperación, la solidaridad y la voluntad común de preservar la independencia, soberanía e identidad.

El ideal de Simón Bolívar de crear una “gran Patria Americana” inspiró verdaderas epopeyas independentistas.

En 1800 se pensó en agregar a Cuba a la Unión del Norte como el límite sur del extenso imperio. En el siglo XIX, surgieron la Doctrina del Destino Manifiesto con el propósito de dominar las Américas y al mundo, y la idea de la Fruta Madura para la gravitación inevitable de Cuba hacia la Unión norteamericana, que desdeñaba el nacimiento y desarrollo de un pensamiento propio y emancipador.

Después, mediante guerras, conquistas e intervenciones, esta fuerza expansionista y hegemónica despojó de territorios a Nuestra América y se extendió hasta el Río Bravo.

Luego de largas luchas que se frustraron, José Martí organizó la “guerra necesaria” de 1895 —la Gran Guerra, como fue llamada también, empezó en 1868— y creó el Partido Revolucionario Cubano para conducirla y fundar una República “con todos y para el bien de todos” que se propuso alcanzar “la dignidad plena del hombre”.

Al definir con certeza y anticipación los rasgos de su época, Martí se consagra al deber “de impedir a tiempo con la independencia de Cuba que se extiendan por las Antillas los Estados Unidos y caigan, con esa fuerza más, sobre nuestras tierras de América” —fueron sus palabras textuales.

Nuestra América es para él la del criollo, del indio, la del negro y del mulato, la América mestiza y trabajadora que tenía que hacer causa común con los oprimidos y saqueados. Ahora, más allá de la geografía, este es un ideal que comienza a hacerse realidad.

Hace 117 años, el 11 de abril de 1898, el entonces Presidente de los Estados Unidos solicitó al Congreso autorización para intervenir militarmente en la guerra de independencia que por cerca de 30 años libraba Cuba en esos momentos, ya ganada prácticamente al precio de ríos de sangre cubana, y este —el Congreso americano— emitió su engañosa Resolución Conjunta, que reconocía la independencia de la isla “de hecho y de derecho”. Entraron como aliados y se apoderaron del país como ocupantes.

Se impuso a Cuba un apéndice a su Constitución, la Enmienda Platt —conocida así por el nombre del senador que la propuso—, que la despojó de su soberanía, autorizaba al poderoso vecino a intervenir en los asuntos internos y dio origen a la Base Naval de Guantánamo, la cual todavía usurpa parte de nuestro territorio. En ese periodo se incrementó la invasión del capital norteamericano, posteriormente hubo dos intervenciones militares y el apoyo a crueles dictaduras.

Cuando los cubanos, al comienzo del siglo XX, hicieron su proyecto de Constitución y se la presentaron al gobernador, autonombrado por su país, un general norteamericano, este les contestó que ahí faltaba algo, y al preguntar los cubanos constituyentistas, les respondió: Esta enmienda que presenta el senador Platt, que da derecho a intervenir en Cuba cada vez que sea considerado por los Estados Unidos.

Hicieron uso de ese derecho; por supuesto, los cubanos lo rechazaron y la respuesta fue: Muy bien, nos quedaremos aquí. Eso se mantuvo hasta 1934.

Hubo dos intervenciones militares, además, y el apoyo a crueles dictaduras en ese periodo mencionado.

Predominó hacia América Latina la “política de las cañoneras” y luego del “Buen Vecino”. Sucesivas intervenciones derrocaron gobiernos democráticos e instalaron terribles dictaduras en 20 países, 12 de ellas de forma simultánea. ¿Quién de nosotros no recuerda esa etapa bastante reciente de dictaduras por todas partes, fundamentalmente en Sudamérica, que asesinaron a cientos de miles de personas? El Presidente Salvador Allende nos legó un ejemplo imperecedero.

Hace exactamente 13 años, se produjo el golpe de Estado contra el entrañable Presidente Hugo Chávez Frías que el pueblo derrotó. Después vino, casi inmediatamente, el costoso golpe petrolero.

El 1ro. de enero de 1959, 60 años después de la entrada de los soldados norteamericanos en La Habana, triunfó la Revolución Cubana, y el Ejército Rebelde, comandado por el Comandante Fidel Castro Ruz, llegó a la capital, el mismo día, exactamente 60 años después. Esas son las incomprensibles ironías de la historia. El pueblo cubano, a muy alto precio, iniciaba el pleno ejercicio de su soberanía. Fueron seis décadas de dominación absoluta.

El 6 de abril de 1960 —apenas un año después del triunfo—, el subsecretario de Estado Lester Mallory escribió en un perverso memorando —y no encuentro otro calificativo que darle. Este memorando fue desclasificado decenas de años después—, cito algunos párrafos: “(...) la mayoría de los cubanos apoya a Castro... No hay una oposición política efectiva. El único medio previsible para restarle apoyo interno es a través del desencanto y el desaliento basados en la insatisfacción y las penurias económicas (...), debilitar la vida económica (...) y privar a Cuba de dinero y suministros con el fin de reducir los salarios nominales y reales, provocar hambre, desesperación y el derrocamiento del gobierno”. Fin de la cita. . El 77% de la población cubana nació bajo los rigores que impone el bloqueo, más terribles de lo que se imaginan, incluso, muchos cubanos, pero nuestras convicciones patrióticas prevalecieron, la agresión aumentó la resistencia y aceleró el proceso revolucionario. Eso sucede cuando se hostiga al proceso revolucionario natural de los pueblos. El hostigamiento trae más revolución, la historia lo demuestra y no solo en el caso de nuestro continente o de Cuba.

El bloqueo no empezó cuando lo firmó el Presidente Kennedy en 1962, que después haré una breve referencia a él por una iniciativa positiva de ponerse en contacto con el Jefe de nuestra Revolución para comenzar lo que ahora estamos empezando el Presidente Obama y yo; casi simultáneamente llegó la noticia de su asesinato, cuando se recibía un mensaje suyo.

Es decir que la agresión aumentó. Fue en el año 1961 la agresión a Playa Girón, una invasión mercenaria, apadrinada y organizada por Estados Unidos. Seis años de guerra contra grupos armados que en dos ocasiones abarcaron todo el país. No teníamos ni un radar, y aviación clandestina —no se sabe de dónde salió—, arrojando armamento en paracaídas. Miles de vida nos costó ese proceso; el costo económico no hemos logrado llevarlo con exactitud. Fue en enero de 1965 cuando concluyó, y lo comenzaron a apoyar a fines de 1959, unos 10 u 11 meses después del triunfo de la Revolución, cuando no habíamos declarado todavía el socialismo, que se declaró en 1961, en el entierro de las víctimas de los bombardeos a los aeropuertos el día antes de la invasión. Al día siguiente nuestro pequeño ejército en aquel momento y todo nuestro pueblo fue a combatir esa agresión y cumplió la orden del Jefe de la Revolución de destruirla antes de las 72 horas. Porque si llegan a consolidarse ahí en el lugar del desembarco, que estaba protegido por la más grande ciénaga del Caribe isleño, hubieran trasladado un gobierno ya constituido ---con Primer Ministro y el nombramiento de los demás ministros---, que estaba en una base militar norteamericana en la Florida. Si llegan a consolidar la posición que ocuparon inicialmente, trasladar ese gobierno a Playa Girón era fácil. E inmediatamente la OEA, que ya nos había sancionado por proclamar ideas ajenas al continente, le hubiera dado su reconocimiento. El gobierno constituido en Cuba, basado en un pedacito de tierra, hubiera pedido ayuda a la OEA y esa ayuda estaba sobre barcos de guerra norteamericanos a tres millas de la costa, que era el límite que entonces existía de las aguas territoriales, que como ustedes conocen ahora son 12.

Y la Revolución se siguió fortaleciendo, radicalizándose. Lo otro era renunciar. ¿Qué hubiera pasado? ¿Qué hubiera pasado en Cuba? ¿Cuántos cientos de miles de cubanos hubieran muerto?, porque ya teníamos cientos de miles de armamentos ligeros; habíamos recibido los primeros tanques que no sabíamos ni manejar bien. La artillería, sabíamos tirar cañonazos, pero no conocíamos dónde iban a dar; lo que unos milicianos aprendían por la mañana, tenían que enseñárselos a los otros por la tarde.

Pero hubo mucho valor, había que ir por un solo itinerario, porque era una ciénaga por donde las tropas no se podían desplegar, ni transitar los tanques o vehículos pesados. Tuvimos más bajas que los atacantes. Por eso se cumplió la orden de Fidel: liquidarlos antes de las 72 horas.

Y esa misma flota americana fue la que acompañó a esa expedición desde Centroamérica, y estaba ahí, desde la costa se veían, a solo tres millas algunos de sus barcos.

¿Cuánto costó a Guatemala la invasión famosa en 1954?, que recuerdo bien porque estaba preso en el presidio de Isla de la Juventud —o de Pinos, llamada así entonces—, por el

ataque al cuartel Moncada un año antes. ¿Cuántos cientos de miles de indios mayas, aborígenes y otros ciudadanos guatemaltecos perecieron en todo un largo proceso que durará años recuperar? Ese fue el comienzo.

Cuando ya habíamos proclamado el socialismo y el pueblo había combatido en Playa Girón para defenderlo, el Presidente John F. Kennedy —al que ya hice referencia hace un instante— fue asesinado precisamente en el mismo momento, el mismo día en que el líder de la Revolución Cubana Fidel Castro recibía un mensaje suyo —de John Kennedy— buscando iniciar el diálogo.

Después de la Alianza para el Progreso y de haber pagado varias veces la deuda externa sin evitar que esta se siga multiplicando, se nos impuso un neoliberalismo salvaje y globalizador, como expresión del imperialismo en esta época, que dejó una década perdida en la región.

“La propuesta entonces de una *asociación hemisférica madura* resultó el intento de imponernos el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), asociado al surgimiento de estas Cumbres, que hubiera destruido la economía, la soberanía y el destino común de nuestras naciones, si no se le hubiera hecho naufragar en el 2005, en Mar del Plata, bajo el liderazgo de los Presidentes Chávez, Kirchner y Lula. Un año antes, Chávez y Fidel habían hecho nacer la Alternativa Bolivariana, hoy Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América.

Excelencias:

Hemos expresado —y le reitero ahora— al Presidente Barack Obama, nuestra disposición al diálogo respetuoso y a la convivencia civilizada entre ambos Estados dentro de nuestras profundas diferencias.

Aprecio como un paso positivo su reciente declaración de que decidirá rápidamente sobre la presencia de Cuba en una lista de países patrocinadores del terrorismo en la que nunca debió estar —impuesta bajo el gobierno del Presidente Reagan.

¡País terrorista nosotros! Sí, hemos hecho algunos actos de solidaridad con otros pueblos, que pueden considerarse terroristas, cuando estábamos acorralados, arrinconados y hostigados hasta el infinito, solo había una alternativa: rendirse o luchar. Ustedes saben cuál fue la que escogimos con el apoyo de nuestro pueblo. ¿Quién puede pensar que vamos a obligar a todo un pueblo a hacer el sacrificio que ha hecho el pueblo cubano para subsistir, para ayudar a otras naciones?! (Aplausos). Pero “la dictadura de los Castro los obligó”, igual que los obligó a votar por el socialismo con el 97,5% de la población.

Reitero que aprecio como un paso positivo la reciente declaración del Presidente Obama de que decidirá rápidamente sobre la presencia de Cuba en una lista de países patrocinadores del terrorismo en la que nunca debió estar, les decía, porque cuando esto se nos impuso resulta que los terroristas éramos los que poníamos los muertos —no tengo en la mente el dato exacto—, solo por terrorismo dentro de Cuba, y en algunos casos de diplomáticos cubanos en otras partes del mundo que fueron asesinados. Me aportan el dato ahora mis compañeros: en esa etapa tuvimos 3 478 muertos y 2 099 discapacitados de por vida; más otros muchos que fueron heridos.

Los terroristas eran los que ponían los muertos. ¿De dónde venía el terror entonces? ¿Quiénes lo provocaban? Algunos de los que incluso han estado por Panamá en estos días, como el agente de la CIA Rodríguez, que fue el que asesinó al Che y se llevó sus manos cortadas para probar por sus huellas digitales, no sé en qué lugar, que se trataba del cadáver del Che, que después recuperamos por la gestión de un gobierno amigo en Bolivia. Pero, bueno, desde entonces somos terroristas.

Realmente pido disculpas, incluso, al Presidente Obama y a otros presentes en esta actividad por expresarme así. Yo a él mismo le dije que a mí la pasión se me sale por los poros cuando de la Revolución se trata. Le pido disculpas porque el presidente Obama no tiene ninguna responsabilidad con nada de esto. ¿Cuántos presidentes hemos tenido? Diez antes que él, todos tienen deuda con nosotros, menos el Presidente Obama.

Después de decir tantas cosas duras de un sistema, es justo que le pida disculpas, porque yo soy de los que pienso —y así se lo he manifestado a unos cuantos jefes de Estado y de Gobierno que veo aquí, en reuniones privadas que he tenido con ellos en mi país al recibirlos— que, según mi opinión, el Presidente Obama es un hombre honesto. Me he leído algo de su biografía en los dos libros que han aparecido, no completos, eso lo haré con más calma. Admiro su origen humilde, y pienso que su forma de ser obedece a ese origen humilde (Aplausos prolongados).

Estas palabras las medité mucho para decirlas, incluso las tuve escritas y las quité; las volví a poner y las volví a quitar, y, al final, las dije, y estoy satisfecho.

Hasta hoy, el bloqueo económico, comercial y financiero se aplica en toda su intensidad contra la isla, provoca daños y carencias al pueblo y es el obstáculo esencial al desarrollo de nuestra economía. Constituye una violación del Derecho Internacional y su alcance extraterritorial afecta los intereses de todos los Estados.

No es casual el voto casi unánime, menos el de Israel y el propio Estados Unidos, en la ONU durante tantos años seguidos. Y mientras exista el bloqueo, que no es responsabilidad

del Presidente, y que por acuerdos y leyes posteriores se codificó con una ley en el Congreso que el Presidente no puede modificar, hay que seguir luchando y apoyando al Presidente Obama en sus intenciones de liquidar el bloqueo (Aplausos).

Una cuestión es establecer relaciones diplomáticas y otra cuestión es el bloqueo. Por eso les pido a todos, y la vida nos obliga además, a seguir apoyando esa lucha contra el bloqueo.

Excelencias:

Hemos expresado públicamente al Presidente Obama, quien también nació bajo la política del bloqueo a Cuba, nuestro reconocimiento por su valiente decisión de involucrarse en un debate con el Congreso de su país para ponerle fin.

Este y otros elementos deberán ser resueltos en el proceso hacia la futura normalización de las relaciones bilaterales.

Por nuestra parte, continuaremos enfrascados en el proceso de actualización del modelo económico cubano con el objetivo de perfeccionar nuestro socialismo, avanzar hacia el desarrollo y consolidar los logros de una Revolución que se ha propuesto “conquistar toda la justicia” para nuestro pueblo. Lo que haremos está en un programa desde el año 2011, aprobado en el Congreso del Partido. En el próximo Congreso, que es el año que viene, lo ampliaremos, revisaremos lo que hemos hecho y lo mucho que nos falta todavía para cumplir el reto.

Estimados colegas:

Debo advertirles que voy por la mitad, si quieren corto y si les interesa continúo. Voy a acelerar un poco (Risas).

Venezuela no es ni puede ser una amenaza a la seguridad nacional de una superpotencia como Estados Unidos (Aplausos). Es positivo que el Presidente norteamericano lo haya reconocido.

Debo reafirmar todo nuestro apoyo, de manera resuelta y leal, a la hermana República Bolivariana de Venezuela, al gobierno legítimo y a la unión cívico-militar que encabeza el Presidente Nicolás Maduro, al pueblo bolivariano y chavista que lucha por seguir su propio camino y enfrenta intentos de desestabilización y sanciones unilaterales que reclamamos sean levantadas, que la Orden Ejecutiva sea derogada, aunque es difícil por la ley, lo que sería apreciado por nuestra Comunidad como una contribución al diálogo y al entendimiento hemisférico.

Nosotros conocemos. Creo que puedo ser de los que estamos aquí reunidos uno de los pocos que mejor conoce el proceso de Venezuela, no es porque estemos allí ni estemos

influyendo allí y ellos nos cuenten todas las cosas a nosotros, lo sabemos porque están pasando por el mismo camino por el que pasamos nosotros y están sufriendo las mismas agresiones que sufrimos nosotros, o una parte de ellas.

Mantendremos nuestro aliento a los esfuerzos de la República Argentina para recuperar las islas Malvinas, las Georgias del Sur y las Sandwich del Sur, y continuaremos respaldando su legítima lucha en defensa de la soberanía financiera.

Seguiremos apoyando las acciones de la República del Ecuador frente a las empresas transnacionales que provocan daños ecológicos a su territorio y pretenden imponerle condiciones abusivas.

Deseo reconocer la contribución de Brasil, y de la Presidenta Dilma Rousseff, al fortalecimiento de la integración regional y al desarrollo de políticas sociales que trajeron avances y beneficios a amplios sectores populares, las cuales, dentro de la ofensiva contra diversos gobiernos de izquierda de la región, se pretende revertir.

Será invariable nuestro apoyo al pueblo latinoamericano y caribeño de Puerto Rico en su empeño por alcanzar la autodeterminación e independencia, como ha dictaminado decenas de veces el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas.

También continuaremos nuestra contribución al proceso de paz en Colombia hasta su feliz conclusión.

Debiéramos todos multiplicar la ayuda a Haití, no sólo mediante asistencia humanitaria, sino con recursos que le permitan su desarrollo, y apoyar que los países del Caribe reciban un trato justo y diferenciado en sus relaciones económicas, y reparaciones por los daños provocados por la esclavitud y el colonialismo.

Vivimos bajo la amenaza de enormes arsenales nucleares que debieran eliminarse y del cambio climático que nos deja sin tiempo. Se incrementan las amenazas a la paz y proliferan los conflictos.

Como expresó entonces el Presidente Fidel Castro, “las causas fundamentales están en la pobreza y el subdesarrollo, y en la desigual distribución de las riquezas y los conocimientos que imperan en el mundo. No puede olvidarse que el subdesarrollo y la pobreza actuales son consecuencia de la conquista, la colonización, la esclavización y el saqueo de la mayor parte de la Tierra por las potencias coloniales, el surgimiento del imperialismo y las guerras sangrientas por nuevos repartos del mundo. La humanidad debe tomar conciencia de lo que hemos sido y de lo que no podemos seguir siendo. Hoy” —continuaba Fidel— “nuestra especie ha adquirido conocimientos, valores éticos y recursos científicos suficientes para marchar hacia una etapa histórica de verdadera justicia y humanismo. Nada de lo que existe hoy en el

orden económico y político sirve a los intereses de la humanidad. No puede sostenerse. Hay que cambiarlo”, concluyó Fidel.

Cuba seguirá defendiendo las ideas por las que nuestro pueblo ha asumido los mayores sacrificios y riesgos y luchado, junto a los pobres, los enfermos sin atención médica, los desempleados, los niños y niñas abandonados a su suerte u obligados a trabajar o a prostituirse, los hambrientos, los discriminados, los oprimidos y los explotados que constituyen la inmensa mayoría de la población mundial.

La especulación financiera, los privilegios de Bretton Woods y la remoción unilateral de la convertibilidad en oro del dólar son cada vez más asfixiantes. Requerimos un sistema financiero transparente y equitativo.

No puede aceptarse que menos de una decena de emporios, principalmente norteamericanos —cuatro o cinco de siete u ocho—, determinen lo que se lee, ve o escucha en el planeta. Internet debe tener una gobernanza internacional, democrática y participativa, en especial en la generación de contenidos. Es inaceptable la militarización del ciberespacio y el empleo encubierto e ilegal de sistemas informáticos para agredir a otros Estados. No dejaremos que se nos deslumbre ni colonice otra vez. Sobre la Internet que es un invento fabuloso, de los mayores en los últimos años, bien pudiéramos decir, recordando el ejemplo de la lengua en la fábula de Esopo, que Internet sirve para lo mejor y es muy útil, pero a su vez, también sirve para lo peor.

Señor Presidente:

Las relaciones hemisféricas, en mi opinión, han de cambiar profundamente, en particular en los ámbitos político, económico y cultural; para que, basadas en el Derecho Internacional y en el ejercicio de la autodeterminación y la igualdad soberana, se centren en el desarrollo de vínculos mutuamente provechosos y en la cooperación para servir a los intereses de todas nuestras naciones y a los objetivos que se proclaman.

La aprobación, en enero del 2014, en la Segunda Cumbre de la CELAC, en La Habana, de la Proclama de la América Latina y el Caribe como Zona de Paz, constituyó un trascendente aporte en ese propósito, marcado por la unidad latinoamericana y caribeña en su diversidad.

Lo demuestra el hecho de que avanzamos hacia procesos de integración genuinamente latinoamericanos y caribeños a través de la CELAC, UNASUR, CARICOM, MERCOSUR, ALBA-TCP, el SICA y la Asociación de Estados del Caribe, que subrayan la creciente conciencia sobre la necesidad de unirnos para garantizar nuestro desarrollo.

Dicha Proclama nos compromete a que “las diferencias entre las naciones se resuelvan de forma pacífica, por la vía del diálogo y la negociación u otras formas de solución, y en plena consonancia con el Derecho Internacional”.

Vivir en paz, cooperando unos con otros para enfrentar los retos y solucionar los problemas que, en fin de cuentas, nos afectan y afectarán a todos, es hoy una necesidad imperiosa.

Debe respetarse, como reza la Proclama de la América Latina y el Caribe como Zona de Paz, firmada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de NUESTRA AMÉRICA, “el derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural, como condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones”.

Con ella, nos comprometimos a cumplir nuestra “obligación de no intervenir directa o indirectamente, en los asuntos internos de cualquier otro Estado y observar los principios de soberanía nacional, igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos”, y a respetar “los principios y normas del Derecho Internacional (...) y los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas”.

Ese histórico documento insta “a todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional a respetar plenamente esta declaración en sus relaciones con los Estados miembros de la CELAC”.

Tenemos ahora la oportunidad para que todos los que estamos aquí aprendamos, como también expresa la Proclama, a “practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos”.

Existen discrepancias sustanciales, sí, pero también puntos en común en los que podemos cooperar para que sea posible vivir en este mundo lleno de amenazas a la paz y a la supervivencia humana.

¿Qué impide, a nivel hemisférico —como ya se refirieron algunos de los presidentes que me precedieron en el uso de la palabra—, cooperar para enfrentar el cambio climático?

¿Por qué no podemos los países de las dos Américas, la del Norte y la del Sur, luchar juntos contra el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado, sin posiciones sesgadas políticamente?

¿Por qué no buscar, de conjunto, los recursos necesarios para dotar al hemisferio de escuelas, hospitales —aunque no sean lujosos, un hospitalito modesto, en aquellos lugares donde la gente muere porque no hay un médico—, proporcionar empleo, avanzar en la erradicación de la pobreza?

¿No se podría disminuir la inequidad en la distribución de la riqueza, reducir la mortalidad infantil, eliminar el hambre, erradicar las enfermedades prevenibles y acabar con el analfabetismo?

El pasado año, establecimos cooperación hemisférica en el enfrentamiento y prevención del ébola y los países de las dos Américas trabajamos mancomunadamente, lo que debe servirnos de acicate para empeños mayores.

Cuba, país pequeño y desprovisto de recursos naturales, que se ha desenvuelto en un contexto sumamente hostil, ha podido alcanzar la plena participación de sus ciudadanos en la vida política y social de la nación; una cobertura de educación y salud universales, de forma gratuita; un sistema de seguridad social que garantiza que ningún cubano quede desamparado; significativos progresos hacia la igualdad de oportunidades y en el enfrentamiento a toda forma de discriminación; el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y de la mujer; el acceso al deporte y la cultura; el derecho a la vida y a la seguridad ciudadana.

Pese a carencias y dificultades, seguimos la divisa de compartir lo que tenemos. En la actualidad 65 000 cooperantes cubanos laboran en 89 países, sobre todo en las esferas de medicina y educación. Se han graduado en nuestra isla 68 000 profesionales y técnicos, de ellos, 30 000 de la salud, de 157 países.

Si con muy escasos recursos, Cuba ha podido, ¿qué no podría hacer el hemisferio con la voluntad política de aunar esfuerzos para contribuir con los países más necesitados?

Gracias a Fidel y al heroico pueblo cubano, hemos venido a esta Cumbre, a cumplir el mandato de Martí con la libertad conquistada con nuestras propias manos, “orgullosos de nuestra América, para servirla y honrarla... con la determinación y la capacidad de contribuir a que se la estime por sus méritos, y se la respete por sus sacrificios”, como señaló Martí.

Señor Presidente:

Perdón, y a todos ustedes, por el tiempo ocupado.

Muchas gracias a todos (Aplausos).

Fonte:

CASTRO, Raúl. Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la VII Cumbre de las Américas, Panamá, el 11 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2015/esp/r110415e.html>
Acesso em: 26 jun.2022.

ANEXO J – DISCURSO DE RAÚL CASTRO (22 DE MARÇO DE 2016)

Señor presidente Barack Obama:

Nos complace recibirlo en la primera visita de un mandatario de los Estados Unidos a nuestro país después de 88 años.

Deseamos que durante su breve estancia en la isla pueda apreciar la hospitalidad del pueblo cubano, que nunca ha abrigado sentimientos de animosidad hacia el pueblo estadounidense, al que nos unen lazos históricos, culturales y afectivos.

Su visita es un paso importante en el proceso hacia la mejoría de las relaciones bilaterales, que esperamos contribuya a impulsar mayores avances en nuestros vínculos, en beneficio de ambas naciones y de la región.

Acabamos de sostener un constructivo y útil encuentro, que da continuidad a los dos anteriores que sostuvimos en Panamá y Nueva York.

Constatamos que en los 15 meses transcurridos desde que anunciamos la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas hemos obtenido resultados concretos.

Reanudamos el correo postal directo y firmamos un acuerdo para restablecer los vuelos regulares.

Hemos ampliado la cooperación en áreas de interés mutuo. Suscribimos dos memorandos de entendimiento sobre protección del medio ambiente y áreas marinas, y otro para mejorar la seguridad de la navegación marítima. Hoy se firmará uno más sobre cooperación en la agricultura.

Actualmente se está negociando otro grupo de instrumentos bilaterales para cooperar en esferas como el enfrentamiento al narcotráfico, la seguridad del comercio y de los viajeros, y la salud. Sobre esta última, hemos acordado profundizar la colaboración en la prevención y tratamiento de enfermedades transmisibles como el Zika y de enfermedades crónicas no transmisibles, incluyendo el cáncer. Esta cooperación es beneficiosa no solo para Cuba y Estados Unidos, sino también para nuestro hemisferio.

A partir de las decisiones adoptadas por el presidente Obama para modificar la aplicación de algunos aspectos del bloqueo, empresas cubanas y sus contrapartes estadounidenses trabajan en la identificación de posibles operaciones comerciales que se pudieran concretar en el marco aún restrictivo de las regulaciones en vigor.

Algunas se han materializado, especialmente en el área de las telecomunicaciones, ámbito en el que nuestro país cuenta con un programa basado en sus prioridades de desarrollo

y en la necesaria soberanía tecnológica, que garantice el uso apropiado de estas al servicio de los intereses nacionales.

También se avanza en negociaciones para la adquisición de medicamentos, equipos médicos y equipamiento para generación de energía y protección del medio ambiente, entre otras.

Mucho más pudiera hacerse si se levantara el bloqueo de los Estados Unidos.

Reconocemos la posición del presidente Obama y de su gobierno contra el bloqueo y los reiterados llamados que ha hecho al Congreso para que lo elimine.

Las últimas medidas adoptadas por su gobierno son positivas, pero no suficientes. Intercambié con el Presidente sobre otras medidas que pensamos pueden tomarse para eliminar restricciones aún vigentes y hacer una importante contribución al desmantelamiento del bloqueo.

Esto es esencial, porque el bloqueo continúa en vigor y tiene componentes disuasivos y efectos intimidatorios de alcance extraterritorial, sobre lo cual le expuse algunos ejemplos al Presidente para mostrarle sus consecuencias negativas para Cuba y otros Estados.

El bloqueo es el obstáculo más importante para nuestro desarrollo económico y el bienestar del pueblo cubano. Por eso, su eliminación será esencial para normalizar las relaciones bilaterales. También será beneficioso para la emigración cubana, que desea lo mejor para sus familias y su país.

Para avanzar hacia la normalización también será necesario que se devuelva el territorio ilegalmente ocupado por la Base Naval en Guantánamo.

Ambos temas, por ser los principales obstáculos, fueron abordados, una vez más, en el Editorial publicado el 9 de marzo pasado en el órgano oficial del Partido Comunista de Cuba y, hace solo cuatro días, en la conferencia de prensa de nuestro canciller Bruno Rodríguez Parrilla, ampliamente divulgados por la prensa.

Asimismo, otras políticas debieran ser suprimidas para que pueda haber relaciones normales entre Cuba y los Estados Unidos. No debiera pretenderse para ello que el pueblo cubano renuncie al destino que libre y soberanamente ha escogido y por el que ha hecho inmensos sacrificios.

Intercambiamos además sobre temas internacionales, en particular, aquellos que pudieran afectar la paz y la estabilidad regional.

Especialmente estaba previsto y no hubo tiempo para concluirlo, el abordar nuestra preocupación por la situación de desestabilización que se intenta fomentar en Venezuela, lo cual es contraproducente para el ambiente en el continente, pero lo expreso en esta ocasión.

Igualmente, dialogamos sobre la marcha del proceso de paz en Colombia y los esfuerzos para poner fin a este conflicto.

Existen profundas diferencias entre nuestros países que no van a desaparecer, pues tenemos concepciones distintas sobre muchos temas, como los modelos políticos, la democracia, el ejercicio de los derechos humanos, la justicia social, las relaciones internacionales, la paz y la estabilidad mundial.

Defendemos los derechos humanos. Consideramos que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son indivisibles, interdependientes y universales. No concebimos que un gobierno no defienda y garantice el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la alimentación y al desarrollo, al salario igual por trabajo igual y a los derechos de los niños. Nos oponemos a la manipulación política y el doble rasero sobre los derechos humanos.

Cuba tiene mucho que decir y que mostrar en esta materia y, por ello, le reiteraré al Presidente nuestra disposición a mantener el diálogo que iniciamos.

El pasado 17 de diciembre de 2014, cuando anunciamos la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas expresé: “debemos aprender el arte de convivir, de forma civilizada, con nuestras diferencias”.

El 15 de julio de 2015 ante nuestro Parlamento señalé: “Cambiar todo lo que deba ser cambiado es asunto soberano y exclusivo de los cubanos. El Gobierno Revolucionario tiene la disposición de avanzar en la normalización de las relaciones, convencido de que ambos países podemos cooperar y coexistir civilizadamente, en beneficio mutuo, por encima de las diferencias que tenemos y seguramente tendremos, y contribuir con ello a la paz, la seguridad, la estabilidad, el desarrollo y la equidad en nuestro continente y el mundo”.

Hoy ratifico que debemos poner en práctica el arte de la convivencia civilizada, que implica aceptar y respetar las diferencias y no hacer de ellas el centro de nuestra relación, sino promover vínculos que privilegien el beneficio de ambos países y pueblos y concentrarnos en lo que nos acerca y no en lo que nos separa.

Coincidimos en que nos queda por delante un largo y complejo camino por recorrer. Pero lo importante es que hemos comenzado a dar pasos para construir una relación de nuevo tipo, como la que nunca ha existido entre Cuba y los Estados Unidos.

Destruir un puente es fácil y requiere poco tiempo. Reconstruirlo sólidamente es una tarea mucho más larga y difícil.

Después de cuatro intentos fallidos, en una muestra de voluntad y perseverancia, el 2 de septiembre del 2013, la nadadora estadounidense Diana Nyad, logró cruzar a nado el estrecho de la Florida, sin jaula antitiburones.

Por esa hazaña de vencer la distancia que separa geográficamente a nuestros países, el 30 de agosto del 2014, bajo los acordes de los himnos nacionales de Cuba y Estados Unidos, fue condecorada con la Orden al Mérito Deportivo, otorgada por el Consejo de Estado cubano.

Esta proeza contiene un fuerte mensaje, debería servirnos de ejemplo para las relaciones bilaterales, ya que confirma que si ella pudo, entonces nosotros también podremos.

Le reitero al presidente Obama nuestro agradecimiento por su visita y la voluntad del Gobierno de Cuba de seguir avanzando en los próximos meses por el bien de nuestros pueblos y países.

Muchas gracias.

Fonte:

CASTRO, Raúl. **Declaración a la prensa del General de Ejército Raúl Castro Ruz en el Palacio de la Revolución**, 22 mar.2016. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2016/03/22/declaracion-a-la-prensa-del-general-de-ejercito-raul-castro-ruz-en-el-palacio-de-la-revolucion/> Acesso em: 25 jun.2022.