



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

As sanções econômicas contra Cuba:
governos John Kennedy (1961-1963) e Bill Clinton (1993-1997)

MARIA ANTONIA OLIVEIRA DURAN MARINS

BRASÍLIA

2023

MARIA ANTONIA OLIVEIRA DURAN MARINS

As sanções econômicas contra Cuba:

os governos John Kennedy (1961-1963) e Bill Clinton (1993-1997)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília (UnB), como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em História.

Linha de Pesquisa: Política, Instituições e Relações de Poder

Orientador: Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes

Brasília

2023

As sanções econômicas contra Cuba:
os governos John Kennedy (1961-1963) e Bill Clinton (1993-1997)

Maria Antonia Oliveira Duran Marins

Banca Examinadora

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes
(Presidente da banca – Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Giliard da Silva Prado
(Membro Externo – Universidade Federal de Uberlândia (UFU))

Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal
(Membro Interno – Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Thiago Gehre Galvão
(Suplente, Universidade de Brasília)

*Dedico esta dissertação aos meus pais,
Antonio Aurelio e Andreia, que sempre
incentivaram e apoiaram os meus
estudos. Devo essa conquista a eles.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao professor doutor Virgílio Caixeta Arraes, pela orientação em mais uma etapa acadêmica, palavras de incentivo, ajuda, apoio e paciência, sem o que não teria sido possível iniciar e concluir essa pesquisa.

Aos demais professores do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História, pela sabedoria e conhecimento compartilhado ao longo dos anos, os quais me permitiram chegar ao Mestrado.

À Secretaria do Programa pela atenção e trabalhos prestados.

Aos colegas de curso, por todos os momentos compartilhados, mas, sobretudo, à Uelma da Silva, a qual ajudou desde os primórdios da pesquisa, iniciada durante a graduação pelo Programa de Iniciação Científica e estendida ao Mestrado. Aos amigos de todos os dias e de longa data, pela amizade, apoio, incentivo e entusiasmo por este trabalho, sendo sempre uma força importante.

Ao meu companheiro de vida, Marcellus Lopes. Obrigada por todo apoio, incentivo, paciência e pelas inúmeras palavras de conforto e contribuições a este trabalho, ajudando a enfrentar os desafios de cada etapa. Obrigada por sempre acreditar em mim e me apoiar em cada passo do caminho. Obrigada por estar ao meu lado, sem o seu apoio não teria chegado até aqui.

À Heloísa Linhares (*in memoriam*), pela amizade querida, apoio, incentivo, e pelas palavras convictas de que a realização do Mestrado seria possível e concluída com sucesso, as quais me lembrei com grande saudade ao longo desse processo.

Aos familiares e amigos da família, pelo apoio, incentivo e torcida para que tudo desse certo.

À Mimy, minha amada gata, pelo conforto e constante companhia durante as longas horas de estudo.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar o encadeamento de fatos que levou os Estados Unidos a decretar o bloqueio econômico a Cuba em 1962 — que perdura até os dias atuais — e seus desdobramentos políticos e avaliar as justificativas usadas para sua imposição e permanência após o término da Guerra Fria. O trabalho foi desenvolvido levando em conta dois momentos: os governos democratas de John Kennedy (1961-1963) e de Bill Clinton (primeiro mandato, 1993-1997), os quais se diferenciam com relação ao contexto internacional (Guerra Fria e nova ordem internacional pós-1989), mas têm em comum o desejo de provocar um colapso financeiro no país caribenho para assim conseguir derrubar o regime instalado depois da Revolução Cubana. Apesar de terem o mesmo interesse, as administrações se destacaram pelo fato de o primeiro ter declarado o bloqueio em meio à Guerra Fria para conter a expansão do comunismo no Hemisfério Ocidental, depois que Fidel Castro afirmou o caráter socialista da Revolução e o segundo por endurecer as sanções econômicas com a finalidade de transformar a Ilha em uma democracia liberal aos moldes norte-americanos, após o fim da atemorização comunista com a ruína da União Soviética. Busca-se mostrar que as relações Estados Unidos-Cuba são mais complexas e profundas do que apenas mero desentendimento entre países na segunda metade do século XX; as divergências tiveram grande influência nas ações políticas norte-americanas, o que levaram à aplicação da coerção econômica. A hipótese é que independente da justificativa usada para legitimar o bloqueio, o governo dos Estados Unidos sempre esteve em busca de um único objetivo, ou seja, de derrubar o regime comunista de Fidel Castro.

Palavras-chave: Estados Unidos. Cuba. Bloqueio econômico.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the chain of facts that led the United States to dictate an economic blockade against Cuba in 1962 and its political developments since, as well as to evaluate the reasons used for its imposition and permanence after the end of the Cold War. This paper was developed taking two periods into account: the democrat government of John Kennedy (1961-1963) and Bill Clinton (first term, 1993- 1997), both which differentiate themselves in relation to the international context (Cold War and the new world order post-1989), but do share the wish to provoke an economic collapse in the Caribbean country, to overthrow the regimen initiated after the Cuban Revolution. Despite having the same interest, these administrations stood out for different reasons: the Kennedy administration for declaring the blockade in the midst of the Cold War to contain the expansion of communism in the West, after Fidel Castro spoke about the socialist character of his Revolution; and Clinton's first term for hardening the economic sanctions with the objective of transforming that Island into a liberal democracy just like the American democracy, after the end of communist scare with the USSR's downfall. We sought to show that the relations between United States- Cuba are more complex and profound than just a mere misunderstanding between countries in the middle of the XX Century; these divergences had great influence in the American political actions on different periods, which led to the economic blockade. The hypothesis we approach is that, despite the justificative used to legitimate the blockade, the US government was always seeking out for a single objective, to overthrow Castro, and the permanence of the hostilities is beyond the political sphere.

Keywords: United States. Cuba. Economic blockade

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CANF – Cuban American National Foundation

CDA – Cuban Democracy Act

CIA – Central Intelligence Agency

EUA – Estados Unidos da América

FBI – Federal Bureau of Investigation

FNCA – Fundação Nacional Cubano Americana

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

SGA – Special Group Augmented

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	Sanção, coerção, punição	15
2.1.	Nomenclatura e Semântica	20
3	De colônia a Revolução	24
3.1.	O bloqueio	34
3.2.	Depois da ordem bipolar	48
4	Conserva-se o embargo	61
4.1.	O futuro do embargo	70
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78
	ANEXO A — A POLÍTICA EXTERIOR DA REVOLUÇÃO CUBANA	85
	ANEXO B — GRÁFICO DAS SANÇÕES CONTRA CUBA (1960-2008)	86
	ANEXO C — CARÁTER SOCIALISTA DA REVOLUÇÃO	87
	ANEXO D — VOTAÇÕES CONTRA O EMBARGO NA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1992-2021)	88
	ANEXO E — PESQUISA DE OPINIÃO DA COMUNIDADE CUBANA- AMERICANA	89

1 INTRODUÇÃO

As sanções econômicas surgiram com o propósito de punir um determinado país, ou conjunto de países, através de restrições comerciais. Embora seja prática antiga, foi a partir da década de 1990 que houve um crescimento significativo da sua utilização; em contexto mais globalizado, muitos Estados passaram a adotá-las por ser meio menos custoso do que as intervenções militares e por ser uma forma de interferir na conduta de outra nação, em assuntos que até então eram apenas nacionais.

Ao longo dos anos, teóricos que se debruçaram sobre essa temática discutiram acerca da eficiência desse instrumento de política externa. Como esperado, não há um consenso em relação ao resultado: uma parcela acredita na eficácia, outra parte defende que para a ação ser bem sucedida é necessário o cumprimento de alguns requisitos, e por fim, há os que são céticos quanto ao sucesso da implementação de tal medida. Apesar das divergências de opinião, é certo afirmar que mesmo que a sanção econômica não atinja o seu propósito inicial — que geralmente consiste em forçar o país sancionado a mudar de comportamento — ela tem o poder de prejudicar a economia de uma nação, colocando-a em posição de vulnerabilidade, ou de agravar a situação adversa que o país punido possa vivenciar naquele momento.

Órgãos como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e grandes potências, como os Estados Unidos e alguns países da Europa, empregam ou já empregaram sanções econômicas em várias circunstâncias. Entre os inúmeros episódios de aplicação desse tipo de coerção, destaca-se o regime de sanções imposto a Cuba pelos Estados Unidos; o caso não chama atenção somente pela duração, mas também pelos desdobramentos políticos. Por ainda ser um assunto que eventualmente retorna na política de toda região americana, este trabalho faz uma análise do caso, tendo como objetivo investigar a escolha e a justificativa para o uso das restrições econômicas como medida de política coercitiva pelos Estados Unidos na Guerra Fria e depois dela.

Assim, nessa dissertação, são avaliadas as relações causais entre a imposição das restrições e a alegação para o seu uso no governo John Kennedy (1961-1963) e Bill Clinton (primeiro mandato, 1993-1997). Ambos tiveram relevância com o uso desse tipo de sanção: o primeiro pelo fato de ter declarado o bloqueio para conter a expansão do

comunismo no Hemisfério Ocidental e o segundo por endurecer a sanção a fim de transformar a Ilha em uma democracia liberal. Ressalte-se que apesar da escolha de trabalhar somente com esses períodos, não há intenção de colocar a História em caixas engessadas, muito menos de ignorar os processos que transcorreram ao longo das seis décadas de bloqueio; o corte cronológico fechado e contrastante se deu por uma questão didática para alcançar o propósito dessa pesquisa.

Para o desenvolvimento do trabalho, algumas indagações serviram de orientação: Por que a sanção econômica foi escolhida como ferramenta para pressionar Cuba? Por qual motivo os Estados Unidos ficaram incomodados com os desdobramentos da Revolução Cubana? Como os Estados Unidos enxergam as sanções? Quais razões para a continuidade das restrições? Assim, buscou-se realizar uma investigação ampla com o intuito de compreender os acontecimentos e contextos, nos quais a questão do bloqueio se insere. A atenção foi voltada para a evolução temporal do objeto estudado e suas variáveis, além de observar, de forma cautelosa, os motivos que levaram os agentes de ação a adotar determinadas medidas e suas mudanças de comportamento devido à alteração de cenário.

Em direção a tal fim, utilizaram-se métodos qualitativos para a coleta de material: leitura de bibliografia relacionada ao assunto; análise de arquivos; levantamento de dados sobre o atual estado do objeto, ações passadas, relação entre fenômeno e contexto e fatores de influência. Após a apuração das fontes, primárias e secundárias, efetuou-se o entrelaçamento entre os informes adquiridos através da documentação estudada e os conhecimentos obtidos por meio da leitura de livros, artigos e trabalhos acadêmicos sobre o tema. Vale frisar que embora exista uma vasta gama de fontes jornalísticas sobre o assunto, decidiu-se realizar uma revisão bibliográfica como forma de reduzir os inúmeros materiais que abordam a temática para tornar viável o processo de pesquisa. Apesar da importância de estudar o regime de sanções econômicas a Cuba, tanto para determinar o peso dessa medida de política externa como para compreender o seu processo, essa dissertação se restringiu em avaliar a esfera política do fato e não abordar seu impacto e suas consequências sociais.

O trabalho divide-se em três partes. A primeira é dedicada à literatura sobre sanções econômicas, onde se citam importantes definições para a compreensão do tema, que conduz a um debate entre os teóricos dessa política, no qual se apontam os motivos

e finalidades de sua aplicação. Ademais é apresentada as definições de bloqueio e embargo, além dos seus objetivos; formas de aplicação e em qual contexto cada um pode ser declarado. O tradicional *Manual de Direito Internacional Público* de Hildebrando Accioly serviu de guia na compreensão das diferenças entre os termos — e suas variações — juntamente com a análise de Claudio Acevedo no artigo *Embargos Comerciales en el Transporte Marítimo*, onde ele, além de definir os dois termos, averigua como a imposição do embargo comercial afeta aspectos jurídicos.

Em seguida, é feita a contextualização sobre a conturbada relação entre Estados Unidos e Cuba antes e depois da Revolução Cubana; delineamento das razões e objetivos que levaram Kennedy a decretar o bloqueio econômico; e motivação para a continuidade da restrição econômica depois do término da Guerra Fria - primeiro mandato do governo Clinton. Essa parte tem início o período em quem Cuba era apenas uma colônia espanhola, passando pelas suas guerras de independência a eclosão revolucionária; ainda conta com uma parte dedicada, mesmo que breve, sobre a estrutura e lógica da Guerra Fria que acabou influenciando nas condutas norte-americanas com relação a Cuba; seguida pelas consequenciais ocasionadas pelo conflito de interesse entre Washington e Havana.

Para a elaboração do segundo capítulo, foram consultadas variadas bibliografias, a exemplo: *A Revolução Cubana* (1985) de Emir Sader; *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina* (2009) de Moniz Bandeira; e *A Revolução Cubana* (2004) de Luís Ayerbe. As obras são referenciais sobre a Revolução Cubana e seus desdobramentos; os autores decorrem desde o período em que Cuba era uma colônia espanhola, passando pelo processo de independência e Revolução até os momentos mais recentes da Ilha, ao acentuar o conflito de interesses entre o governo norte-americano e o cubano.

Somada a elas, *A política externa norte-americana e seus teóricos*, de Perry Anderson, e *A política externa dos Estados Unidos*, de Cristina Pecequilo, foram de suma importância para compreender as bases da política externa dos Estados Unidos ao longo do período. O trajeto percorrido pelos autores traz à luz mudanças e continuidades da política externa e sua lógica, que faz entender, de certa forma, as tomadas de decisões do país dentro do jogo internacional. No tocante à questão do bloqueio econômico, as principais bibliografias foram: *The Cuban embargo: the domestic politics on an American foreign policy* de Patrick Haney e Walt Vanderbush, *The Cuban embargo under*

international law: el bloqueo de Nigel D. White e *The economic war against Cuba: a historical and legal perspective on the U.S. blockade* de Salim Lamrani.

As obras tratam da temática de forma diferente. Haney e Vanderbush exploram a postura por trás da política externa dos Estados Unidos para Cuba e as mudanças que o bloqueio sofreu ao longo das décadas, indo contra a visão comum de que há uma estabilidade nas sanções; logo, procuram compreender as alterações de dinâmica. Por sua vez, Nigel White, que é professor de Direito Internacional Público, tem um olhar mais jurídico sobre o assunto. Como afirma, sanções são meio legítimos para se cumprirem as normas, mas o bloqueio parece ser ilícito por ter sido inicialmente decretado devido à incompatibilidade entre ideais dos Estados Unidos e conduta do novo governo cubano.

Dessarte, White faz trajeto entre a história, a legalidade e os efeitos dessas punições contra a Ilha, argumentando que o bloqueio virou uma questão de política. Em seu livro, Salim Lamrani também examina a coerção econômica contra Cuba, de que maneira foi imposta e seus danos na vida dos cidadãos do país. Ao mesmo tempo em que faz essa análise, ele demonstra que as tentativas de estrangulamento econômico falharam, pois não conseguiram alcançar seu principal objetivo, isto é, o de derrubar o governo revolucionário. Lamrani frisa que Cuba já não representa ameaça aos Estados Unidos, que a lógica da Guerra Fria já terminou tanto que Washington restabeleceu relações com antigos rivais, exceto com o vizinho hemisférico.

Os elementos que compõem o regime de sanções econômicas contra Cuba são as leis *Foreign Assistance Act* (Lei de Assistência Externa) de 1961; *Cuban Democracy Act* — Lei (Torricelli) de Democracia Cubana de 1992; *Cuban Liberty and Democratic Solidary (Libertad) Act* (Lei para a Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana)¹ de 1996, que se encontram no site *U.S. Government Publish Office*, foram examinados levando-se em conta o contexto em que cada uma foi formulada e aprovada, observando os fatos e atos da política norte-americana. Apesar de ser um estudo sobre história política bilateral, as fontes primárias trabalhadas foram predominantemente dos Estados Unidos visto que a pesquisa é de acordo com a perspectiva norte-americana pela dificuldade em se ter acesso à documentação cubana.

¹ Além dessas leis, o embargo é composto por outras legislações: Lei do Comércio com o Inimigo (1917); Lei de Administração de Exportações (1979); Lei de Reforma das Sanções Comerciais e Melhoria das Exportações (2000).

A leitura do livro *Guerra Fria: História e Historiografia* de Sidnei Munhoz colaborou para o entendimento da racionalidade dentro do conflito Leste-Oeste, assim como o seu término e as mudanças da nova realidade do cenário internacional após a queda do Muro de Berlim em 1989. A obra supracitada de Pecequillo também ajudou assimilar esse processo de transição, especialmente na política externa dos Estados Unidos, captando suas alterações, continuidades e responsabilidades como a primeira potência mundial. O trabalho de Priscila Marrone sobre a comunidade cubano-americana na Flórida, institucionalizada sobre a Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA), foi de grande valia para entender a construção desse grupo e seu fortalecimento ao longo dos anos ao ser capaz de intervir nas condutas políticas norte-americanas voltadas a Cuba.

Por fim, é feita a análise a respeito da eficiência das sanções econômicas, fazendo um contraponto entre as ações e as expectativas de Washington durante o curso das estratégias aplicadas e seus resultados; para mais uma tentativa de delinear os motivos que levaram a permanência mesmo com o término da ordem bipolar e as mudanças de opinião da comunidade cubano-americana a respeito do embargo. No tocante a esse assunto, Gary Hufbauer e Jeffrey Schott se dedicaram a pesquisa sobre o êxito desse tipo de política; o resultado levou a uma reflexão a respeito da prática de sanções e quais formas de execução seriam as mais propensas ao sucesso. O estudo permitiu fazer uma comparação entre as sugestões dos autores e as atitudes da administração norte-americana que frustraram o alcance do objetivo principal que o bloqueio propunha. A investigação de Guillermo Grenier e Hugh Gladwin permitiu avaliar a evolução de opinião da comunidade cubano-americana sobre a política de hostilidade contra o governo cubano ao longo das décadas, trazendo um panorama da situação e os fatores que influenciaram na mudança de perspectiva.

2 Sanção, coerção e punição

O que são sanções econômicas? Quais seus objetivos? Como se aplicam? Essas perguntas, e as demais que permeiam o assunto, podem ter respostas variadas a depender de cada contexto ou análise. Pode-se adiantar que aqui a intenção não é fazer um estudo minucioso sobre as sanções econômicas e seus teóricos, mas apresentar um breve panorama sobre o tema abordando os pontos mais relevantes.

Apesar da diversidade com relação a sua definição, finalidade e execução, no consenso, sabe-se que as chamadas *sanções econômicas* servem de meios para alcançar determinados objetivos tanto no âmbito da política externa quanto no da política interna. A primeira menção ao uso dessa ferramenta remonta a 431 a.C., quando Péricles impôs um conjunto de sanções econômicas a Mégara pouco antes do início da Guerra do Peloponeso², que ficou conhecida como o *Decreto de Mégara*. O documento limitava a entrada de produtos provenientes de Mégara no mercado de Atenas, fazendo com que a cidade-Estado³ fosse isolada, causando prejuízo a sua economia.

Cabe mencionar que as ações punitivas como estas não se limitam apenas à esfera econômica. Calvet de Magalhães (1996, p. 29) as denomina por *instrumentos violentos* da política externa — “aqueles que exigem o recurso à força utilizada por um Estado para impor a sua vontade a outro” — os quais são classificados em: dissuasão, ameaça, guerra econômica⁴, pressão militar e guerra. Em direção similar, Aron (2002, p. 112) afirma que “[...] os Estados praticam de forma permanente uma espécie de diplomacia total, que implica o uso de procedimentos econômicos, políticos e psicológicos; de meios violentos e semiviolentos” para convencer outras nações a ceder as suas vontades. Dentre essas táticas, está a *coerção econômica*, a qual se utiliza “[...] de meios econômicos como substitutos de meios militares”⁵.

O ato de aplicar condutas coercitivas a outros países transcendeu os séculos e ainda é bastante utilizada na política contemporânea. Com destaque para a década de 1990

² Travada entre Atenas e Esparta, a Guerra do Peloponeso é datada de 431 a.C a 404 a.C. As duas cidades-Estados lutaram pelo domínio da Grécia Antiga. Os pormenores da batalham foram registrados por Tucídides em seu livro *História da Guerra do Peloponeso*.

³ Termo usual para denominar cidade autônoma e independente, principalmente na Grécia Antiga.

⁴ “Emprego de sanções de caráter econômico aplicadas por um Estado contra outro Estado, sanções que poderão exigir a utilização de meios militares como no caso de bloqueio”. MAGALHÃES, 1996, p. 29.

⁵ ARON, 2002, p. 113.

no pós-Guerra Fria, quando houve uma crescente expansão do uso de sanções. Segundo Weiss (1999), há três razões que explicam esse aumento: a vontade dos Estados interferir em áreas fora de seus limites; a noção de “segurança” passou a incluir, além da ameaça militar, a esfera socioeconômica, ambiental e humanitária; os Estados dificilmente estão dispostos a pagar os custos de uma intervenção.

Coreia do Norte, Irã, Iraque, Venezuela e Zimbábue são exemplos de países que já sofreram ou sofrem algum tipo sanção. Variam entre restrições financeiras, comerciais e militares, tais como: proibição de qualquer relação econômica; restrição a produção de armas químicas; biológicas e nucleares; redução de cooperação econômica; e congelamento de ativos financeiros. Recentemente, a Rússia⁶ sofre ações punitivas por parte dos Estados Unidos e de países da Europa em resposta à invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022 e aos crimes de guerra cometidos na região. E a China está em iminência de sofrer um pacote de sanções pelos norte-americanos devido à reivindicação ao território de Formosa e à ameaça de invasão a Ilha⁷.

A Organização das Nações Unidas, a maioria dos países da Europa Ocidental e os Estados Unidos⁸ são as principais instituições aplicadoras de sanções econômicas, as quais podem ser: unilaterais, quando impostas por um Estado; multilaterais quando decretadas por vários países; ou abrangentes, que são o tipo mais tradicional, que atinge determinado país como um todo e “[...] proíbe qualquer atividade e transações com esse mesmo território”⁹. Ademais existem outros tipos conhecidas como “*smart sanctions*” que “[...] são direcionadas a pessoas, entidades ou organizações particulares, em detrimento de uma nação como um todo”¹⁰.

Apesar de ser ferramenta “[...] simultaneamente política e económica com forte impacto na regulação do comércio internacional, as sanções económicas nem sempre estiveram enquadradas em termos de Direito Internacional. Deste modo, as regras de

⁶ O país também sofreu sanções devido à ocupação da região da Crimeia em março de 2014.

⁷ A China reivindica o território de Formosa (Taiwan, e seu presidente, Xi Jinping, não descartou o uso de força armada para anexá-lo.

⁸ Através do OFAC - *Office of Foreign Assets Control* (Escritório de Ativos Estrangeiros) pertencente ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

⁹ MARTINS, Inês Maria Marques. **Impacto humanitário das sanções económicas abrangentes e direcionadas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus) — Lisboa School of Economics & Management, Universidade de Lisboa, Portugal, 2018, p. 4. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17325>. Acesso em: 20 jan. 2023.

¹⁰ Idem.

atuação dos órgãos e países sancionatórios não estão claramente definidas”¹¹, o que acaba permitindo tomada de condutas inadequadas por parte desses, como é o caso das ações adotadas pelos Estados Unidos contra Cuba.

Tais medidas ferem diversos princípios, principalmente, o da Autodeterminação dos Povos, um dos pilares do Direito Internacional Público¹², estabelecido na Carta das Nações Unidas de 1945, “[...] uma vez que se refere aos conceitos de soberania e independência, o que garante a cada sociedade a condução do seu próprio destino, sem interferências em assuntos internos”¹³. Também infere o de Não-Intervenção definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Declaração de 1965, a qual manifesta ser inadmissível a interferência em assuntos internos de cada Estado sendo “[...] essencial para buscar o equilíbrio de poder em uma comunidade internacional carente de estrutura centralizada e para que os Estados possam exercer a sua independência política”¹⁴. Devido a esses descumprimentos e às numerosas controvérsias, o embargo cubano é uma das ações mais condenadas¹⁵ pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) - desde 1992, aprova-se uma resolução contra as sanções¹⁶ (ANEXO D).

Pode-se afirmar que as restrições econômicas impostas a Cuba há mais de sessenta anos é a sanção mais longa e famosa da história. A conflituosa relação entre os países por envolver questões nacionais, regionais e internacionais torna a situação bastante complexa. Apesar dos inúmeros entraves, em 2016 o então presidente Barack Obama fez uma visita histórica à nação caribenha. Era a primeira vez que o dirigente dos Estados Unidos visitava a Ilha em 88 anos. A viagem foi o ponto alto do processo de reaproximação entre os dois países¹⁷, iniciado em dezembro de 2014, que pôs fim a meio

¹¹ Ibidem, p. 5-6.

¹² O Direito Internacional Público é um conjunto de normas que regula as relações externas dos atores que compõem a sociedade internacional, sendo esses os Estados nacionais e as organizações internacionais; é o instrumento que garante a soberania e a autodeterminação entre os povos.

¹³ ROCHA Gabriel Dourado; SILVA, Marcos Antonio da. As potencialidades e os limites do Direito Internacional Público contemporâneo: uma análise do bloqueio imposto à Cuba pelos EUA. **Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas**, Brasília, v. 13, n° 3, p. 102, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/23748>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁴ Idem, p. 104.

¹⁵ Os motivos das condenações variam bastante; em diversos casos, não representam apoio ao governo cubano, a exemplo de muitos países europeus que reprovam a medida por limitar a possibilidade de empresas estrangeiras de comerciar com Cuba e pela alegação de que do bloqueio serve como medida unilateral coercitiva.

¹⁶ UN General Assembly calls for US to end Cuba embargo for 29th consecutive year. United Nations. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094612>. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁷ Ainda sob um delicado diálogo, os dois países já enfrentavam um desconforto entre si devido à misteriosa *Síndrome de Havana*. No final de 2016, diplomatas e funcionários da embaixada dos Estados Unidos na

século de ruptura diplomática. No encontro entre Barack Obama e Raúl Castro, estavam em pauta os projetos de cooperação bilateral e assuntos regionais, bem como a questão do embargo. Por ainda ser um tema que ainda prossegue na política da região americana, a ocasião reacendeu as discussões sobre o tema.

Com a chegada de Donald Trump à Casa Branca, a flexibilização com o país introduzida no governo anterior, sobretudo a relativa a normas sobre viagens e envios de remessas, foram suspensas e mais uma vez enrijecidas. Após as agitações que ocorreram em Cuba em julho de 2021¹⁸, Díaz-Canel, atual dirigente da Ilha, fez declarações responsabilizando o embargo “[...] pelos protestos recentes, pela situação econômica e pela falta de liberdade no país”¹⁹. Mais uma vez a questão do embargo entrou em evidência, reforçando que o extenso e complicado impasse entre as duas nações está longe de acabar.

Apesar de seu tamanho, Cuba tem peso significativo simbólico na política externa norte-americana. Os problemas entre os países tomaram grandes proporções no continente logo após as primeiras medidas do governo de Fidel Castro e ainda permanecem. Assim que o governo revolucionário ascendeu em Cuba, foi adotado um programa de transformações sociais, econômicas e políticas, as quais minaram a primazia norte-americana na localidade, suscitando divergências. A aproximação entre Cuba e União Soviética, ocasionada pelo afastamento entre a Havana e o Washington, resultou em um acordo comercial e militar, descontentando os Estados Unidos que, no momento, travavam uma disputa com a URSS no período conhecido como Guerra Fria²⁰.

capital cubana relataram ouvir uma onda sonora que teria causado danos à saúde como fadiga, enxaqueca, sonolência e problemas auditivos e visuais. Após esse incidente, outros casos também foram relatados por diplomatas e funcionários da inteligência norte-americana em outros países. ‘Síndrome de Havana’: novos casos na Europa intrigam os EUA. **BBC Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59994790>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹⁸ Em julho de 2021, a população cubana saiu às ruas para protestar contra o governo. As manifestações se estenderam por todo o país. As principais reivindicações eram por comida, remédios e por maior liberdade. Vários fatores motivaram a ação popular; a primeira delas era a falta de medicamentos e assistência aos infectados pelo vírus Corona. A segunda era a grave crise econômica que a Ilha enfrentava.

¹⁹ O que é o embargo dos EUA a Cuba e como ele afetou a economia da ilha. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/o-que-e-o-embargo-dos-eua-a-cuba-e-como-ele-afetou-a-economia-da-ilha/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

²⁰ “A mais importante, e mais permanente, de todas as feições da Guerra Fria foi a bipolaridade, opondo, em uma disputa incessante e duradoura, os dois grandes poderes do sistema internacional: os Estados Unidos e a União Soviética. A bipolaridade funcionou como orientador central não apenas das políticas destas nações, mas de todas as outras, definindo-se, a partir dela, os paradigmas de política externa em termos de alinhamento ou não aos blocos ocidental e oriental”. PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: UFGS, 2011, p. 165.

As hostilidades entre os países foram se intensificando gradativamente e em fevereiro de 1962 os Estados Unidos decretaram o bloqueio econômico a Cuba. O pecado de Castro, aos olhos norte-americanos, foi o de se associar à União Soviética e declarar o caráter socialista da Revolução em uma área de influência dos Estados Unidos²¹. Inicialmente, o bloqueio proibia importações de produtos de origem cubana ou importados através da Ilha. Depois, foi estendido para a proibição de importação de produtos fabricados em outros países que continham, total ou parcialmente, produtos de origem cubana. Os efeitos da medida logo atingiram diretamente a vida da população que dependia da exportação de açúcar para um mercado praticamente único, os Estados Unidos²².

Com as transformações ocorridas no cenário internacional após a queda do Muro de Berlim em 1989 e conseqüentemente com o fim da atemorização comunista era esperado que as relações entre Estados Unidos e Cuba se normalizassem, já que o país não dispunha mais do apoio da União Soviética e, assim, a ameaça de expansão comunista no Hemisfério Ocidental estava liquidada. No entanto, nos anos 90, duas leis foram promulgadas: Lei (Torricelli) de Democracia Cubana (1992)²³ e a Lei (Helms-Burton) de Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana (1996)²⁴. Ambas, além de endurecer as restrições, tinham em comum a pretensão de levar a democracia liberal e os direitos humanos para Cuba²⁵; esses dois pontos faziam parte da nova estratégia da política

²¹ “[...] os governos das superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência. A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência — a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra — e não tentava ampliá-lo com o uso da força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervia na zona aceita de hegemonia soviética.” HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991)**. São Paulo: Companhia das letras, 1995, p. 224.

²² “As exportações totais de Cuba, para as quais o açúcar contribuía com mais de 80%, representavam cerca de 30% do seu Produto Interno Bruto, o que era uma proporção bastante elevada, e o mercado norte-americano absorvera, antes da vitória da revolução, nada menos que 65,6% (1955), 62% (1956), 54,4% (1957) e 63,3% (1958)”. ALMEIDA *apud* MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 250.

²³ Cuban Democracy Act of 1992. **Congress.gov**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323>. Acesso em: 18 dez. 2021.

²⁴ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

²⁵ Nesse contexto, ressalta-se o peso da participação direta e indireta da comunidade cubano-americana na política exterior dos Estados Unidos, sendo capaz de influenciar na adoção e condutas políticas contra Cuba. Essa comunidade foi formada por refugiados a partir da Revolução e o processo se intensificou nos anos subsequentes por motivos variados. Os cubanos receberam apoio de políticas norte-americanas que ofereciam garantias de um nível de vida melhor e proporcionavam assistência. Dessa forma, foi possível

externa norte-americana entre 1993 e 1997, não apenas para a Ilha vizinha, mas também para os demais países do globo.

A estrutura do governo norte-americano está fundada sob esses três pilares, democracia, direitos humanos e liberdade, não apenas nesse período em questão, mas sim ao longo de toda a sua história como uma nação independente. Após o declínio da União Soviética e sem um grande inimigo à vista, os Estados Unidos traçaram novo objetivo e colocaram como palavra de ordem levar os direitos humanos e a liberdade política para as regiões que não desfrutavam da democracia liberal. Além de procurar fortalecer a democracia de mercado, o comportamento dos norte-americanos incluía “[...] impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas”²⁶ e “[...] perseguir uma agenda humanitária para a melhora nas condições de vida de regiões prejudicadas. Posteriormente, criar condições para que eventualmente essas comunidades possam integrar-se ao sistema pacífica e democraticamente”²⁷.

2.1. Nomenclatura e Semântica

Antes de adentrar de forma mais detalhada sobre a implementação e o funcionamento do embargo imposto a Cuba pelos Estados Unidos, é interessante dedicar um momento para distinguir a diferença entre *embargo* e *bloqueio*, já que os dois termos são utilizados para se referirem ao mesmo conjunto de sanções, sendo o primeiro adotado pelos norte-americanos e o segundo pelos cubanos²⁸.

Na definição de Accioly (2019, p. 728) *embargo* é definido como “uma forma especial de represália que consiste, em geral, no sequestro, em plena paz, de navios e cargas nacionais de um estado estrangeiro, ancorados nos portos ou em águas territoriais do estado que lança mão desse meio coercitivo”; por resultar, às vezes, em guerra, esse método foi deixando de ser utilizado. O autor divide o *bloqueio* em duas categorias: *bloqueio comercial* ou *pacífico* e *bloqueio de guerra*. Ambos são muito similares. O primeiro “consiste em impedir, por meio de força armada, as comunicações com os portos

que a comunidade se estabelecesse e se firmasse na vida política dos Estados Unidos. O maior exemplo disso é a *Cuban American National Foundation*.

²⁶ PECEQUILO, 2011, p. 313.

²⁷ Idem.

²⁸ Vale ressaltar, que na maioria das vezes, ambos os termos são utilizados como sinônimos.

ou as costas de um país ao qual se pretende obrigar a proceder de determinado modo”²⁹. Pode ter a intenção, apenas, de impossibilitar “a entrada e saída dos navios pertencentes a nacionais do estado bloqueado, com a permissão de livre e entrada e saída para as embarcações de nacionais dos outros estados; ou impedir a entrada e saída de quaisquer navios, seja qual for a sua nacionalidade”³⁰. Enquanto o segundo “consiste na interrupção por meio da força armada de um dos beligerantes das comunicações entre um porto ou portos, ou determinada parte da costa do país inimigo”³¹.

A sutil diferença entre os dois termos está nas condições para que sejam considerados válidos. No *bloqueio comercial* ou *pacífico*, quando não houver um estado de guerra, é preciso que: os navios estrangeiros tenham permissão para circular livremente na região sancionada; o bloqueio deve ser declarado e notificado oficialmente e os navios que não obedecerem à imposição estarão passíveis de “sequestro, devendo, após a cessação do bloqueio, ser restituídos, com suas cargas, a seus proprietários, mas sem direito a indenização alguma”³². Para que o *bloqueio de guerra* tenha validade é necessário: “1º) a existência de estado de guerra; 2º) a aplicação a lugares suscetíveis de ser bloqueados; 3º) uma declaração de autoridade competente e a respectiva notificação aos neutros; 4º) a efetividade”³³.

Embora os termos sejam semelhantes, há uma discrepância entre as atitudes coercitivas contra Cuba empregada pelos Estados Unidos e a definição deles dentro do Direito Internacional Público, fazendo com que nenhuma das descrições se enquadrem inteiramente de forma correta no caso analisado. Uma vez que, para o *bloqueio pacífico* não pode haver interferência a terceiros, o que decorre no evento em questão e o fato dos Estados Unidos serem aversos a sua implementação, exceto no ato de guerra, algo que não aconteceu e nem acontece entre norte-americanos e cubanos. Alguns autores que se dedicaram a estudar o caso de Cuba e aos estudos sobre sanções reservaram uma parte de seus trabalhos para explanar a respeito dos significados das expressões.

De acordo com Acevedo (2014, p. 45), *embargo* é a proibição de comercializar com um determinado país ou zona; tal medida é imposta por uma autoridade, que geralmente é um Estado, e tem por base motivações políticas, econômicas ou bélicas.

²⁹ ACCIOLY, 2019, p.729.

³⁰ Idem.

³¹ Ibidem, p.777.

³² Ibidem, p. 730.

³³ Ibidem, p. 777.

Essa ação, como afirma o autor, causa controvérsia dentro do Direito Internacional Público devido aos seus efeitos extraterritoriais e por transgredir a soberania e independência do Estado ou dos Estados afetados. Por outro lado, “um bloqueio é uma interrupção de fluxo de alimentos, suprimentos, armas e produtos necessários para subsistir ou se defender, incluindo as comunicações e a transferências de pessoas e objetos através de suas fronteiras” (tradução nossa)³⁴. Sua diferença para um embargo é que:

“o bloqueio é uma medida de facto, própria de guerra, fundamentado por razões bélicas ou políticas, que não é característica de tempos de paz, como é o embargo. O bloqueio adota a forma de sítio dos portos, aeroportos e fronteiras terrestres da região afetada por tal medida” (tradução nossa)³⁵.

Na visão de Caballero, outro ponto pelo qual os dois termos também podem ser diferenciados é em relação aos seus objetivos; o embargo “busca afetar apenas o âmbito econômico, já o bloqueio busca, além disto, afetar também os âmbitos político-sociais, mediante pressão econômica e outros tipos de pressão”³⁶.

Para o cubano Diéguez (2003), os Estados Unidos usam o termo embargo para dissimular a existência do bloqueio e junto com ele a guerra econômica contra Cuba, assim como suas medidas extraterritoriais e interferências nas relações econômicas da Ilha com outros países. De acordo com White (2015), o embargo, denominado *el bloqueo* pelos cubanos, não se enquadra tecnicamente na definição tradicional do termo pela lei internacional; até mesmo a quarentena estabelecida durante a Crise dos Mísseis³⁷ em 1962 não se encaixaria em um bloqueio no sentido clássico. Ele afirma que:

“[...] o embargo contra Cuba é mais do que interromper o comércio entre os Estados Unidos e Cuba, envolve também tentar impedir que outros Estados negociem com Cuba, justificando assim, o uso do termo bloqueio, mas em um sentido não técnico” (tradução nossa)³⁸.

³⁴ No original: “Um bloqueo es una interrupción del flujo de alimentos, provisiones, armas y otros productos necesarios para subsistir o defenderse, incluyendo las comunicaciones y el traspaso de personas y objetos a través de sus fronteras”.

³⁵ No original: “La diferencia con el embargo es que el bloqueo es una medida *de facto*, propia de la guerra, fundamentada en razones bélicas o políticas, y no es propia de los tiempos de paz, como lo es el embargo”. El bloqueo adopta la forma de un sitio a los puertos, aeropuertos o fronteras terrestres de la zona afectada por la medida”. Idem.

³⁶ CABALLERO, 2004, p. 22-24 *apud* ROCHA, 2019, p.114.

³⁷ A decisão da União Soviética de instalar mísseis nucleares em Cuba, alegando ajudar um país amigo a se defender dos Estados Unidos, deflagrou o momento mais delicado da Guerra fria, conhecido como a Crise dos Mísseis.

³⁸ No original: “[...] the embargo Against Cuba is more than just stopping trade between the US and Cuba, it involves trying to block other states from trading with Cuba as well, hence justifying the term *el bloqueo* in a non-technical sense”. WHITE, 2015, p. 7.

É possível observar que as discussões sobre a semântica e o emprego dos dois termos são extensas e complicadas. Para clarificar a compreensão dessa questão, o próximo capítulo será dedicado às relações entre os Estados Unidos e Cuba e a implementação e execução das sanções cubanas. Acredita-se que por meio da retrospectiva histórica será possível compreender se as restrições norte-americanas são de fato um embargo ou sanção; ou a junção dessas duas coerções; ou até mesmo se é capaz de o embargo ter intercorrido o bloqueio, já que de acordo com Acevedo “é possível que bloqueios possam ser antecedidos por um embargo” (tradução nossa)³⁹.

³⁹ No original: “Con todo, es posible concebir que existan bloqueos que tengan como antecedente um embargo”. ACEVEDO, 2014, p. 45.

3 De colônia a Revolução

Ao falar sobre as desavenças entre Estados Unidos e Cuba é comum vir à mente os eventos marcantes da década de 1960: invasão à Baía dos Porcos, decreto do Bloqueio Econômico e a Crise dos Mísseis⁴⁰; não sendo conhecimento de muitos que o século XIX foi o ponto de partida para a construção dessa longa e conturbada relação. Episódios desse período contribuíram para as divergências entre os dois países, as quais se agravaram com o triunfo da Revolução Cubana em 1959 e ainda permanecem.

Ainda sob a coroa espanhola, Cuba já despertava interesse dos governantes norte-americanos. Thomas Jefferson foi o primeiro presidente a demonstrar interesse pela Ilha por considerá-la a “fronteira natural” dos Estados Unidos e indispensável para a sua segurança no Golfo do México. Assim como Jefferson, John Quincy Adams também concordava que a obtenção daquele território seria bastante conveniente; além da localização geograficamente estratégica, afastaria qualquer interesse de outros países europeus pela região. A chamada *Doutrina Monroe*, proclamada em dezembro de 1823, colocou os Estados Unidos como guardião hemisférico com a retórica “América para os americanos”; atrelada à zona de segurança e interesse continental, seus fundamentos serviriam de guia para a atuação da política externa norte-americana com a América Latina e Caribe. Vale ressaltar três argumentos para adoção dessa posição pelo país:

“[...] 1º a existência de ambições expansionistas na região por parte de potências extracontinentais; 2º a defesa de modo de vida que seria expressão do maior grau de avanço conhecido pela civilização, na época representado pelo regime político republicano, a ser defendido das ambições colonialistas das monarquias europeias; 3º a fragilidade das novas repúblicas latino-americanas para defenderem seus próprios interesses sem a ajuda dos Estados Unidos”⁴⁰.

Para reforçar a tendência anexionista dos Estados Unidos outra doutrina foi difundida. Voltada para a execução de ações mais concretas para alcançar os objetivos e expandir o modelo político, o chamado *Destino Manifesto*, termo utilizado pela primeira vez em 1845 pelo jornalista John L. O’ Sullivan, serviu de justificativa para integração de novas terras ao território norte-americano. Em resumo:

“[...] o Destino Manifesto considerava que a expansão territorial representava um direito divino dos Estados Unidos de se espalhar por toda América do Norte, com o apoio de Deus para a conquista, pois ela possibilitaria levar a liberdade e a democracia a locais em que ainda não existiam. Dotada de um sentido de propósito a expansão territorial era racionalizada e explicada não

⁴⁰ AYERBE, Luis Fernando. *A Revolução Cubana*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 42.

por interesses materiais, mas pelo dever que os norte-americanos tinham de espalhar e afirmar seu espírito e visão.”⁴¹

Ademais, em 1854, o então presidente dos Estados Unidos Franklin Pierce se encontrava sob pressão dos sulistas norte-americanos para obter Cuba com a intuito de expandir a escravidão. O grupo contava com o apoio de proprietários de escravos e de fazendeiros daquela colônia espanhola, que desejavam preservar a mão de obra através da anexação dos Estados Unidos e, assim, resistir às pressões feitas pela Grã-Bretanha à Espanha para efetuar a necessária abolição. Sem saber como chegar a isso, Pierce recorreu aos representantes do governo na Espanha, França e Grã-Bretanha. O resultado foi a elaboração do *Manifesto Ostend* que aconselhava a anexação de Cuba:

“Começa com a afirmação de que “Cuba é tão necessária para a república norte-americana como quaisquer de seus membros presentes”, e, portanto, “deveria ser feito um esforço imediato e honesto pelo governo dos Estados Unidos para comprar Cuba da Espanha”. [...] a Espanha não estava interessada em vender, eles levaram seu argumento um passo adiante perguntando: “depois que oferecermos à Espanha um preço por Cuba muito superior a seu presente valor, e depois que isto tiver sido recusado, será, então, o momento de considerar a questão: será que Cuba, em posse da Espanha, ameaça seriamente nossa paz interna e a existência de nossa União?” A resposta deles serviu como conclusão do Manifesto: “Se a resposta a esta questão for afirmativa, então, por toda lei humana e divina, estaremos certos em arrebatá-la da Espanha se possuímos o poder”.⁴²

Devido às adversidades e a postura hostil dos Estados Unidos, a Espanha reforçou o controle sobre Cuba resultando no aumento do descontentamento interno. As divergências entre as partes estavam relacionadas, principalmente, no tocante à questão econômica. A administração espanhola estruturou a economia cubana com cana de açúcar e impedia qualquer modernização do setor ou reforma no sistema colonial, o que “[...] tornou o dilema colonial de Cuba cada vez mais evidente: uma crescente dependência econômica de mercados e tecnologia que a metrópole não podia proporcionar” (tradução nossa)⁴³. Com novas regiões açucareiras e crescente competitividade, a economia local se encontrava em risco. Em meados de 1860, os pedidos por liberdade comercial e mudanças no governo colonial começaram a ser interpretados como indícios por independência.

O fracasso da coroa espanhola na República Dominicana somado às consequências de uma crise econômica internacional, que fez com que a produção de

⁴¹ PECEQUILO, 2011, p. 59-60.

⁴² SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina**. Bauru, SP: EDUSC, 2000, p. 73.

⁴³ No original: [...] ... hacían cada vez más evidente el dilema colonial de Cuba: una creciente dependencia económica de mercados y tecnología que la metrópoli no podía proporcionarle”. BETHELL, Leslie. **História de América Latina: México, América Central y el Caribe (1870 – 1930)**. Barcelona: Crítica, 1992, p. 210.

açúcar fosse reduzida, tornou o momento oportuno para o primeiro grito pela independência. O processo alongou-se durante trinta anos; foi marcado por duas guerras, sendo Cuba a última colônia da América a libertar-se dos espanhóis em 1898. O primeiro levante, a chamada Guerra dos Dez Anos, liderado pelo advogado e fazendeiro, Carlos Manuel de Céspedes, iniciou-se em outubro de 1868 e terminaria em 1878 com o *Pacto de Zanjón*⁴⁴. Apesar da insurreição não ter alcançado seus objetivos, ela ajudou no florescimento e fortalecimento da unidade nacional, despertando a consciência de identidade coletiva. Os danos causados pelo conflito juntamente com a queda do preço do açúcar no mercado mundial em 1884 levaram a aristocracia açucareira cubana à decadência, fazendo com que a venda de terras e engenhos fosse inevitável. Muitos norte-americanos aproveitaram a oportunidade e adquiriram as propriedades, iniciando assim, o ingresso econômico estadunidense na Ilha e a vinculação, de quase cem por cento, do açúcar cubano ao mercado dos Estados Unidos.

A queda mundial dos preços do açúcar em meados de 1894 levou a Ilha a uma nova depressão econômica. O cenário de instabilidade econômica proporcionou um ambiente oportuno para mais uma rebelião. No ano seguinte, iniciou-se a segunda guerra de independência cubana. Ocupando o lugar de figura central do movimento estava o fundador do Partido Revolucionário Cubano, José Martí⁴⁵. O grande ideólogo era totalmente adverso à anexação estrangeira e “[...] viu a nova fase do expansionismo norte-americano no final do século XIX como uma grave ameaça para o objetivo de uma Cuba independente” (tradução nossa)⁴⁶. Dessa forma, “Martí projetou a necessidade de uma revolução cubana em duas etapas: contra a dependência exterior, e contra o neocolonialismo dentro do país [...]” (tradução nossa)⁴⁷. Uma expedição comandada pelo dominicano Máximo Gómez, apoiador do movimento, na qual também participava Martí, desembarcou em Cuba em 11 de abril do mesmo ano, mobilizando setores populares.

⁴⁴ As disposições no acordo solicitavam manutenção da liberdade aos escravizados que lutaram ao lado dos insurgentes; concessão para que Cuba tivesse as mesmas condições políticas e administrativas de Porto Rico, o que também implicava a abolição da escravidão; anistia aos possíveis crimes cometidos por ambos os lados durante o conflito. A Espanha aprovou vários decretos para cumprir o Pacto, mas não por inteiro.

⁴⁵ Filho de espanhóis e nascido em Havana, Martí iniciou cedo no pensamento e na atuação política, criticou constantemente o controle e a opressão espanhola sobre Cuba; dedicou-se a promoção da liberdade e da independência do país. É considerado herói nacional e seus pensamentos ainda são ecoados pela Ilha.

⁴⁶ No original: “[...] vío en la nueva fase del expansionismo norteamericano de finales del siglo XIX una grave amenaza para el objetivo de una Cuba independiente.”. SALMORAL, Manuel Lucena. **Historia de Iberoamérica: historia contemporánea** (tomo III). Madrid: Catedra, 2008, p. 398.

⁴⁷ No original: “Martí proyectó la necesidad de una revolución cubana em dos etapas: contra la dependência exterior, y contra el neocolonialismo dentro del país [...]” Idem, p. 399.

A princípio de 1898, quando a vitória dos independentistas estava próxima de ser concretizada, os Estados Unidos intervieram no combate a fim de proteger seus interesses que não eram apenas econômicos, mas também geoestratégicos⁴⁸, enviando o encouraçado *Maine* para Cuba. Ancorado ao largo do porto de Havana, a embarcação foi bombardeada, supostamente, por tropas espanholas, com 260 marinheiros mortos. Há divergências sobre a causa do afundamento; Ayerbe (2004, p. 23) cita que a explosão aconteceu em decorrência de mina submarina, mas devido à profundidade da lama nas águas do porto, não foi possível investigar. Mesmo sem comprovação, os Estados Unidos adotaram a hipótese de que o naufrágio foi sabotagem da Espanha, o que levou o país a declarar guerra a ela. Já Sader (1985, p. 10) afirma que o ocorrido foi forjado pelos norte-americanos para possibilitar sua entrada na guerra, fato revelado posteriormente.

Logo ao ser derrotada, a Espanha assinou um armistício com os Estados Unidos em Washington e um tratado de paz em Paris, no qual reconhecia a independência de Cuba, e “[...] transfere aos Estados Unidos a posse de Porto Rico e Guam, e o controle das Filipinas em troca do pagamento de vinte milhões de dólares”⁴⁹. O país passou a ser ocupado por tropas norte-americanas, onde se estabeleceu um governo provisório tendo à frente o general John R. Brooke que permaneceu no poder até a posse do primeiro presidente cubano eleito, Tomás Estrada Palma, em 1902. O episódio *Maine* apenas serviu de pretexto para a intervenção norte-americana na guerra; por meio dele foi possível alcançar os objetivos traçados pelos Estados Unidos, com “a exclusão de poderes extracontinentais do hemisfério e a preservação da estabilidade regional, com o aprofundamento natural da hegemonia norte-americana e a preservação de sua zona de influência como uma área de interesse intocada”⁵⁰.

A sonhada independência cubana foi claramente frustrada pelo feroz imperialismo dos Estados Unidos. Ao invés da libertação estrangeira, Cuba presenciou o aumento da intromissão norte-americana na indústria açucareira e o começo do controle das ferrovias, empresas de serviços públicos, tabaco e minerais. O seu domínio sobre a

⁴⁸ “Os Estados Unidos tinham nessa ilha interesses diretos, que não eram meramente econômicos, relacionados com o açúcar e o tabaco. Seis interesses eram igualmente estratégicos. A posse de Cuba, da mesma forma que a de Porto Rico e das Ilhas Virgens, cuja cessão o presidente McKinley naquela época tentava obter da Dinamarca com o objetivo de ali estabelecer uma base naval e um depósito de carvão, era percebida como fundamental para a segurança das rotas no Golfo do México e a defesa do canal que o governo norte-americano, quase 50 anos antes, projetara abrir no istmo do Panamá. Essa foi a razão, *inter alia*, que mais concorreu, talvez, impulsionar os Estados Unidos ao confronto armado contra a Espanha, visando assenhorar-se de Cuba e não propriamente pacificá-la”. MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 62.

⁴⁹ AYERBE, 2004, p. 24.

⁵⁰ PECEQUILO, 2005, p. 81.

região consolidou-se com a instauração da *Platt Amendment*⁵¹ em 1903, a qual sancionava a tutela econômica e militar dos Estados Unidos e garantia o direito de interferir nos assuntos internos, “como demonstram as intervenções de 1906 a 1909, 1912 e de 1917 a 1923”⁵². O desejo por liberdade e soberania, que há décadas alimentava o movimento de emancipação, foi nitidamente interrompido pelos anseios norte-americanos, mas não aniquilado. “A desilusão com o desfecho será fator essencial na formação de uma singular consciência nacionalista, que passa a reivindicar uma terceira guerra emancipatória, desta vez contra os Estados Unidos”⁵³.

Desde a posse do primeiro presidente cubano, o país passou por uma sucessão de governos que apenas satisfaziam os interesses de Washington e de seus homens de negócios, abandonando as necessidades internas. O descontentamento das camadas sociais devido às fraudes eleitorais e à submissão do país com relação aos Estados Unidos ganharam movimento de oposição que exigia um governo que primasse pelo povo. Após a presidências de Grau San Martín (1944 – 1948) e Prio Socarras (1948 – 1952), Cuba foi surpreendida com o golpe militar liderado por Fulgencio Batista, a ser reconhecido sem dificuldades pelos Estados Unidos, o qual interrompeu “o caminho para inúmeras lideranças que apostavam na legitimidade do sistema como premissa para o encaminhamento das mudanças sócio-econômicas (cit) de que o país necessitava”⁵⁴.

Batista apareceu pela primeira vez no cenário político, ainda com o posto de sargento, quando lutou contra a ditadura de Gerardo Machado que governou o país entre 1925 e 1933. Visto como um forte líder, disputou a eleição presidencial de 1940 com Grau San Martín; vitorioso, seu mandato foi marcado por forte repressão, alta inflação, corrosão dos salários e fartas suspeitas ou acusações de corrupção, tornando-se um governo isolado do povo. Ao retornar ao poder pela segunda vez, Batista deu continuidade aos vícios do primeiro mandato, aumentando as reações negativas da oposição. Os movimentos de resistência adotaram as universidades como palco para as primeiras manifestações contra o governo ilegítimo com a luta armada como via de ação política.

⁵¹ Platt Amendment (1903). **National Archives**. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/platt-amendment#:~:text=The%20Platt%20Amendment%20stipulated%20the,and%20coaling%20stations%20in%20Cuba>. Acesso em: 16 ago. 2022.

⁵² MORRONE, Priscila. **A Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA) na política externa dos Estados Unidos para Cuba**. Dissertação em Relações Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2008, p. 19.

⁵³ AYERBE, 2004, p. 25-26.

⁵⁴ Idem.

Em meio às formações dos grupos em objeção a Batista, destacou-se a figura de Fidel Castro. Nascido em 13 de agosto de 1923, ingressou na Universidade de Havana para cursar Direito em 1945. Desde cedo, Fidel mostrou-se comprometido com as causas políticas. Participou de uma expedição junto ao movimento para derrubar o ditador Trujillo, da República Dominicana, o que não chegou a acontecer. Em 1948, como dirigente da Federação de Estudantes Universitários de Cuba, esteve presente em um congresso anti-imperialista latino-americana, em Bogotá, Colômbia. Associou-se na Juventude do Partido Ortodoxo, assumindo a candidatura a deputado, mas fora impedido de concorrer devido ao golpe; levando-o assim, a recorrer ao tribunal de Havana para promover uma ação contra o ditador, pois sua tomada de poder transgredia inúmeras leis do país, mas nada se fez sobre o caso. “A frustração e o desconcerto provocados pelo golpe de Estado dão lugar à forte convicção de que o retorno da normalidade democrática passa necessariamente pela derrubada de Batista”⁵⁵.

À vista disso, reuniu militantes para promover o primeiro levante insurgente: o assalto aos quartéis de *Moncada* e *Bayamo*. “A escolha se deveu a que região oriental do país tinha se caracterizado como a mais radical politicamente já desde as lutas de independência do século XX e que, portanto, mais facilmente poderia dar apoio ao movimento revolucionário”⁵⁶. Marcada para o dia 26 de julho de 1953, a operação consistia em: invadir os dois quartéis; estabelecer uma greve geral para provocar um movimento em oposição a Batista através de manifestações da população; e deserção dos soldados. O aparecimento inesperado da patrulha do Exército iniciou um ataque antes do previsto, deixando inúmeras baixas. Os principais líderes, incluindo Castro e seu irmão Raul, foram presos. Sentenciado a quinze anos de prisão, Fidel Castro escreveu sua defesa, intitulando-a *A história me absolverá*, a qual denunciava os excessos que sofreu, narrava os objetivos da revolução e o programa de transformações sociais, econômicas e políticas que o novo governo assumiria. O programa era composto por cinco leis:

“A primeira reconhecia a Constituição de 1940 como lei fundamental do Estado. A segunda lei atribuía terras a camponeses que ocupassem pequenas parcelas, até um total de cinco caballerías (13.430 metros quadrados). A terceira dava o direito aos trabalhadores assalariados de participar de 30% dos lucros das grandes empresas industriais, extrativas e comerciais. A quarta concedia a todos os colonos 55% de participação nos lucros da cana-de-açúcar e uma cota mínima de quarenta mil arrobas àqueles que estivessem estabelecidos por um mínimo de três anos: A quinta lei confiscava todos os

⁵⁵ Ibidem, p. 29.

⁵⁶ SADER, Emir. **A revolução cubana**. São Paulo: Moderna, 1985, p. 19.

bens obtidos a partir da malversação dos recursos públicos, atingindo todos os governos”⁵⁷.

Depois que essas leis fossem declaradas, a próxima etapa de providências seria vinculada à reforma agrária, à educação e à nacionalização de empresas de serviços de telefonia e eletricidade. Fidel e seus companheiros buscavam através dessas medidas acabar com os problemas internos, como a ausência de liberdade e de democracia, elevar as condições de vida do povo melhorando o acesso à saúde, moradia, emprego e à educação. Desejavam também aperfeiçoar o desempenho econômico do campo e preocupavam-se com o atraso industrial e a dependência da exportação do açúcar.

Depois de receber liberdade por anistia, em 15 de maio de 1955, Castro seguiu para o México, onde conheceu Ernesto “Che” Guevara, médico argentino que mais tarde se tornará importante figura da Revolução Cubana. No México, Fidel se dedicou a planejar nova ofensiva, articulando com o Movimento 26 de Julho⁵⁸ em Cuba. Nesse período, recebeu militantes para a força expedicionária. No plano de ação, partiriam para Cuba na madrugada do dia 25 de novembro de 1956, a bordo do barco *Granma*; previsto para chegar a Ilha cinco dias depois, a embarcação atrasou devido às condições precárias.

Por conta do imprevisto, o desembarque não ocorreu ao mesmo tempo que os levantes da cidade, resultando em um ataque do Exército de Batista. Espalhando-se em pequenos grupos, os rebeldes avançaram para *Sierra Maestra*, onde deram início à guerrilha no campo. O grupo de combatentes recebeu apoio da população do campo, ao mesmo tempo, voluntários eram recrutados nas cidades para se incorporarem nas guerrilhas. “O novo movimento seria conduzido por Fidel, Raul e “Che” Guevara. Os três comandariam as ações revolucionárias oriundas do campo que, em consonância com o fortalecimento dos movimentos das cidades, desenvolveriam aquela que seria a ofensiva final contra Batista”⁵⁹.

A partir desse momento, ao perceber que o ditador cubano havia perdido o controle em conter o avanço das forças rebeldes, os Estados Unidos se esforçaram para encontrar um substituto para Batista que desse continuidade ao regime. Essa terceira via contaria com o apoio norte-americano para evitar a chegada de Fidel ao poder, ou pelo

⁵⁷ AYERBE, 2004, p. 31.

⁵⁸ Comandado por Castro, o Movimento 26 de Julho (M-26 ou M-26/7) foi fundado após a fracassada tentativa de tomar o Quartel de Moncada em 26 de julho de 1953, data escolhida para nomear o movimento. Entre seus objetivos, estavam derrubar o regime Batista e estabelecer uma república livre no país.

⁵⁹ MORRONE, 2008, p. 24.

menos minimizar sua participação na esfera política. Apesar do empenho, a situação interna chegou a um ponto irreversível: Batista precisava deixar o poder. Devido a tais circunstâncias, no *Réveillon* de 1959, Batista renunciou e fugiu para a República Dominicana. Outros membros da administração cubana propuseram acordos com os revolucionários, mas não tiveram êxito. No dia 8 de janeiro de 1959, Fidel Castro e sua tropa entraram em Havana saudados como heróis pela população. Washington recebeu a notícia sobre a vitória dos rebeldes com nervosismo, visto que ter um governo composto por movimento, o qual demonstrava um notável sentimento antiamericanismo⁶⁰, significava futuros problemas para a presença dos Estados Unidos lá.

O novo regime cubano adotou um programa governamental semelhante ao documento escrito por Fidel “*A história me absolverá*”, que além da mudança estrutural previam-se ações direcionadas a melhorar as condições de vida do povo e diversificar o perfil econômico do país, fortalecendo a industrialização. A assinatura da Lei de Reforma Agrária, no dia 17 de maio do mesmo ano, foi a medida mais radical empregada; dela criou-se o Instituto Nacional de Reforma Agrária, encarregado de operar na economia rural e estabelecer as áreas de propriedade pública e privada. A Lei “[...] permitia a confiscação de bens malversados, a expropriação de terras dos latifundiários e a nacionalização de terra estrangeiras [...]”⁶¹. As medidas confrontavam diretamente com os interesses dos grandes grupos empresariais⁶² dos Estados Unidos que estavam no país e dos apoiadores do regime anterior, despertando o desejo de pôr um fim à revolução.

O conflito de interesse, a volta das relações diplomáticas com a União Soviética em 1960, que até então tinham sido rompidas por Batista em 1952, e a declaração do caráter socialista do governo cubano, provocou um abalo nos laços entre Estados Unidos e Cuba. Aos olhos norte-americanos, para reverter a situação e voltar à normalidade, era preciso sufocar a Revolução. O presidente Dwight Eisenhower não poupou esforços para desestabilizar o governo cubano; as ações da sua administração “[...] incluíam desde o

⁶⁰ A sufocante intervenção da economia norte-americana nos países da América Latina, principalmente nos da América Central e Caribe, os quais apontavam seu imperialismo como mentor dos problemas sociais e de desenvolvimento, provocou o aparecimento de segmentos ideológicos contrários aos Estados Unidos.

⁶¹ MORRONE, 2008, p. 27.

⁶² A lei de reforma agrária permitiu a expropriação de 70 mil acres de empresas norte-americanas na província do Oriente, dos quais 35 mil pertenciam a *United Fruit Company*, (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 255). De acordo com Lamrani (2013, p. 19) essa reforma foi a mais avançada para o período e teve como base legal a Constituição Cubana de 1940, a qual visava destinar terras cultiváveis para que os agricultores pudessem atender suas necessidades de subsistência e acabar com o sistema latifundiário do país.

isolamento diplomático de Cuba, a atentados terroristas contra líderes revolucionários, propagandas anticubanas, apoio à contra-revolução (*cit*) e sanções econômicas”⁶³.

A resposta adversa dos Estados Unidos à direção que a Ilha estava seguindo não era somente pelo conflito de interesses econômicos, mas também pela instalação de um governo comunista em um país localizado no Hemisfério Ocidental. A aproximação entre Havana e Moscou não significou necessariamente o compartilhamento de doutrina política, apesar de Castro ter migrado os ideais revolucionários do campo nacionalistas para o marxista-leninista. A atitude do líder cubano pode ser entendida como forma de salvar a Revolução, já que seus desdobramentos levaram a graves sanções econômicas por parte dos Estados Unidos, ocasionando no rompimento das relações com o maior comprador de seu produto, o açúcar; ao receber a proposta de vendê-lo à União Soviética, isso se tornou via para alcançar o progresso a que tanto almejava para o país.

Dentro da Guerra Fria, tal situação era recebida com apreensão por Washington que receava a exportação da Revolução⁶⁴, e suas transformações radicais, pela região; uma vez que as relações de dependência da América Latina, anos pós Segunda Guerra Mundial, foram estabelecidas conforme as exigências da Guerra Fria e as conveniências dos Estados Unidos que se julgavam “guardiões” do mundo livre em combate à expansão soviética⁶⁵. De acordo com Moniz Bandeira (2009, p.125), as preocupações norte-americanas “[...] não eram propriamente defender a ordem democrática e as liberdades políticas, e sim assegurar um clima favorável aos seus negócios e investimentos privados, bem como acesso às fontes de matérias-primas, sobretudo petróleo”. Assim, em 3 de janeiro de 1961, os Estados Unidos romperam com Cuba alegando que não havia norte-americanos e interesses para proteger na Ilha e considerando a continuidade inconciliável.

Sob o mandato de John Kennedy (1961 – 1962), que havia herdado planos intervencionistas de seu antecessor, realizou-se a invasão de Cuba através da Baía dos

⁶³ MORRONE, 2008, p. 27.

⁶⁴ A Revolução Cubana passou a ser vista com simpatia pelas populações subdesenvolvidas da América Latina, tornando-se inspiração para solucionar os problemas econômicos sociais existentes. Assim, “Havana se tornou centro do turbilhão político que começava a se projetar sobre o continente e o Terceiro Mundo”. SADER, 1985, p. 19.

⁶⁵ “Esse foi o contexto mundial no qual os governantes dos Estados Unidos e da América latina adotaram acordos e programas destinados a preservar os países do hemisfério das influências de origem soviética e das mudanças sociais, políticas e econômicas que afetassem os interesses das classes dominantes. Tratava-se de acordos e programas econômicos, políticos, militares e culturais destinados a intensificar e estender a influência dos Estados Unidos e reduzir ou controlar a influência de movimentos, partidos, líderes e programas que tivessem relação direta ou indireta com a resolução socialista ou popular dos problemas nacionais no hemisfério”. IANNI, Octavio. **Imperialismo na América latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p. 13.

Porcos em abril do mesmo ano. Sem querer comprometer a imagem do país, Kennedy queria “que a operação parecesse resultante de um movimento interno, deflagrado pelas guerrilhas”⁶⁶. Treinados pela *Central Intelligence Agency* (CIA), grupos de cubanos contrarrevolucionários e exilados desembarcaram no país com a intenção de derrubar o atual governo e tomar o poder. Derrotados em apenas 72 horas, a fracassada agressão somente ajudou a intensificar a proximidade entre Havana e Moscou. À vista disso, em uma reunião do *Special Group Augmented* (SGA), Kennedy autorizou, em 3 de novembro de 1961, a *Operation Mongoose* (Operação Mangusto) que tinha como objetivo liquidar o governo Castro através de subversão e sabotagem instrumentalizada pela CIA.

A VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos⁶⁷, realizada em Punta del Este em janeiro de 1962, teve como tópico principal o debate sobre a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁶⁸. Após intensas discussões, marcada pela explícita pressão dos Estados Unidos aos demais países, Cuba foi expulsa da organização conforme o desejo norte-americano. A decisão teve como base a incompatibilidade do sistema americano com o regime comunista de Fidel Castro. No mês seguinte foi decretado o bloqueio econômico ao país para conter, segundo os Estados Unidos, a expansão do comunismo na América Latina.

Inicialmente, proibia importações de produtos de origem cubana ou importados através da Ilha. Depois, foi estendido para proibir a importação de produtos fabricados em outros países que contivessem total ou parcialmente origem cubana. Ainda no ano de 1962, precisamente em outubro, houve o decreto do bloqueio naval a Cuba, devido à descoberta da existência de quatro bases de mísseis soviéticos balísticos de médio alcance (MRBM) e duas de mísseis de intermédio alcance em território cubano. O episódio que ficou conhecido com a Crise dos Mísseis deflagrou um momento muito delicado na Guerra Fria. A instalação do armamento nuclear próximo ao território dos Estados Unidos, capaz de destruí-lo, significava uma séria ameaça à sua segurança. Após longos treze dias de negociações, Kennedy e Nikita Khrushchev entraram em acordo⁶⁹; a União

⁶⁶ Idem, p. 295.

⁶⁷ Octava reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores. [Acta final]. **Organización de los Estados Americanos**. Uruguay: Punta del Este, 1962. Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.

⁶⁸ Fundada em 1948 com a assinatura realizada em Bogotá, Colômbia, a Organização dos Estados Americanos foi idealizada para estabelecer a integração dos Estados Membros. Sobre quatro pilares — democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento — a OEA busca alcançar uma ordem de paz e justiça; promover a solidariedade; além de defender a soberania, integridade territorial e independência.

⁶⁹ “Embora Cuba estivesse no centro da disputa estratégica, mesmo porque a decisão em favor da instalação de mísseis contou com a participação ativa do seu governo, que via na posse de armas nucleares apontadas

Soviética retirou os mísseis de Cuba após a promessa de que os Estados Unidos não realizariam uma ofensiva contra Cuba e retirassem seus mísseis da Turquia.

3.1. O bloqueio

Desde a formalização do bloqueio econômico a Cuba em fevereiro de 1962 até os dias atuais, os Estados Unidos passaram por doze presidentes, variando entre republicanos e democratas; sob diferentes administrações a questão do bloqueio sofreu retraídas ou ampliação, a depender da prioridade política de cada governo. Por se tratar de seis décadas de emaranhado jurídico com inúmeras regulações, decidiu-se priorizar, nesse trabalho, o governo John Kennedy (1961 – 1963) e Bill Clinton (primeiro mandato, 1993 – 1997). A escolha se deu pela seguinte razão: o uso da sanção econômica, com justificativas diferentes para sua imposição e continuação, em contextos internacionais distintos (Guerra Fria e pós-Guerra Fria). Isso não significa que as tomadas de decisões das demais administrações não tenham sido relevantes; estas não serão ignoradas, mas citadas de forma mais simplificada.

No primeiro capítulo dessa dissertação foi apresentado o que são sanções econômicas e a diferença, quase imperceptível, entre embargo e bloqueio. Naquele momento o intuito era apenas apresentar as definições para maior compreensão do assunto, sem enquadrar em qual situação as restrições a Cuba se encaixam. Com base na pesquisa realizada para o desenvolvimento do trabalho e em concordância com a observação de Thomas Hobbes de que “a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida”⁷⁰, pode-se afirmar que o caso cubano se trata de um bloqueio, pelo menos durante o período entre 1960 e 1992, ano em que a Lei de Democracia para Cuba foi sancionada.

Quando as sanções contra Cuba começaram a serem aplicadas, o mundo estava vivenciando um novo momento; com a devastação causada pela Segunda Guerra Mundial, o panorama internacional foi reconstruído de modo singular, tendo à frente duas

para o território americano um meio eficaz de dissuasão para novas iniciativas intervencionistas, sua participação nas negociações recebe veto dos Estados Unidos. Repete-se aqui a situação vivenciada pelos líderes da independência, que não puderam interferir nas discussões que definiam seu futuro como nação soberana”. AYERBE, 2004, p. 51.

⁷⁰ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 98.

nações que emergiram do conflito como superpotências: Estados Unidos e União Soviética. Nos anos seguintes, os dois países disputaram a primazia econômica, política e militar mundial, sendo o período conhecido como Guerra Fria, o qual se baseava acerca das divergências⁷¹ ideológicas de ambos. Em meio a esse cenário de tensões do sistema bipolar, a divisão do mundo contemporâneo entre as potências por zonas de influência não diminuiu a intensidade do conflito. Ambas recebiam a degradação da hegemonia em suas regiões por intermédio de ideais antagônicas que poderiam atravessar as demarcações.

De um lado havia o capitalismo representado pelos norte-americanos que defendiam a propriedade privada; busca pelo lucro e preservação do poder da riqueza privada. Por outro, os soviéticos estavam organizados em um sistema comunista, onde acreditavam que a riqueza de um país deveria ser compartilhada por todos; a econômica deveria ser centralizada e o bem estar social deveria ser concedido através de políticas elaboradas pelo Estado. Quando o primeiro governo comunista ascendeu na Rússia (URSS) em 1917, deixou os países capitalistas com uma certa desconfiança e receio de que houvesse tentativa de expansão para outras nações. A profunda desconfiança entre os dois lados suscitou uma atmosfera de tensão, na qual qualquer ação internacional poderia ser interpretada como um ato de agressão.

Embora “uma guerra muito peculiar”, nas palavras de Hobsbawm (1995, p. 224), devido à ausência de risco iminente de guerra mundial, as duas superpotências passaram cerca de quarenta anos dentro de uma retórica apocalíptica, com destaque para o lado norte-americano. Por mais que não tenha ocorrido um confronto de larga escala entre Estados Unidos e União Soviética, o desejo de derrotar o inimigo existia e para isso as partes envolvidas construíram estratégias política, militar e ideológica; com esse propósito apoiaram conflitos regionais; utilizaram campanhas de propaganda, guerra psicológica; desenvolveram arsenal nuclear; travaram uma competição armamentista e tecnológica.

Enquanto o embargo, imposto por um Estado, proíbe a comercialização com um determinado país ou zona e restringe as medidas bilateralmente, o bloqueio é uma medida

⁷¹ “Os russos vivendo sob uma interpretação totalitária do marxismo, acreditavam que a ‘democracia liberal’ servia apenas aos interesses de uma burguesia imperialista gananciosa; que uma revolução comunista mundial era inevitável e que eles cabiam auxiliar, militar e economicamente, movimentos proletários que surgissem. Os americanos, de sua parte, enxergavam no comunismo soviético uma nefasta negação da liberdade e da individualidade, contrária a tudo aquilo por que lutaram desde a fundação de seu país”. TOTA, Antonio Pedro. **Os americanos**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 177.

de guerra motivada por questões políticas, econômicas ou bélica, o que leva a sustentar que a medida imposto por Kennedy se trata de um bloqueio. Por mais que o conflito não fosse diretamente com Cuba, o país foi arrastado para dentro da lógica e estrutura da Guerra Fria assim como as outras nações. Somada a isso, a gradativa aproximação entre Havana e Moscou agravou a situação perante o governo dos Estados Unidos que acabou utilizando árduas medidas contra Ilha, entre elas está a imposição da Lei do Comércio com o Inimigo de 1917, também conhecida pela sigla TWEA (*Trade With Enemy Act*), sancionada durante a Primeira Guerra Mundial, aplicada apenas a Cuba mesmo sem declaração de guerra ou de emergência nacional.

Com um novo inimigo à vista, a maior preocupação dos Estados Unidos nesse momento é o “comunismo internacional”, o qual deveria ser combatido para o bem comum. Ianni recorda o padrão de comportamento na política do país no tocante às finalidades norte-americanas que deveriam ser alcançadas, “[...] em todos os casos, o problema é o mesmo: preservar a solidariedade das repúblicas americanas, segundo as razões de Estado dos governantes norte-americanos contra a ‘agressão externa’, como já dizia o presidente Theodore Roosevelt em 1904”⁷²; nesse contexto, é possível constar a influência da Doutrina Monroe, que nunca foi abandonada pelos sucessivos governos norte-americanos, e conseqüentemente influenciou nas relações entre Estados Unidos e Cuba.

Em face disso, George Kennan propôs diretrizes que orientariam a política externa dos Estados Unidos com relação aos soviéticos além de traçar as linhas gerais que serviriam de guia para o relacionamento do país com as demais nações. Em sua análise, “[...] o principal desafio imposto pela União Soviética não era militar, mas derivado da capacidade de atração ideológica do comunismo no interior das sociedades democráticas ocidentais”⁷³. O ideário ou a *Doutrina de Contenção* tinha como objetivo conter ação expansionista da URSS⁷⁴. Em 1946, Kennan enviou de Moscou para Washington mensagem diplomática que seria conhecida como *The Long Telegram* (Longo Telegrama)⁷⁵;

⁷² IANNI, 1974, p. 15.

⁷³ MUNHOZ, Sidnei J. George Frost Kennan e a arquitetura da política externa dos EUA na gênese da Guerra Fria. *Diálogos*, Maringá, v. 22, nº 1, p. 26-43, 2018, p. 27. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/43621>. Acesso em: 12 set. 2022.

⁷⁴ No final de 1948, Kennan concluiu que a sua “[...] Doutrina da Contenção havia sofrido distorções e estava a adquirir um caráter militarista que, do seu de vista, inexistia em sua concepção originária. Esse é um ponto controverso que ainda hoje é foco de debates”. Idem.

⁷⁵ February 22, 1946 – The Long Telegram. **Truman Library Institute**. Disponível em: <https://www.trumanlibraryinstitute.org/kennan/>. Acesso em: 25 set. 2022.

No documento, o emissário faz recomendações, com base nas profundas divergências entre as duas potências, sobre a postura que os Estados Unidos deveriam adotar sobre o relacionamento com a URSS. Além de evitar a confrontação direta com os soviéticos, Kennan considera que “[...] os EUA deveriam se colocar como nação líder do mundo democrático e apontar caminhos às outras nações com vistas a superar os inúmeros problemas vigentes nas sociedades democráticas”⁷⁶. No fim dos anos 1940, os reflexos da Guerra Fria atingiram a América Latina, onde as relações de dependência política, econômica e militar da região seriam adaptadas de acordo com as necessidades da Guerra e das novas expansões internacionais do capitalismo norte-americano.

Sobre a América Latina é pertinente comentar que os Estados Unidos não a tratavam com prioridade até a Revolução Cubana. Essa atitude pode ser notada pela ausência de investimentos norte-americanos na região, ao contrário do que acontece com a Europa através do Plano Marshall⁷⁷ após o término da Segunda Guerra Mundial. A progressiva insatisfação com o descaso com a América Latina e a sufocante prevalência econômica dos Estados Unidos nesses países, formando um elo de dependência, deu origem a pressão política e econômica para mudar esse tipo de relação; os conflitos internos que foram desencadeando começaram a assumir conotações ideológicas.

Conforme mencionado na seção anterior, o temor de ter uma ameaça dentro da área de influência foi vivenciado pelos Estados Unidos em janeiro de 1959 com os desdobramentos da Revolução Cubana. Nas palavras de Pasquino (2010, p.1121), *revolução é a tentativa, por meio do uso da violência, “[...] de derrubar as autoridades políticas existentes e de as substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídicoconstitucional (cit) e na esfera sócio-econômica (cit)”*. Assim fez o governo em ascensão; suas transformações suscitaram o início do confronto entre os interesses da revolução e da política dos Estados Unidos, o qual seria intensificado pelo alinhamento com a URSS. À medida que a nova gestão cubana se consolidava, rompiam-se os moldes clássicos do domínio norte-americano sobre a Ilha, o que levou a intensificação gradativa das hostilidades entre os dois países.

⁷⁶ MUNHOZ, 2018, p. 35.

⁷⁷ Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos lançaram o Plano Marshall (ou Programa de Recuperação Europeia), em 1948, para a reconstrução dos países aliados na Europa. O investimento norte-americano de US\$ 13,3 bilhões fomentou a prosperidade nas nações que foram auxiliadas. O objetivo de Washington por trás desse projeto — além de reconstruir as regiões afetadas pela guerra — era remover as barreiras comerciais, modernizar a indústria e impedir a disseminação do comunismo.

Para Kaplowitz (1995, p. 2), “as sanções são definidas como proibições econômicas ou financeiras tomadas por um ou mais países – os remetentes – para punir outro país ou países – o alvo – ou forçar mudança nas políticas do alvo”⁷⁸ (tradução nossa), no qual “a nação” e “alvo” é o país ou países aos quais as sanções são impostas, e a nação “remetente” é o país ou países que as impõem”⁷⁹ (tradução nossa). Afirma: “A teoria básica das sanções sustenta que uma pressão econômica suficiente pode induzir ou obrigar as nações-alvo para agir de forma mais aceitável aos olhos dos remetentes” (tradução nossa)⁸⁰. Ao analisar o caso cubano, ele considera três distinções temporais:

a) 1960-1973: esforços constantes para fechar brechas e ampliar o escopo para incluir a participação hemisférica e global.

b) 1974-1980: breve esforço para dismantelar as partes da política mais ofensiva para aliados e cidadãos americanos.

c) 1981-presente: endurecimento sistemático do embargo culminando em 1992 com o restabelecimento de uma proibição de comércio subsidiário, e complicado por hostilidade internacional ao embargo.” (tradução nossa)⁸¹.

Alguns estudiosos da área dividem as sanções cubanas em cinco períodos, a exemplo de Philip Brenner, que o pormenoriza em:

[...] 1) 1960-1962: um embargo unilateral de fato dos EUA; 2) 1962-1964: um embargo unilateral dos EUA a de jure; 3) 1964-1975: um embargo hemisférico multilateral, que com efeito, países europeus estavam envolvidos; 4) 1975-1992: um embargo unilateral que foi fraco por causa do comércio com terceiros por subsidiárias do país; 5) 1992 -: um forte embargo unilateral, mas complicado pela hostilidade internacional ao embargo” (tradução nossa)⁸².

No que tange aos objetivos das restrições, eles mudaram ao longo dos anos, mas nem sempre de forma evidente, mesmo para aqueles que se dedicam aos estudos dessa

⁷⁸ No original: “Sanctions are defined as economic or financial prohibitions taken by one or more countries – the senders – to punish another country or countries – the target – or force change in the target’s policies”.

⁷⁹ No original: “A “target” nation is the country or countries upon which sanctions are imposed, and the “sender” nation is the country or countries that impose the sanctions”. KAPLOWITZ, 1995, p. 2.

⁸⁰ No original: “The basic theory of sanctions holds that sufficient economic pressure can induce or compel target nations to act more acceptably in the eyes of the senders”. Idem.

⁸¹ No original: “A) 1960-1973: constant efforts at closing loopholes, and expanding the scope to include hemispheric and global participation. B) 1974-1980: brief effort at dismantling parts of the policy most offensive to allied and U.S. citizens. C) 1981-present: systematic tightening of the embargo culminating in 1992 with the re-establishment of prohibition on subsidiary trade, and complicated by international hostility to the embargo”. Ibidem, p. 8.

⁸² No original: “[...] 1) 1960-1962: a de facto unilateral U.S. embargo; 2) 1962-1964: a de jure unilateral U.S. embargo; 3) 1964-1975: a multilateral hemispheric embargo, which in effect involved European countries; 4) 1975-1992: a unilateral embargo that was weak because of trade with third country subsidiaries; 5) 1992 -: a strong unilateral embargo, but complicated by international hostility to the embargo”. BRENNER, personal correspondence, January 25, 1994 *apud* KAPLOWITZ, 1995, p. 8.

temática. Em um artigo específico sobre as sanções contra Cuba, Sergio Roca (2018, p. 87) classifica as finalidades do bloqueio em dois grupos “[...] os objetivos perseguidos pelos Estados Unidos em [...] a guerra econômica contra Cuba, apesar das variações de desenho e escopo, pode ser em dois grandes títulos: derrubada e contenção” (tradução nossa)⁸³. Kaplowitz (1995, p. 11) segue a especificação de Roca e nela identifica as cinco principais metas políticas do bloqueio a Ilha: “derrubar Castro, retaliação pela nacionalização de propriedade dos EUA, conter a Revolução Cubana, quebrar os laços soviético-cubanos, demonstrar a oposição dos EUA ao regime cubano e mudar a situação interna de Cuba” (tradução nossa)⁸⁴.

Com a intenção de minuciar a questão do bloqueio — quais estratégias, métodos e ferramentas utilizadas por Washington para alcançar os seus fins — a periodização elaborada por Brenner será utilizada como guia, por se adequar melhor ao corte cronológico desse trabalho, juntamente com os objetivos assinalados por Kaplowitz. Ambos servirão de fio condutor para reconstituir o passo a passo norte-americano, o qual foi materializado em determinados fatos que marcaram o embate EUA-Cuba e chegou a resultar no decreto do bloqueio econômico. Mas antes de introduzir ao que foi proposto, é preciso mencionar que as sanções contra a Cuba começaram a serem impostas ainda no governo Eisenhower. Apesar de não se encaixar precisamente no corte temporal da pesquisa, é essencial dedicar algumas linhas para esse período, uma vez que várias medidas adotadas pela administração deram início à deterioração das relações entre os países, além de legar projetos coercitivos contra a Ilha ao seu sucessor, John Kennedy.

À proporção que os interesses dos apoiadores do regime de Batista eram afetados pela Revolução, um clima de tensão se alojava no país. Formaram-se grupos contrarrevolução apoiados por Trujillo⁸⁵ e por Eisenhower, que desde cedo demonstrou rejeitar o novo governo. As represálias por parte do EUA aumentavam conforme as transformações econômicas e sociais iam sendo configuradas. Nesse momento, a Casa

⁸³ No original: “[...] objectives pursued by the United States in [...] economic warfare against Cuba, despite variations in design and scope, can be classified under two major headings: overthrow and containment”.

⁸⁴ No original: “[...] overthrow Castro, retaliate for nationalizations of U.S. property, contain The Cuban revolution, break Soviet-Cuban ties, demonstrate U.S. opposition, and change the internal situation in Cuba”.

⁸⁵ Rafael Trujillo foi ditador da República Dominicana entre 1930 e 1961. Seu governo foi marcado por forte repressão a oposição e árdua postura anticomunista, o que atraiu apoio internacional principalmente dos Estados Unidos.

Branca tomou a decisão irrefutável de derrubar o regime cubano, o que levou a reorientação e construção da política externa norte-americana sobre vários pilares:

“[...] o cancelamento da cota cubana de açúcar, o fim das entregas de recursos energéticos como o petróleo, a continuação do embargo de armas imposto em março de 1958, o estabelecimento de uma campanha de terrorismo e sabotagem, e a organização de uma força paramilitar destinada a invadir a ilha e derrubar Fidel Castro” (tradução nossa)⁸⁶.

Cuba reatou as relações com a União Soviética em 1960, que até então tinham sido rompidas por Batista em 1952. No mês de fevereiro do mesmo ano, foi recebido em Havana o vice-primeiro-ministro da União Soviética, Anastás Mikoyan, que havia ido para a inauguração de uma exposição industrial. Firmou com Raúl Roa, ministro das Relações Exteriores de Cuba, no dia 13 de fevereiro, acordo de comércio que concedia:

“[...] um crédito de US\$ 100 milhões para a aquisição de produtos soviéticos, comprometia-se a comprar 425.000 toneladas de açúcar, no curso de 1960, e cinco milhões de toneladas, no próximo quinquênio, ao preço de 2,78 centavos por libra, ligeiramente abaixo da cotação no mercado mundial. Pagaria 20% em dívidas e o resto com produtos, entre os quais petróleo” (tradução nossa)⁸⁷.

Após o acordo comercial URSS-Cuba, os Estados Unidos deram início à imposição das primeiras medidas coercitivas contra Cuba. O secretário do Tesouro, Robert Anderson, orientou as petroleiras Esso, Texaco e Shell para que não refinassem petróleo soviético⁸⁸, o que desagradou o governo revolucionário e levou-o a intervir nas refinarias entre 29 de junho e 1º de julho. O ocorrido forneceu a desculpa perfeita para a suspensão da cota de açúcar⁸⁹ pelos Estados Unidos, que já em 1959 considerava impor sanções a Cuba como mencionado em memorando interno que “[...] a administração Eisenhower sugeriu a possibilidade de acabar com a cota de açúcar” (tradução nossa)⁹⁰.

⁸⁶ No original: “[...] the cancellation of the Cuban sugar quota, an end to the deliveries of energy resources such as oil, the continuation of the arms embargo imposed in March 1958, the establishment of a campaign of terrorism and sabotage, and the organization of a paramilitary force designed to invade the island and overthrow Fidel Castro”. LAMRANI, Salim. **The economic war Against Cuba**: a historical and legal perspective on the U.S. blockade. New York: Monthly Review, 2013, p. 23.

⁸⁷ MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 238.

⁸⁸ Essa medida descumpria a *Ley de Minerales-Combustibles*, de 9 de maio de 1938, a qual estabelecia a obrigação das empresas a refinarem óleo do Estado quando necessitasse.

⁸⁹ “Apesar de a distribuição das compras de açúcar ser renovada periodicamente pelo Congresso Americano, por meio do *Sugar Act*, a redução da cota naquela oportunidade não seguiu critérios técnicos, uma vez que os Estados Unidos necessitavam do produto, tornando evidente que o objetivo era derrubar o governo Cuba, o que incentivou a promulgação, por parte deste, da Lei nº 851/60, que autorizou a expropriação de bens ou empresas pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas norte-americanas, o que efetivamente ocorreu pouco tempo depois”. ROCHA, 2019, p. 107.

⁹⁰ No original: “[...] the Eisenhower administration suggested the possibility of ending the sugar quota”. LAMRANI, 2013, p. 19.

A medida previa causar um profundo colapso econômico no país, como reconheceu o Departamento de Estado norte-americano, “[...] a indústria açucareira sofrerá um declínio rápido e abrupto que acarretará o desemprego geral. Muitas pessoas ficarão sem trabalho e passarão fome” (tradução nossa)⁹¹. Martins (2018, p. 3) esclarece que “quando as restrições são aplicadas às exportações, que é a situação mais comum pelo facto de as economias-alvos serem normalmente especializadas em determinados produtos [...], acaba por haver uma forte diminuição do rendimento”.

Assim fez Eisenhower pela *Public Law 86-592* (Lei Pública 86-592)⁹² que alterou a Lei do Açúcar de 1948, que passou a autorizar o presidente dos Estados Unidos a determinar a cota de açúcar cubano para o restante de 1960 e o primeiro trimestre de 1961. Assim, em 6 de julho, determinou o corte de 700 mil toneladas (no valor de US\$ 90 milhões) de açúcar cubano, que representava 80% do total de exportação do país e que tinha tradicionalmente os norte-americanos como maiores compradores, o que formava a dependência.

Fidel Castro, que declarou publicamente que “se Cuba perdesse parte de sua cota de açúcar, os Estados Unidos perderiam parte dos investimentos que lá fizeram, estimado em US\$ 800.000 milhões”⁹³. Assim, no mesmo dia em que a administração norte-americana determinou o corte da cota de açúcar, o presidente cubano Oswaldo Dorticós sancionou a Lei n° 851 “autorizando o governo revolucionário, quando julgasse conveniente à defesa do interesse nacional, a expropriação de bens ou empresas pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas dos Estados Unidos”⁹⁴; em agosto, o governo nacionalizou as empresas estrangeiras e confiscou suas propriedades rurais. Dois meses depois, estatizou as empresas privadas. Pouco tempo depois, Washington intensificou o conflito, “sob a autoridade da Lei de Controle de Exportação, Eisenhower proibiu todas as exportações para Cuba, exceto alimentos e remédios, estabelecendo assim as bases do embargo econômico” (tradução nossa)⁹⁵. Essas repreensões causaram efeitos contrários

⁹¹ No original: “[...] the sugar industry will suffer a rapid and abrupt decline that will entail general unemployment. Many persons will be without work and go hungry”. Idem.

⁹² Public Law 86-592 – July 5, 1960. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-74/pdf/STATUTE-74-Pg330-2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

⁹³ MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 259.

⁹⁴ BRAVO, 1996, p. 31 *apud* MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 259.

⁹⁵ No original: “Under the authority of the Export Control Act, Eisenhower prohibited all exports to Cuba except for food and medicine, thereby laying the foundation of the economic embargo”. LEOGRANDE, William M. A policy long past its expiration date: US economic sanctions against Cuba. **Social Research**. Baltimore, v. 82, n° 4, p. 939-966, 2015, p. 941. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44282148>. Acesso em: 12 out. 2022.

aos desejados, ao aumentar o sentimento antiamericano na Ilha e motivou o fortalecimento de laços entre Cuba e URSS. Em meio às tensões, Khrushchev anunciou a compra da cota de açúcar⁹⁶ cortada por Eisenhower e ofereceu o poderio nuclear a Cuba em caso de invasão norte-americana a Ilha⁹⁷.

Em 3 de janeiro de 1961, os Estados Unidos romperam suas relações com Cuba. No dia anterior ao comunicado, Castro “acusou a embaixada dos Estados Unidos em Havana de construir um centro de subversão e espionagem e exigiu a redução de seus funcionários, da ordem de algumas dezenas, para 11 funcionários equivalente ao que a Cuba mantinha em Washington”⁹⁸. Eisenhower seguiu a proposta de Daniel Braddock, encarregado de negócios norte-americanos, de romper relações diplomáticas com Cuba, já que não havia cidadãos norte-americanos e interesses para proteger na Ilha e por considerar sua continuidade inconciliável com as pressões para a derrubada do governo subversivo. Apesar de não se enquadrar em uma sanção econômica, a ruptura ou cessação temporária das relações oficiais é um mecanismo de coação que pode resultar-se da violação por um dos Estados dos direitos do outro. Acciolly (2019, p. 731) explica que pode:

“[...] ser empregada como meio de pressão de um estado sobre outro estado, a fim de o forçar a modificar a sua atitude ou chegar a acordo sobre algum dissídio que os separe. Assim, ou é usada como sinal de protesto contra uma ofensa recebida, ou como maneira de decidir, o estado contra o qual se aplica, a adotar procedimento razoável e mais conforme aos intuítos que se têm em vista. [...] a sua significação pode ser ou simplesmente a de um protesto, ou a de que a parte ofendida já não espera nada das negociações diplomáticas, ou a de que, se o estado contra o qual se exerce não se decide a modificar sua atitude, outras medidas mais fortes poderão ser contra ele empregadas”.

⁹⁶ A atitude assustou os Estados Unidos, o que fez procurar na VII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada entre 22 a 29 de agosto de 1960, em San José da Costa Rica, apoio dos demais países da América Latina para enfrentar os “perigos” que estavam ameaçando a segurança do Hemisfério. O discurso dos Estados Unidos na reunião acusando Cuba de vínculo com os comunistas não impressionou os delegados que continuaram a entender a questão cubana como um conflito bilateral. A ata final da reunião não correspondeu às expectativas de Eisenhower e de Castro. Em resposta, Castro lançou a *Declaração de Havana*, onde agradecia o apoio de Khrushchev, que comprometia a URSS na defesa de Cuba.

⁹⁷ Em 17 de junho de 1952, o Decreto n° 900, imposto pelo governo da Guatemala deflagrou a reforma agrária, a qual previa a expropriação e divisão de terras não cultivadas. A ação atingiu a *United Fruit Company*, maior empresa norte-americana no país, o que não agradou o presidente Harry Truman. No ano seguinte, os problemas com o país recrudesceram, levando Eisenhower a autorizar a preparação de uma invasão camuflada na Guatemala com intuito de derrubar o governo Arbenz, a chamada *Operation PBSUCCESS*. Envolvidos pela paranoia anticomunista e com receio de uma possível aproximação da Guatemala com o bloco soviético, os Estados Unidos colocariam a operação em prática. Em 18 de junho de 1954, Carlos Castillo Armas, chefe do movimento, entrou no país com um pequeno exército de mercenários. Depois do bombardeio na capital da Guatemala, Arbenz, renunciou. No dia 29, após uma negociação, o poder foi entregue a Armas, homem de confiança da CIA.

⁹⁸ MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 288.

Kennedy chega à presidência em um cenário nacional de “[...] economia lenta, uma possível inferioridade frente aos mísseis soviéticos, a instabilidade quanto à situação de Berlim e o perigo do avanço comunista no sudeste asiático, a “questão cubana” se apresentava, talvez, como o primeiro desafio de política externa a ser solucionado”⁹⁹. Apesar do panorama não ser o mais favorável, o jovem Kennedy inspirava confiança e transformação; sua figura parecia celebrar uma nova era no país. Em seu discurso inaugural incentivou os norte-americanos a serem mais ativos em relação ao país, em uma passagem que ficou famosa, “Não pergunte o que o seu país pode fazer por vocês, mas pergunte o que vocês podem fazer pelo seu país”¹⁰⁰.

Ainda na ocasião, o presidente deixou claro a postura que seria adotada diante da Guerra Fria, pois estava disposto a enfrentar qualquer obstáculo e dificuldade para ajudar um amigo contra um inimigo para garantir o sucesso da liberdade¹⁰¹. Assim como outros presidentes dos Estados Unidos, Kennedy tinha a intenção de expandir a democracia para o próprio país e outras nações. No âmbito interno, prometeu maior recurso para a educação; acabar com a descriminalização racial; promover reforma tributária e instituir leis de melhoria para condições sociais. Uma das primeiras medidas do novo mandato foi a criação do *Peace Corps* (Corpos de Paz) em 1961. Através desse programa, norte-americanos seriam enviados de forma voluntária para países em desenvolvimento para ajudar a difundir os princípios da democracia e nas áreas de educação e saúde.

Ao suceder Eisenhower, Kennedy se deparou com uma série de problemas delicados na política externa. O comunismo estava avançando em algumas regiões do globo. Na América Latina despontavam movimentos socialistas, os quais viam com simpatia a Revolução Cubana; considerada como fonte de inspiração para solucionar os problemas econômicos e sociais daquelas nações. Buscando afinidade de outros países, especialmente na América do Sul, os Estados Unidos lançaram a *Alliance for Progress* (Aliança para o Progresso) que constituía em uma assistência financeira as nações da

⁹⁹ FARIAS, Déborah Barros Leal. Contextualizando a invasão à Baía dos Porcos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (1): 105-122 (2008), p. 119. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/jfBNJdvRwNTEFGQyL5Ttxpb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.

¹⁰⁰ TOTA, 2013, p. 211.

¹⁰¹ “Let every nation know, whether it wishes us well or ill, that we shall pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe to assure the survival and the success of liberty”. Inaugural Address of President John F. Kennedy, January 20, 1961. **John F. Kennedy – Library and Museum**. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/inaugural-address-19610120>. Acesso em: 12 ago. 2022.

América latina afim de acelerar o desenvolvimento econômico e social. Sobretudo, o projeto também era uma forma de fortalecer regimes democráticos, assim afastaria qualquer influência comunista.

Por ser cada vez mais um problema maior para Washington, Cuba era um assunto para ser tratado com urgência. Dado que um país antagônico e averso os Estados Unidos, tão perto de seu território e aliado com seu inimigo, era algo que não poderia ser deixado para momento posterior. Assim, a nova administração deu continuidade as agressões econômicas a Cuba e colocou em prática o plano, arquitetado por seu antecessor, de invadir a Ilha.

A aprovação da *Public Law 87-15* (Lei Pública 87-15)¹⁰², em 31 de março de 1961, modificou um trecho da *Sugar Act* (Lei do Açúcar) de 1948; passou a conceder a competência presidencial em determinar a cota açucareira cubana até 30 de junho de 1962, além de estabelecer que o suprimento de açúcar não deveria ser comprado de nenhum país com o qual os Estados Unidos não tivessem relações diplomáticas. No dia 15 de abril, aviões norte-americanos bombardearam quartéis e aeroportos com a intenção de destruir aviões cubanos. No dia seguinte, “em concentração popular para velar as vítimas do bombardeio, Fidel Castro proclama, pela primeira vez, publicamente o caráter socialista da Revolução¹⁰³” (ANEXO C). Essa declaração incentivou os Estados Unidos a colocar em pratica o plano de invadir o país.

Sem querer comprometer os Estados Unidos, Kennedy queria “que a operação parecesse resultante de um movimento interno, deflagrado pelas guerrilhas¹⁰⁴”. Marcada para o dia 17 de abril, a expedição com cerca de mil e 500 homens, vinda da Guatemala, desembarcou na baía dos Porcos e logo foi derrotada pelas forças cubanas. Sem demora, descobriu-se o envolvimento norte-americano. Kennedy foi obrigado a assumir a responsabilidade da ação, o que causou danos à imagem e credibilidade do governo interna e externamente. O duro golpe somado ao enorme constrangimento em apenas alguns meses de presidência levou à fase de radicalização nas relações EUA-Cuba.

¹⁰² Public Law 87-15 – Mar. 31, 1961. **Congress.gov**. Disponível em: <https://www.congress.gov/87/statute/STATUTE-75/STATUTE-75-Pg40.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

¹⁰³ AYERBE, 2004, p. 63.

¹⁰⁴ MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 295.

Em 4 de setembro de 1961, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a *Foreign Assistance Act* (Lei de Assistência Externa)¹⁰⁵.

A *Seção 620* proíbe assistência ao governo de Cuba e autoriza o presidente a impor um embargo total sobre todo o comércio entre Estados Unidos e Cuba; também proíbe a assistência ao governo de qualquer país a menos que o Presidente determine que não seja dominado ou controlado pelo movimento comunista internacional; determina que nenhuma assistência será fornecida ao governo de qualquer país que esteja em dívida com qualquer cidadão ou pessoa dos Estados Unidos por bens ou serviços fornecidos ou solicitados.

Os esforços de Kennedy para “punir” o governo cubano continuaram no ano seguinte. Em 30 de janeiro de 1962, Cuba foi expulsa da OEA; a reunião dos chanceleres foi marcada por explícita pressão dos Estados Unidos aos demais países para a exclusão¹⁰⁶. Ao final, o país caribenho foi retirado da organização sob a justificativa de que o regime comunista de Castro não era compatível com o sistema americano.

Através da *Proclamation 3447* (Proclamação 3447)¹⁰⁷, com base na Lei de Comércio com o Inimigo — que havia sido aprovada em 1917 durante a Primeira Guerra Mundial — e com a autorização da Lei de Assistência Externa, Kennedy impôs o bloqueio total a Cuba em 3 de fevereiro. Em um artigo do documento, afirma que o governo norte-americano, de acordo com as normas internacionais e obrigações, estava disposto “a tomar todas as medidas necessárias para promover a segurança nacional e hemisférica, isolando o atual Governo de Cuba e, assim, reduzindo a ameaça representada por seu alinhamento com os poderes comunistas [...]”¹⁰⁸ (tradução nossa). A ordem entrou em vigor no dia 7 do mesmo mês, proibindo “[...]a importação para os Estados Unidos de todos os bens de origem cubana e todas as mercadorias importadas de ou através de

¹⁰⁵ Foreign Assistance Act of 1961 [Public Law 87-195; Approved September 4, 1961]. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1071/pdf/COMPS-1071.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

¹⁰⁶ Na ocasião o Brasil levou ideia de neutralização de Cuba, argumentou a favor da autodeterminação dos povos e da não intervenção, mostrando-se oposto a qualquer sanção econômica e militar contra a Ilha, o que desagradou os Estados Unidos. Na resolução da reunião, votou a favor das duas primeiras cláusulas resolutivas do projeto, as quais denunciam as vinculações de Cuba com o bloco comunista e declaram que o regime cubano é incompatível com o sistema interamericano. Em relação a expulsão de Cuba da Organização, preferiu abstenção.

¹⁰⁷ Proclamation 3447 – Feb. 3, 1962. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg1446.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

¹⁰⁸ No original: “[...] the United States, in accordance with its international obligations, is prepared to take all necessary actions to promote national and hemispheric security by isolating the present Government of Cuba and thereby reducing the threat posed by its alignment with the communist powers [...]”. Idem.

Cuba”¹⁰⁹ (tradução nossa). Depois, foi estendido para proibir a importação de produtos feitos em outros países que continham total ou parcialmente produtos de origem cubana.

Em agosto, todas as nações que prestavam assistência a Cuba foram automaticamente excluídas do programa USAID (*United States Agency International Development*). Em seguida, os navios que mantinham relações comerciais em Cuba foram proibidos de atracar nos portos norte-americanos. Durante a Crise dos Mísseis¹¹⁰ deflagrada entre os dois países, ocasionada pela instalação de mísseis da URSS no território cubano, sob o argumento de defesa sob uma possível ofensiva militar dos Estados Unidos, Kennedy assinou a *Proclamation 3504: “Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba,” 23 October 1962*¹¹¹; a qual ordenava uma quarentena a Cuba, ou seja, um bloqueio naval¹¹², que incluiu barcos comerciais, com apoio da OEA.

Como mencionado no início dessa seção, as tomadas de decisão em relação a Cuba dos governos entre o mandato de Kennedy e o primeiro mandato de Clinton serão comentadas de forma simplificada. Julgou-se necessário apresentar, mesmo que de forma breve, as ações dos demais presidentes para indicar as variações políticas que as sanções econômicas sofreram entre os governos estudados neste trabalho.

Após a morte de Kennedy, Lyndon Johnson (1963-1969) subiu a presidência. Em relação a Cuba, estendeu as sanções extraterritoriais contra os navios que faziam escala na Ilha. Em 1964 baniu todas as importações, exportações e financiamentos entre os dois países. E “foi neste ano que as sanções passaram a ser impostas também por outros países aliados, nomeadamente os do continente sul-americano, por apoio da organização dos Estados Americanos (OEA)”¹¹³. O governo de Richard Nixon (1969-1974) deu

¹⁰⁹ No original: “[...] the importation into the United States of all goods of Cuban origin and all goods imported from or through Cuba.” Ibidem.

¹¹⁰ Em 14 de outubro de 1962, descobriu-se a existência de três bases, em construção, de mísseis balísticos de médio alcance (MRBM) na *Sierra do Rosário*. No dia seguinte, foi encontrada a quarta base MRBM e duas de mísseis de intermédio alcance em *Guanajay*. A instalação do armamento nuclear próximo aos Estados Unidos, capaz de destruí-los, significava séria ameaça à sua segurança. O presidente norte-americano John Kennedy decretou em 21 de outubro um bloqueio naval a Cuba para impedir o desembarque de material militar da URSS. A disputa entre Estados Unidos e a União Soviética durou treze dias. Em 27 de outubro, eles entraram em acordo; a União Soviética retirou os mísseis de Cuba após a promessa de que os Estados Unidos não realizariam ofensiva armada contra Cuba e retirassem seus mísseis na Turquia.

¹¹¹ Proclamation 3504: “Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba”, 23 October 1962. **John F. Kennedy – Library and Museum**. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/041/JFKPOF-041-019>. Acesso em: 2 set. 2022.

¹¹² “Ação ou efeito de impedir a entrada ou saída de navios de um porto, base ou área confinada, pela ameaça de atacá-los com forças navais superiores”. **Agência Marinha de Notícias**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

¹¹³ MARTINS, 2018, p. 13

continuidade na política de sanções contra Cuba. Todos os produtos contendo níquel cubano foram permanentemente banidos do mercado norte-americano. Seu sucessor, Gerald Ford (1974-1977) permitiu reuniões secretas entre diplomatas de ambos os países para discutir possível normalização das relações; em 1975 aliviou as sanções contra Cuba na OEA, assim, cada país passou a ser livre para manter relações diplomáticas e comerciais com a Ilha; “autorizou a exportação de produtos manufaturados por subsidiárias de empresas norte-americanas na América Latina, mas havia restrições em relação ao produto”¹¹⁴; consentiu viagem de empresários para Cuba mediante a emissão de licença; permitiu algumas transações comerciais entre as duas nações.

Os pequenos passos rumo a normalização das relações foram interrompidos em 1975 quando Cuba enviou tropas de combate para Angola, em apoio ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de alinhamento comunista¹¹⁵. No mandato de Jimmy Carter (1977-1981) decidiu-se estabelecer diálogo com Havana; acabou com a proibição de viagens ao país; permitiu que subsidiárias de empresas norte-americanas fora do país estabelecessem relações com a Ilha; cubanos residentes nos Estados Unidos foram autorizados a enviarem ajuda financeira a familiares em Cuba. As conversações entre os países começaram em 1977 quando Cuba começou a retirar suas tropas da Angola.

Bem como no período Ford, os avanços para uma possível normalização das relações foram frustrados em 1978 com o apoio cubano, por meio do envio de tropas, à Etiópia para defender o novo governo socialista do país contra uma invasão da Somália. No ano seguinte foi aprovada a *Export Administration Act of 1979* (Lei de Administração de Exportação)¹¹⁶, a qual permite o presidente controlar as exportações para os Estados Unidos por razões de segurança nacional, política externa e/ou escassez de oferta¹¹⁷. Quando presidente, Ronald Reagan (1981-1989) adotou uma linha mais dura com Cuba devido ao apoio do

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Nomeada de *Operação Cartola*, a intervenção foi para ajudar o MPLA a expulsar, do território angolano, as tropas da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), apoiada pela África do Sul e da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), apoiada pelo Zaire.

¹¹⁶ Public Law 96-72 – Sept. 29, 1979. U.S. Government Publishing Office. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf#page=1>. Acesso em: 17 out. 2022.

¹¹⁷ “A Seção 6 (a) da lei de Administração de Exportações de 1979 (...) (a) forneceu uma data de término obrigatória para controles de exportação mantidos por razões de política externa, como o bloqueio contra Cuba – a menos que tais controles sejam estendidos pelo Presidente anualmente, sujeito a critérios legais especificados e mediante consulta e relatório ao Congresso. A extensão da autoridade foi delegada ao Secretário de Comércio, que a utilizou anualmente para ampliar os controles”. Cuba vs. Bloqueio. Disponível em: <https://cubavsbloqueio.cu/es/node/19>. Acesso em: 20 out. 2022.

país a movimentos revolucionários na América Central¹¹⁸, assim, novas sanções foram impostas; reestabeleceu a proibição de viagens para país; cortou as remessas que poderiam ser enviadas aos familiares residentes na Ilha.

Além disso adicionou Cuba à lista de países apoiadores de atos terroristas; materiais importados direta ou indiretamente da União Soviética deveriam ser acompanhados de documentos comprovando que não haviam sido fabricados na URSS ou que não continham níquel soviético, pois acreditavam que esse material poderia conter níquel cubano. Às vésperas da campanha eleitoral, George Bush (1989-1993) assinou a *Cuban Democracy Act* em 1992, mais conhecida como Lei Torricelli. A legislação reforçou as sanções contra Cuba e as tornou secundárias, ou seja, as restrições passaram a ser aplicadas a outros países. Os pormenores sobre essa nova lei serão discutidos na próxima seção.

3.2. Depois da ordem bipolar

Para entender melhor o comportamento dos Estados Unidos em relação a Cuba durante a década de 1990 é preciso destacar dois pontos: o primeiro é a participação direta e indireta da comunidade cubano-americana na política exterior norte-americana, sendo capaz de influenciar na adoção de condutas políticas contra Cuba; o segundo é o encerramento da Guerra Fria com o colapso e desintegração da União Soviética.

A comunidade cubano-americana foi formada por refugiados a partir da Revolução; o processo se intensificou nos anos subsequentes por motivos políticos e posteriormente econômicos. Os cubanos receberam apoio de políticas norte-americanas que ofereciam garantias de um nível de vida melhor. Dessa forma, foi possível que a comunidade se estabelecesse e se firmasse na vida política dos Estados Unidos. O maior exemplo disso é a *Cuban American National Foundation* (Fundação Nacional Cubano-Americana – FNCA) fundada em 1981 por Jorge Mas Canosa; a institucionalização do grupo foi possível graças à compatibilidade de interesses com o governo norte-americano.

¹¹⁸ O governo cubano prestou apoio financeiro e militar a vários países da América Central e América Latina a fim de impulsionar revoluções nas regiões. A lista de nações que contaram com Cuba é considerável: Panamá, Nicarágua, república Dominicana, Haiti, Argentina, Venezuela, Peru, Guatemala, Colômbia, El Salvador e Bolívia.

A primeira onda de migração cubana para os Estados Unidos depois do triunfo dos rebeldes em 1959 era composta inicialmente “[...] por membros da grande burguesia nacional, por pessoas vinculadas diretamente aos setores políticos, militar e econômico do regime de Fulgêncio Batista e por pessoas vinculadas a empresas norte-americanas”¹¹⁹ e por aqueles que “[...] não simpatizavam com o processo revolucionário político e estavam motivados por questões econômicas em decorrência das reformas instituídas pelo novo governo [...]”¹²⁰. Devido ao ponto de convergência — a rejeição ao governo que havia se instaurado na Ilha e o desejo por sua queda — os Estados Unidos aproveitaram a oportunidade para estabelecer uma oposição contrarrevolucionária a partir desse grupo, a qual seria utilizada como ferramenta da política externa norte-americana para Cuba. A figura escolhida pelo presidente Ronald Reagan (1981 – 1989) para consolidar esse conjunto foi Jorge Mas Canosa; filho de um general do exército de Batista, opositor a Castro e dirigente da Representação Cubana no Exílio (RECE) “[...] foi um dos representantes mais coniventes com a ideia de criar um organismo que exercesse influência nos Estados Unidos em benefício dos exilados cubanos [...]”¹²¹.

Como mencionado, os anos 1990s presenciaram o fim da União Soviética ocasionado por um conjunto de fatores. Uma forte crise na segunda metade da década 1980 causada pela queda brusca no preço do petróleo, a fadiga da economia soviética para fomentar a Guerra Fria e a ausência de reformas internas, “[...] a URSS e os seus aliados europeus rumaram para uma crise que se expressou por intermédio das revoluções na Europa Oriental e pela queda do Muro de Berlim em 1989 [...]”¹²². O término do socialismo real impactou profundamente Cuba, gerando consequências brutais e arrastando a Ilha para uma grave crise, já que “o país perdeu contato com um mercado que representava cerca de 85% de seu comércio exterior”¹²³. Além disso, os financiamentos, benefícios em preços, subsídios e fornecimento de petróleo também foram interrompidos de forma inesperada. O governo cubano adotou a expressão *Período*

¹¹⁹ MORRONE, 2008, p. 36.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Ibidem, p. 66.

¹²² MUNHOZ, Sidnei José. A crise do sistema soviético e o fim da Guerra Fria. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 24, n° 38, p. 449 – 469, dez. 2017, p. 465. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2017v24n38p449>. Acesso em: 15 jun. 2022.

¹²³ SILVA, Marcos Antonio da *et al.* A política externa cubana nos anos 90: condicionantes internos e inserção internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n° 49, p 99 – 112, mar. 2014, p. 100. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/DqdWBhKx7znXjv4zdhFn3Sv/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Especial em Tempos de Paz para definir o sombrio período da década 1990, marcado pela perda do poder aquisitivo do país no mercado internacional, falta de gêneros básicos e implementação de um severo plano de racionamento¹²⁴. O desaparecimento do bloco soviético atingiu diretamente a inserção internacional de Cuba; além de perder o seu principal parceiro político-econômico o país se deparou com uma nova ordem internacional que emergia tendo à frente o seu principal opositor, os Estados Unidos.

Com as transformações ocorridas no cenário internacional após 1989, com o fim da atemorização comunista e as ameaças ideológicas e geopolíticas soviéticas superadas, e conseqüentemente com os Estados Unidos como protagonista da nova ordem, se dá início à construção, de acordo com Pecequilo, a um “período de transição de longa duração caracterizado tanto pela mudança como pela continuidade”¹²⁵. Em relação ao Hemisfério Ocidental, há uma atualização no olhar norte-americano sob a região, o qual havia sido traçado com a Doutrina Monroe para justificar suas políticas intervencionais “[...] um conjunto de países estruturalmente problemáticos, incapazes de definir um rumo estável na direção da liberdade política e econômica, cujas fragilidade tendem a gerar situações propícias às ambições hegemônicas de potências extracontinentais”¹²⁶. No entanto, Cuba fora excluída de qualquer mudança de percepção, sendo mantida dentro da lógica da Guerra Fria, sofrendo com a manutenção de árduas políticas de isolamento e a preservação do bloqueio.

Logo após o colapso da URSS, gerou-se uma expectativa de que as relações entre Estados Unidos e Cuba se normalizassem gradativamente, tal como ocorreu com o Vietnã, já que a Ilha não dispunha mais do apoio soviético e, assim, a ameaça de expansão comunista no Hemisfério Ocidental estava liquidada. No entanto, nos anos 90, duas leis foram promulgadas: Lei (Torricelli) de Democracia Cubana (1992) e a Lei (Helms-Burton) de Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana (1996). Ambas, além de endurecerem o embargo, tinham em comum a pretensão de levar a democracia liberal e os direitos humanos para Cuba; esses dois pontos faziam parte da nova estratégia da política externa norte-americana entre 1993 e 1997, não apenas para a Ilha, mas também para os demais países do globo. Além de procurar fortalecer a democracia de mercado, o

¹²⁴ “A crise deflagrada produziu os mais terríveis reflexos para o consumo da população. Cerca de 200 artigos foram acrescentados à lista de racionamento no final de 1991, e o racionamento de mercadorias, lá existentes desde inícios dos anos 1960, aumentou até o ponto de nem sequer atender às necessidades de sustento das famílias”. MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 645.

¹²⁵ PECEQUILO, 2011, p. 293.

¹²⁶ Idem.

comportamento dos Estados Unidos incluía “impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas”¹²⁷ e “perseguir uma agenda humanitária para a melhora nas condições de vida de regiões prejudicadas. Posteriormente, criar condições para que eventualmente essas comunidades possam integrar-se ao sistema pacífica e democraticamente”¹²⁸.

Antes da aprovação das duas leis supracitadas, o Senador Connie Mack, membro do Partido Republicano da Flórida e apoiador da FNCA, tentou aprovar em 1991 a *Mack Amendment* (Emenda Mack) que já havia sido apresentada em 1989. A intenção da lei era limitar drasticamente o comércio com Cuba proibindo subsidiárias estrangeiras de empresas norte-americanas de negociarem com a Ilha. Nas palavras de Mack ““o objetivo da minha emenda é aumentar a pressão econômica sobre Fidel Castro e dar ao povo cubano mais um exemplo de que estamos por trás de sua luta pela liberdade”¹²⁹. Sem querer prejudicar as relações econômicas e comerciais com outros países, o presidente George Bush (1989 – 1993) a rejeitou por conta do caráter extraterritorial. Morrone (2008, p.93) chama atenção para que “[...] deve-se atentar para o ano em foi apresentado o projeto, 1991, quando desintegrou-se a União Soviética e quando se pressupunha, do lado norte-americano, que a queda do governo cubano seria iminente”.

Apesar da emenda ter sido revogada, curiosamente em 1992, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a *Cuban Democracy Act* — Lei (Torricelli) de Democracia Cubana — do democrata Robert Torricelli e do senador Bob Graham. Inicialmente rejeitada por Bush, a lei contém duas finalidades: comércio e democracia; e para alcançar o primeiro objetivo, os Estados Unidos impuseram medidas extraterritoriais para sufocar a economia cubana. O inevitável questionamento que surge é o que levou Bush a mudar de postura em relação as ações extraterritoriais já que esse foi o motivo para revogar a Emenda Mack. Pode-se atribuir à influência da FNCA e as eleições daquele ano. Como mencionado, a comunidade cubano-americana recebeu apoio dos Estados Unidos para a sua consolidação e integração na sociedade local; ainda mais foi permitida a atuação no cenário político para promover assuntos cubanos. Segundo Morrone, esse grupo possuía características diferentes dos “grupos de exilados tradicionais, pois estabelecia vínculos

¹²⁷ PECEQUILO, 2011, p. 313.

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Mack Amendment Limits Trade with Cuba. **Tampa Bay Times**. Disponível em: <https://www.tampabay.com/archive/1990/05/20/mack-amendment-limits-trade-with-cuba/#:~:text=The%20Senate%20has%20passed%20legislation,country%2C%20a%20Mack%20aide%20said>. Acesso em: 12 dez. 2022.

econômicos e políticos em Miami, que poderiam ser utilizados em favor dos interesses particulares tanto dos emigrados quanto das administrações norte-americanas”¹³⁰.

A inserção e participação da FNCA sendo capaz de pressionar o Congresso dos Estados Unidos no que tange a temas cubanos estabeleceu alianças políticas e apoio tanto aos candidatos do partido Democrata quanto do partido Republicano, além de proporcionar fundos para campanhas eleitorais. Outra questão relevante é o grande peso dos votos cubanos-americanos na Flórida e sua posição política, “embora representem 0,4% da população total deste país, somam 60% dos votos representados pelo eleitorado latino naquela região”¹³¹. Morrone (2008, p.93) explica que:

“Isto faz com que seus votos sejam um instrumento de pressão para valer seus objetivos políticos e os coloca em posição de destaque naquele Estado, que é o quarto maior dos Estados Unidos, com um total de 25 votos eleitorais, sendo assim, os políticos do país não podem ignorar seu apoio político, uma vez que seus votos são decisivos para aquela região e, conseqüentemente, para o país”.

À vista disso, Bush com receio de perder votos desse grupo e diante do apoio de seu oponente democrata à medida, aprovou a Lei Torricelli duas semanas antes das eleições. Concordando com Morrone, “essa decisão reforçava a afirmação de que a política norte-americana para Cuba estava diretamente relacionada com a agenda doméstica do país através do eleitorado constituído pelos exilados cubanos”¹³². Esclarecido isso, volte-se para a lei em si e o endurecimento do embargo após o conflito Leste-Oeste. Como já citado, a Lei Torricelli foi delineada com base no comércio e na democracia; seus artigos propõem acentuar a crise econômica que Cuba já vivenciava devido à ruptura do auxílio da URSS, e a transição pacífica para a democracia.

Em relação ao primeiro objetivo, a intenção de prejudicar e isolar a Ilha fica bastante claro; segundo a Lei, o presidente dos Estados Unidos deve encorajar os países que fazem comércio com Cuba a restringir suas relações comerciais e de crédito com a Ilha e punir com sanções econômicas países que forneça assistência a ela; “(A) O governo de tal país não será elegível à assistência prestada pelo *Foreign Assistance Act* de 1961 ou qualquer assistência e venda do *Arms Export Control Act*. (B) Tal país não seria elegível, em qualquer programa para perdão ou redução de dívida com o governo dos Estados Unidos”¹³³ (tradução nossa). Entre outras medidas, determina que “[...] barcos

¹³⁰ MORRONE, 2008, p. 64.

¹³¹ Idem, p. 102.

¹³² Ibidem, p. 95

¹³³ Do original: “(A) The government of such country shall not eligible for assistance under the Foreign Assistance Act of 1961 or assistance or sales under the Arms Export Control Act. (B) Such country shall not be eligible, under any program, for forgiveness or reduction of debt owed to the United States

que ancorem em porto cubanos ficariam 180 dias proibidos de entrar nos Estados Unidos, bem como proíbe as filiais de companhias estadunidenses estabelecidas em outros países de comercializar com Cuba ou nacionais cubanos”¹³⁴. Lamrani ressalta, “deve-se notar que 90% de todo o comércio realizado em Cuba por essas subsidiárias consistia em alimentos e remédios”¹³⁵, contudo “a medida foi, no entanto, altamente lucrativa, pois cortou a capacidade de Cuba em ter relações com várias operadoras globais que estavam mais interessadas em trabalhar com os Estados Unidos”¹³⁶.

A vitória de Bill Clinton nas eleições presidenciais de 1992 pôs fim a doze anos de governo republicano em Washington. Ao assumir o cargo, Clinton encontrou um cenário incomodo tanto na esfera interna quanto na externa. Ser o primeiro presidente após o fim da Guerra Fria colocou os Estados Unidos em uma posição central aos olhos do mundo; era necessário reavaliar o papel do país naquele momento em que as políticas e premissas que foram utilizadas nas últimas décadas não se enquadravam mais naquele contexto. Depois de quatro décadas perseguindo o comunismo, a eliminação da União Soviética deixou um lugar de incertezas na nova era em surgia. O fim da ameaça soviética e a derrota do Iraque na Guerra do Golfo¹³⁷ reduziu a importância da política externa nos primeiros anos do governo Clinton. A maior preocupação era no plano doméstico que se encontrava pessimista em relação ao futuro devido as falhas nos processos políticos do país e econômicos, no qual se encontrava em recessão.

Mesmo com questões mais urgentes, Cuba não foi esquecida por alguns governantes norte-americanos que estavam frustrados com a resistência do regime Castro após o fim da Guerra Fria e as mudanças que ocorreram no cenário internacional. Essa parcela de políticos estava preocupada em relação aos esforços do presidente Clinton a respeito de Cuba. Tendo em vista exaurir, de uma vez por todas, o governo que dirigia a Ilha, uma iniciativa para nova legislação começou a tomar forma. Em 1995, os congressistas Jesse Helms e Dan Burton apresentaram a *Cuban Liberty and Democratic*

Government”. 22. USC. Ch. 69: Cuban Democracy. **U.S. Code (gov.)**. Disponível em: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter69&edition=prelim>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ No original: “It should be noted that 90 percent of all trade with Cuba conducted by these subsidiaries consists of food and medicines”. LAMRANI, 2013, p. 32.

¹³⁶ No original: “The measure was nevertheless highly profitable because it cut off Cuba’s relations with many global carriers that were more interested in working with the United States”. Idem.

¹³⁷ Entre início de agosto de 1990 até final de fevereiro de 1991, Iraque e forças da coalizão internacional, liderada pelos Estados Unidos, travaram a Guerra do Golfo devido a ocupação e anexação do Kuwait pelas forças armadas iraquianas.

Solidarity (Libertad) Act (Lei para a Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana), mais conhecida como a Lei Helms-Burton, a qual intensifica o boicote econômico a Cuba com disposições mais hostis e mais intervencionistas do que a Lei Torricelli. Ela tinha por finalidade:

- (1) Ajudar o povo cubano a recuperar sua liberdade e prosperidade e a somar-se à comunidade dos países democráticos que floresce no hemisfério ocidental;
- (2) Fortalecer as sanções internacionais contra o governo Castro;
- (3) Velar pela integridade da segurança nacional dos Estados Unidos, frente às ameaças de terrorismo constantes do governo de Castro, o roubo por este governo de propriedades nacionais dos Estados Unidos, e a forma como aproveita o desejo de cubanos de fugir para os Estados Unidos para manipulações políticas que resultam na emigração em massa para este país;
- (4) Estimular a celebração de eleições democráticas livres e justas em Cuba, realizadas sob a supervisão de observadores internacionalmente reconhecidos;
- (5) Proporcionar um marco político para o apoio dos Estados Unidos ao povo cubano em resposta à formação de um governo de transição ou de um governo eleito democraticamente em Cuba; e
- (6) Proteger os nacionais dos Estados Unidos contra as confiscações e o tráfico ilícito de propriedades confiscadas pelo regime de Castro. (tradução nossa)¹³⁸.

O novo projeto de lei preenchia as lacunas da legislação anterior e ampliava a projeção das medidas já existentes. Além de trazer uma lista de exigências essenciais como condição para a normalidade das relações entre os dois países, conta com metas e normas polêmicas, as quais foram motivo de discussão com repercussão na comunidade internacional. Entre as controvérsias trazidas na Lei se destaca a pretensão de promover uma transação pacífica para a democracia em Cuba. Mas como falar de liberdade e democracia por meio de leis restritivas? Os Estados Unidos simplesmente ignoraram tamanha incoerência, além de desconsiderarem que uma mudança desse tipo é um processo variável que envolve condições internas e externas para que ela seja concluída.

Quando impôs, mais uma vez, medidas explicitamente coercitivas, Washington demonstrou novamente que a sua intenção verdadeira, por trás de libertar os cubanos do comunismo, era de retornar sua posição central de influência na Ilha. Ao invés de induzir

¹³⁸ No original: “(1) to assist the Cuban people in regaining their freedom and prosperity, as well as in joining the community of democratic countries that are flourishing in the Western Hemisphere; (2) to strengthen international sanctions against the Castro government; (3) to provide for the continued national security of the United States in the face of continuing threats from the Castro government of terrorism, theft of property from United States nationals by the Castro government, and political manipulation by the Castro government of the desire of Cubans to escape that results in mass migration to the United States; (4) to encourage the holding of free and fair democratic elections in Cuba, conducted under the supervision of internationally recognized observers; (5) to provide a policy framework for United States support to the Cuban people in response to the formation of a transition government or a democratically elected government in Cuba; and (6) to protect United States nationals against confiscatory takings and the wrongful trafficking in property confiscated by the Castro regime”. Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf>.

o governo cubano a realizar tal mudança, apenas fez com que aumentasse a distância entre os dois. Também vale destacar o Título III, mais especificamente na seção 302, o qual permite os cidadãos dos Estados Unidos que tiveram bens expropriados pela Revolução Cubana, processar as empresas estrangeiras que estivessem usufruindo dessas propriedades; vale lembrar que, devido à integração com a sociedade norte-americana, muitos emigrados cubanos pós-Revolução adquiriram cidadania do país.

No entanto, Lamrani explica que “a lei dos EUA é clara ao afirmar que a ação judicial nos tribunais dos EUA só é possível se uma pessoa prejudicada pelo processo de nacionalização for cidadã dos EUA no momento da expropriação e que a expropriação ocorreu em violação do direito internacional público”¹³⁹ (tradução nossa). Assim, White (2015, p. 110) destaca que “[...] há falta de base jurisdicional legítima para a Helms-Burton [...] os métodos empregados pelos EUA para declarar jurisdição não são justificáveis sob o direito internacional”¹⁴⁰ (tradução nossa) o que torna esse título da Lei conflitante. Ayerbe (2004, p. 96) resume:

“Do ponto de vista legal, a Lei Helms-Burton estende a jurisdição dos tribunais dos Estados Unidos para fora das fronteiras territoriais, contradizendo os princípios do direito internacional. Do ponto de vista das relações entre Estados, explicita uma postura imperial imune aos argumentos éticos e jurídicos levantados pela maioria dos países”.

O Título IV também chamou atenção por sua rigorosa decisão em negar vistos a executivos de empresas estrangeiras que estivessem “traficando”, ou seja, fazendo negócios, em propriedades que foram confiscadas pelo governo cubano. Nele fica determinado que “o Secretário de Estado negará o visto e o Procurador Geral excluirá dos Estados Unidos qualquer estrangeiro que o Secretário de Estado determinar ser uma pessoa que [...] confiscou propriedade, cuja reivindicação é de propriedade de um cidadão dos Estados Unidos”¹⁴¹. Entre outras cláusulas, está: a impossibilidade de encerrar o embargo com um governo que inclua Fidel ou Raul Castro; investidores estrangeiros, que tenham investido uma vez em Cuba, corriam o risco de ser impedidos de operar em território norte-americano; impedimento de concessão de crédito a Cuba por instituições financeiras globais como Fundo Monetário Internacional ou Banco Mundial, a exemplo.

¹³⁹ No original: “U.S. law is clear that prosecution in U.S. courts is possible only if a person aggrieved by the nationalization process was a U.S. citizen at the time of the expropriation and that the expropriation took place in violation of public international law”. LAMRANI, 2013, p. 34.

¹⁴⁰ No original: “[...] the lack of legitimate jurisdictional basis for Helms-Burton [...] that the methods employed by the US to assert jurisdiction are not justifiable under international law”.

¹⁴¹ No original: “The Secretary of State shall deny a visa, and the Attorney General shall exclude from the United States, any alien who the Secretary of State determines is a person who [...] confiscated property, a claim to which is owned by a United States national”. Ibidem.

Ainda que a Lei Helms-Burton tenha sido aprovada de forma esmagadora na Câmara, cabe mencionar que, antes de Clinton anunciar, “Hoje assino [o projeto de lei] com a certeza de que enviará uma mensagem poderosa e unificada dos Estados Unidos a Havana, de que o anseio de liberdade do povo cubano não deve ser negado”¹⁴² em 12 de março de 1996 ao sancioná-la que o caminho para sua aprovação não foi tão tranquilo. A escolha da sua administração em suspender o embargo econômico do Vietnã, levando a normalização das relações entre os dois países, e as ações para a concessão de asilo aos cubanos durante a crise migratória de 1994¹⁴³, levantou suspeitas em parte de governantes norte-americanos de que presidente tinha a intenção de afrouxar ou retirar o embargo.

Apesar de se manifestar contrário a Lei alegando que ela não era necessária pois já havia a Lei Torricelli, de acordo com Dan Fisk, conselheiro do Comitê de Relações Internacionais do Senado na época, “[...] o próprio Clinton nunca ameaçou em vetar a Helms-Burton, deixando para o Departamento de Estado evitar que o projeto de lei chegasse a sua mesa”¹⁴⁴. O presidente buscou apoio no setor empresarial para a formação de uma oposição ao projeto de lei visto que esse grupo seria prejudicado com as novas medidas. A ação ganhou força e parecia, em um determinado momento, que sairia vitoriosa; no entanto, foram surpreendidos com a aprovação da Lei no Senado.

Enquanto isso, um incidente que ocorreu nas águas da Florida foi capaz de rapidamente reverter o posicionamento de Clinton sobre a Helms-Burton. A onda migratória de cubanos que saíam da Ilha em direção aos Estados Unidos continuou ao longo dos anos pós-Revolução Cubana chegando a uma crise em 1994. Nesse momento, tanto norte-americanos quanto cubanos-americanos foram instruídos, pelo governo dos

¹⁴² No original: “Today I sign [the bill] with a certainty that it will send a powerful, unified message from the United States to Havana, that the yearning of the Cuban people for freedom must not be denied”. HANEY, Patrick J.; VANDERBUSH, Walt. **The Cuban embargo: the domestic politics of an American foreign policy**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2005, p. 99.

¹⁴³ A privação econômica do *Período Especial* elevou consideravelmente a quantidade de emigrantes cubanos em direção aos Estados Unidos. Em apoio, o governo concedia um pequeno número de vistos aos cubanos, e para aqueles que eram resgatados em águas norte-americanas, recebiam asilo automaticamente. Tal atitude fez com que Castro acusasse os Estados Unidos de promover saídas ilegais da Ilha; com isso, decretou o fim do controle migratório para forçar o governo norte-americano a mudar de postura política. Preocupado com o grande número de cubanos que chegavam às costas do país, Clinton suspendeu o asilo automático, em vigência desde a Lei de Ajuste Cubano de 1966, e determinou que os cubanos recolhidos em águas deveriam ser levados para Guantánamo. A crise migratória fez com que os dois países conversassem; no mesmo ano, chegaram a um acordo em que os Estados Unidos concederiam 20 mil vistos anuais e Cuba conteria as emigrações ilegais. Em 1995, foi determinado que os cubanos interceptados em alto-mar não teriam mais direito ao asilo automático e deveriam ser repatriados; os que conseguissem chegar ao solo norte-americano, poderiam permanecer no país, política que ficou conhecida como “*pés secos, pés molhados*” (*wet foot, dry foot*), abolida em 2017 pela administração Obama.

¹⁴⁴ No original: “[...] Clinton himself never actually threatened to veto Helms-Burton, leaving it to the State Department to try to keep the bill from ever reaching his desk”. HANEY, 2005, p. 103.

Estados Unidos a não prestar ajuda àqueles que tentassem fazer a travessia entre os dois países. Ignorando as recomendações, continuaram a dar assistência, e por vezes invadiam o espaço marítimo e aéreo cubano. Visto como desacato pelo governo de Cuba, este prometeu represália caso o ato continuasse. Em 26 fevereiro de 1996, dois aviões pequenos, que estavam desarmados, do grupo de exilados cubanos *Brothers to the Rescue* (Irmãos ao Resgate) — que ajudavam emigrados em alto mar — foram abatidos pela Força Aérea cubana, matando quatro pessoas.

Sem alternativa, Clinton condenou os ataques e ordenou uma série de ações contra a Ilha e anunciou a intenção de chegar a um acordo com o Congresso em relação a Lei Helms-Burton. Em uma reunião com membros do governo, concordaram em colocar novamente os Títulos III e IV — que até então haviam sido retirados pelo Senado — no projeto de lei e acrescentaram ao Título I uma nova medida: a codificação do embargo a lei. Ou seja, “a lei codificou todas as normas, regulamentos e ordens presidenciais aprovadas desde 1962, elevando à categoria de lei todo arsenal de medidas contra Cuba que haviam sido aprovadas no passado”¹⁴⁵. Além disso, ficou determinado que, em consulta ao Congresso, o presidente dos Estados Unidos poderia suspender o embargo caso a Ilha cumprisse determinadas condições (governo eleito democraticamente e economia de mercado livre). Anteriormente, o embargo “baseava-se nas autoridades executivas presidenciais sob a Lei do Comércio com o Inimigo, de modo que poderia ser reforçado, afrouxado ou abolido a critério do presidente”¹⁴⁶.

Os críticos da Lei se preocupavam que o caráter extraterritorial da legislação causasse desavença entre os Estados Unidos e seus aliados. “No entanto, os defensores do projeto de lei argumentaram que a oposição internacional não deve afetar a formulação de políticas dos EUA [...]”¹⁴⁷. De forma não surpreendente, a reação à Helms-Burton foi mais hostil do que a aprovação da Lei Torricelli; suscitou descontentamento no setor empresarial, já que as novas medidas ameaçavam romper as relações comerciais com a Europa, Canadá e América Latina e causavam rejeição na comunidade internacional.

¹⁴⁵ No original: “The law codified all standards, regulations, and presidential orders passed since 1962, thereby elevating to the rank of law the whole arsenal of measures against Cuba that had been approved in the past”. LAMRANI, 2013, p. 34.

¹⁴⁶ No original: “Previously, the embargo had been based on presidential executive authorities under the Trading with the Enemy Act, so it could be tightened, loosened, or abolished at the president’s discretion”. LEOGRANDE, 2015b, p. 948. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44282148>. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁴⁷ No original: “Supporters of the bill nevertheless argued that international opposition should not affect U.S. policy making [...]”. HANEY, 2005, p. 107.

Diferentemente do que aconteceu na década de 1960, quando vários países colaboraram com o bloqueio imposto a Cuba, em 1996 eles não estavam dispostos a acatar as exigências norte-americanas. Devido às normas invasivas, a União Europeia entrou com uma queixa na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra a interferência de terceiros fora dos limites territoriais de sua própria jurisdição¹⁴⁸. Um acordo foi feito, o qual:

“O governo de Washington não aplicaria determinadas medidas (previstas nos títulos III e IV da Lei Helms-Burton), comprometendo-se a fazer gestão junto ao Congresso para modificar a lei a esse respeito, e a União Europeia, em troca, retiraria a queixa da OMC e receberia autorização para alguns investimentos em petróleo na Líbia ou em outros lugares, no Oriente Médio ou talvez no Irã. Assim Clinton conseguiu suspender, a cada seis meses, as disposições do título III”¹⁴⁹.

Walt Vanderbush e Patrick Haney fazem uma síntese do primeiro governo Clinton e de como certas questões da política interna começaram a influenciar nas condutas voltadas para Cuba, que levaram a aprovação das duas legislações: “durante a campanha de Clinton em 1992, a política eleitoral e as realidades da arrecadação de fundos o levaram a apoiar a CDA”¹⁵⁰, já “no caso da Helms-Burton, o abate do avião dos Irmãos ao resgate alterou a equação política, a oposição de um projeto de lei fraco tornou-se o apoio a um projeto de lei ainda mais forte quase da noite para o dia”¹⁵¹. De acordo com os autores, nesse momento, a política EUA-Cuba estava “enraizada em um padrão complexo de política em que dinheiro, votos e instituições vinculadas ao CANF importavam, mas o amplo cálculo político interno do presidente importava ainda mais”¹⁵².

No que diz respeito a esse ponto, dentro do curto espaço de tempo que são os quatro anos de mandato presidencial, ocorreram mudanças significativas que alteraram a balança política dos Estados Unidos e conseqüentemente modificaram o rumo na elaboração de condutas para Cuba. Em primeiro lugar, está a substituição por membros

¹⁴⁸ A questão extraterritorial da Lei Helms-Burton entrou em vigor nos últimos anos depois que o presidente Donald Trump permitiu a aplicação do trecho do Título III que havia sido suspenso.

¹⁴⁹ MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 662.

¹⁵⁰ No original: “During Clinton’s campaign in 1992, electoral politics and the realities of fundraising led to support for the CDA”. HANEY, 2005, p. 107.

¹⁵¹ No original: “In the case of Helms-Burton, the shutdown of the Brothers to the Rescue plane altered the political equation, and opposition to a weaker bill became support for an even stronger bill almost overnight”. Idem, p. 108.

¹⁵² No original: “[...] was rooted in a complex pattern of politics in which the money, votes and institutional links of CANF mattered, but the larger domestic political calculus of the president mattered even more”. Ibidem.

do Congresso em funções que anteriormente eram de atribuição do Executivo e de integrantes da FNCA. Em segundo, esse assunto foi levado para a esfera “interna” pelo aumento de interesse por parte do Congresso e de alguns de seus grupos. Por último, em 1996, o equilíbrio de poder passou do presidente para os formuladores de políticas assertivas do Congresso. Vanderbush e Haney concluem que “[...] o Congresso parece manter o controle sobre o coração da política externo dos EUA em relação a Cuba”¹⁵³.

O decreto das duas leis demonstrou de forma mais explícita para a comunidade internacional o caráter extraterritorial das sanções contra Cuba, o que já havia acontecendo desde a declaração do bloqueio. Em 1968, o Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros dos Estados Unidos “informou a Itália que todos os produtos destinados para os Estados Unidos contendo níquel cubano – uma fonte de receita para a nação – seria realizada na alfândega forçando assim Roma a obter suprimentos de outra fonte penalizando a economia cubana”¹⁵⁴ (tradução nossa). Outro episódio, mais recente, foi o caso da rede varejista chilena *D&S* que em 2009 “[...] foi obrigada a suspender relações comerciais com Cuba após sua aquisição pelo Wal-Mart”¹⁵⁵ (tradução nossa).

Sobre o primeiro mandato Clinton em relação a Cuba, é necessário reiterar que as aprovações das duas Leis estão vinculadas as eleições presidenciais de 1992 e 1996, e que mesmo com a mudança do cenário internacional e um novo referencial a ser seguido, os Estados Unidos mantiveram atitudes hostis contra a Ilha. Em meio a essas afirmações, também é preciso salientar sobre a migração das sanções econômicas de bloqueio para embargo. Até a aprovação da Lei Torricelli no início da década de 1990, as restrições comerciais se enquadravam como bloqueio devido aos seus objetivos, razões para implementação e por ser uma medida de guerra; ao contrário dessa política, o embargo se caracteriza por ser implementado em tempos de paz — como o reinaurado após o fim da Guerra Fria — e por buscar afetar apenas a esfera econômica ao bloquear e isolar a área sancionada, privando-a de produtos e mercadorias a fim de esgotá-la.

Com promulgação da Lei Torricelli, o embargo tinha como base a falta de democracia e a ausência de direitos humanos em Cuba, mas em sua essência procurava

¹⁵³ No original: “[...] Congress appeared to retain control over the heart for U.S. foreign policy toward Cuba”. Ibidem, p. 109.

¹⁵⁴ No original: “[...] informed Italy that all products bound for the United States containing Cuban nickel – a significant source of revenue for the nation – would be held at customs, thereby forcing Rome to obtain supplies from another source while penalizing the Cuban economy”. LAMRANI, 2013, p. 28.

¹⁵⁵ No original: “[...] was forced to suspend its trade relations with Cuba following its takeover by Wal-Mart”. Idem, p. 38.

prejudicar politicamente e economicamente o país. Em seguida, ampliado através da Lei Helms-Burton, o embargo se mostrou mais intervencionista em assuntos entre Cuba e as demais nações; isso se deve a junção de dois elementos que o compõem, ser direcionado a um terceiro Estado e ter motivação política, econômica ou bélica, o que torna essa medida discutível visto que procura causar efeitos extraterritoriais, atingindo outros territórios em que o aplicador da sanção não exerce soberania. A polêmica em relação a esse ponto pôde ser observada na reação da comunidade internacional com a promulgação da segunda Lei. Levando em consideração o contexto, as formas utilizadas para alcançar os objetivos e as disposições presentes nas duas legislações, pode-se assegurar que as Leis que endureceram as sanções econômicas contra Cuba se denominam como um embargo.

4 Conserva-se o embargo

Ao longo de décadas, os Estados Unidos aprimoraram as sanções econômicas contra Cuba por leis e regulamentações que limitavam as relações comerciais com o país. Algumas de suas ações chegaram a violar os princípios do Direito Internacional Público e a autodeterminação dos povos, desrespeitando a soberania e a independência cubana; os Estados Unidos utilizaram-se também de estratégias, pressões e manipulações para conseguirem apoio da comunidade internacional. Com tantas infrações e intervenções em assuntos que não diziam respeito a Washington, é natural se perguntar se todo esse empenho foi capaz de fazer com que as sanções fossem bem-sucedidas.

Para os governos que anseiam resultados rápidos, as sanções econômicas são uma alternativa para a guerra militar e uma saída fácil e, possivelmente, eficaz para buscar os objetivos esperados; assim, esse tipo de ferramenta de política externa foi bastante adotada nos últimos anos. Entretanto, em meio aos teóricos da área há vários questionamentos em relação à eficiência dessa medida. No tocante à premissa das sanções – de que o estrangulamento econômico é capaz de gerar a mudança política desejada – Galtung (1967, p. 409) conclui que o efeito das sanções econômicas, normalmente, é negativo. As desvantagens nesse tipo de ação política também são evidentes para Martins (2018), “[...] como a sua possível ineficiência, quando falha no objetivo de alterar determinado comportamento, ou mesmo injustiça, na sua aplicação, no sentido em que tende a ser aplicada em economias mais frágeis e menos desenvolvidas [...]”¹⁵⁶.

Um ponto de convergência entre parte dos teóricos dessa temática é o de que diferentes circunstâncias podem induzir no sucesso ou no fracasso das sanções. Hufbauer e Schott (1990, p. 91) revisaram 115 casos de utilização das sanções econômicas como coerção e observaram que as medidas foram bem-sucedidas em 34% dos casos no total; contudo, o resultado positivo depende do tipo de política ou mudança governamental que se deseja realizar. Para os autores, as chances de sucesso das sanções, aplicadas no intuito de realizar mudança política em um país, aumentam quando são: multilaterais, abrangentes, visam regime de economia vulnerável¹⁵⁷ e têm objetivo simples e

¹⁵⁶ MARTINS, 2018, p. 3.

¹⁵⁷ De acordo com Galtung (1967, p. 385) a *vulnerabilidade* tem um componente interno e outro externo, sendo o seu ponto crucial a *concentração*. O autor explica que quanto mais a economia de um país depender de um único produto e suas exportações também, e as exportações e importações forem direcionadas apenas a um parceiro comercial, mais vulnerável é o país.

delimitado. Advertem que essas condições devem ser vistas como indicadores gerais, e não infalíveis, em razão de que certas variáveis são difíceis de serem captadas¹⁵⁸.

No caso de Cuba, Kaplowitz (1995, p. 10) destaca que, apesar das restrições econômicas a Cuba serem consideradas como um exemplo de sucesso por muitos teóricos – pelo simples fato de os Estados Unidos conseguirem impedir a entrada de seus bens na Ilha e por impossibilitar o acesso dos produtos cubanos ao mercado norte-americano – que a implementação bem-sucedida de uma coerção desse tipo não corresponde necessariamente na concretude das finalidades políticas desejadas. Nessa perspectiva, LeoGrande (2015b, p. 939) afirma que a medida não foi capaz de atingir o seu objetivo principal: retirar o regime revolucionário do poder ou dobrá-lo às vontades de Washington; apenas fez com que Cuba ficasse mais dependente da União Soviética¹⁵⁹.

Com o resultado desastroso da invasão à baía dos Porcos, a administração Kennedy viu na suspensão comercial alternativa para desestabilizar a estrutura econômica e social de Cuba. Acreditava-se, que com uma economia mais vulnerável, seria mais fácil incitar descontentamento interno, o que poderia levar a uma crise ou até mesmo a uma rebelião. Mas parece que os Estados Unidos ignoraram as longas décadas de conturbado laço histórico entre os dois países, além dos discursos antiamericanos de Castro regados com forte sentimento e valores nacionalistas. Ao contrário do que se esperava, o bloqueio se tornou um ponto de convergência para o povo cubano e deu para o governo revolucionário um motivo para culpar os males econômicos que atingiam, e ainda atingem, a população para ganhar apoio em suas políticas.

O sentimento nacionalista em Cuba tem sido especialmente forte e essencial para a manutenção da união no país; foi ele a força motriz da Revolução e o responsável por impedir a desestabilização do governo mesmo com a incessante intimidação norte-americana. Castro teve a astúcia em compreender os valores centrais da cultura política cubana e os difundiu entre a população através de sua oratória; suas palavras apresentavam ideais de unidade e de independência da nação, declarando o movimento como o único e fiel intérprete dos interesses cubanos. Durante o levante contra Batista e no decurso do confronto com os Estados Unidos pós-1959, Fidel recorreu às emoções que

¹⁵⁸ Ver Hufbauer & Schott (1990), p. 91-115.

¹⁵⁹ “O comércio entre os Estados Unidos e Cuba caiu de 68% em 1958 para zero em 1962, enquanto o comércio com a União Soviética saltou de menos de 1% em 1958 para 49% em 1962” (tradução nossa). LEOGRANDE, 2015b, p. 953.

o nacionalismo¹⁶⁰ seria capaz de despertar para combater o que prejudicava o progresso da Ilha e, entendeu o peso e o valor político de mobilizar através do nacionalismo.

A construção dessa narrativa somada à experiência de uma independência tardia, em relação ao resto da América latina, frustrada pela *Emenda Platt*, e com as diversas intervenções norte-americanas, colaborou para o gradual fortalecimento do novo governo. Para que o ideal de luta revolucionária permanecesse vivo, era preciso ter um inimigo à vista; Washington, ao não aceitar as mudanças estruturais adotadas em Cuba e ao tentar impor a volta do *status quo* anterior a Revolução, se colocou na posição de antagonista¹⁶¹. Na época em que o bloqueio foi decretado, os Estados Unidos não levaram em consideração esses detalhes; acreditaram que as consequências por asfixiar a economia da Ilha seriam capazes de incentivar a população a derrubar o regime; pelo contrário, as sanções apenas aproximaram o povo do governo.

Em 1960, época em que ocorreu o processo de nacionalização de empresas norte-americanas em Cuba, a administração Eisenhower exigiu que o governo as indenizasse; o pagamento deveria ser em moeda corrente e a indenização “imediate, adequada e efetiva”¹⁶², sem demonstrar qualquer consideração pelos problemas financeiros do país. A fim de reembolsar aqueles que perderam suas propriedades, o governo cubano, por meio da Lei nº 851, previa emitir títulos para o pagamento das indenizações; o “*Fondo para el Pago de Expropiaciones de Bienes y Empresas de Nacionales de los Estados Unidos de Norteamérica*” (Fundo para Pagamento de Expropriações de Bens e Empresas

¹⁶⁰ “Em seu sentido mais abrangente o termo Nacionalismo designa a ideologia nacional, a ideologia de determinado grupo político, o Estado nacional [...], que se sobrepõe às ideologias dos partidos, observando-as em perspectiva. O Estado nacional geral o Nacionalismo, na medida em que suas estruturas de poder, burocráticas e centralizadoras, possibilitam a evolução do projeto político que visa a fusão de Estado e nação, isto é unificação, em seu território, de língua, cultura e tradições. Desde a Revolução Francesa e principalmente no nosso século, antes na Europa, em seguida no resto do mundo, a ideologia nacional experimentou tão ampla difusão, que chegou a se considerar como a única a poder fornecer critérios de legitimidade para a formação de um Estado independente no sentido moderno; ao mesmo tempo, afirmar que o mundo onde haja ordem e paz poderá ter, como fundamento, unicamente uma organização internacional formada por nações soberanas”. BOBBIO, 2010, p. 799.

¹⁶¹ Ao longo das décadas, as ações dos Estados Unidos alimentaram o discurso de “combater o inimigo” de Castro, o que deu uma justificativa perfeita para a intolerância do regime aos opositores, os quais eram rotulados como agentes norte-americanos e inimigos da revolução; isso permitiu que o líder cubano construísse um sistema autoritário de partido único em Cuba.

¹⁶² “[...] o direito a expropriar bens estrangeiros já se havia consolidado na prática internacional, uma vez que é uma expressão da soberania estatal. Este direito não pode ser submetido a uma cláusula suspensiva imposta por outra nação, tal como a exigência de uma indenização ‘imediate, adequada e efetiva’, o que seria a própria negação da intendência do Estado nacionalizador, porque, segundo o Direito Internacional, se pode apenas negociar uma compensação adequada que equivaleria a uma limitante aplicável à soberania como fonte de direito” ROCHA, 2019, p. 109.

de Nacionais dos Estados Unidos da América) seria abastecido com 25% dos ganhos anuais das exportações cubanas para os Estados Unidos com juros mínimos de 2%.

As obrigações seriam amortizadas em 30 anos, contados da data da expropriação do imóvel ou da empresa. Porém, os Estados Unidos usaram o discurso para justificar a implementação do bloqueio; de que a medida seria forma de retaliação contra a nacionalização das propriedades norte-americanas em Cuba e o não pagamento das indenizações aos proprietários. É correto afirmar que Cuba era capaz e estava disposta a liquidar sua dívida, mas os Estados Unidos, através de leis que iam em direção oposta ao processo de pagamento das indenizações, impossibilitaram um acordo; garantindo que as empresas norte-americanas, afetadas pela reforma agrária, não fossem pagas. Portanto, a alegação de Washington de imposição da coerção econômica se mostrou inconsistente devido ao interesse cubano de acertar a dívida com os antigos proprietários.

Após o triunfo da Revolução, Castro previa inevitável confronto com os norte-americanos que poderia ser iniciado a qualquer momento; logo, buscou a solidariedade das nações latino-americanas e planejou exportar rapidamente o movimento revolucionário para a região, que ainda vivia sob ditaduras como no Caribe e América Central. “[...] Ele desejava certa unidade continental, de modo, a embarçar a reação dos Estados Unidos, uma vez que Cuba teria melhores condições de resistir-lhe como líder de uma aliança de Estados revolucionários do que se permanecesse isolada”¹⁶³. O plano de impulsionar convulsões deixou Washington alerta; caso se concretizasse, tal política geraria um “estado de Guerra Fria” na região, o que geraria instabilidade.

Todo o empenho das administrações Eisenhower e Kennedy para retirar Castro do poder é incontestável; contudo, ainda nos primeiros anos da década de 1960 ficou claro que o governo cubano não iria entrar em colapso mesmo com as intensas e constantes pressões norte-americanas. Sendo assim, os formuladores reorientaram a finalidade do bloqueio, que passou de derrubar o líder cubano para a *contenção* do comunismo. Em 1962, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma resolução sobre este ponto. O documento, o qual leva em consideração os princípios da Doutrina Monroe, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)¹⁶⁴ ou o Tratado do Rio de Janeiro e a

¹⁶³ SMITH, 1987, p. 49-50 apud MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 219.

¹⁶⁴ Assinado em 2 de setembro de 1947 na cidade do Rio de Janeiro, estabelecia um sistema de defesa hemisférica que prescrevia, em um dos seus artigos, que uma agressão a qualquer país americano seria considerada como um ato de hostilidade a todos os países do continente. Para mais, o Tratado procurou planejar ações de solidariedade continental indicadas em outras reuniões interamericanas, como na Conferência de Chapultepec; a qual tinha como objetivos a criação de um sistema de defesa interamericano,

declaração feita pelos Ministros das Relações Exteriores da ONU em janeiro do mesmo ano, em Punta del Este, manifesta que os Estados Unidos estavam dispostos a:

- (a) Impedir por todos os meios necessários, incluindo o uso de armas, o regime marxista-leninista de Cuba de se estender, pela força ou ameaça de força, suas atividades agressivas ou subversivas a qualquer parte desse hemisfério;
- (b) Prevenir em Cuba a criação ou uso de uma capacidade militar com apoio externo que ponha em risco a segurança dos Estados Unidos; e
- (c) Trabalhar com a Organização dos Estados Americanos e com os cubanos amantes da liberdade para apoiar as aspirações do povo cubano. (tradução nossa)¹⁶⁵

Lynn Bender escreveu em 1972 que a administração norte-americana chegou à conclusão de que “[...] durante esta fase que a política de contenção por si só não traria o colapso do regime de Castro..., mas também nutria a expectativa de que, a longo prazo, sua política global seria eficaz em criar as condições necessárias para eventualmente derrubar Castro”¹⁶⁶ (tradução nossa). Apesar da mudança de direção no que tange à finalidade da sanção econômica, nota-se que de forma indireta a meta final ainda era derrubar o governo cubano, mas agora sob um novo aspecto e retórica.

Nesse momento, um dos principais objetivos de Washington era evitar o alastramento de causas revolucionárias pela região; acreditava-se que privar Cuba de obter moeda forte impossibilitaria o fomento desse tipo de movimento. Porém, a aplicação da coerção econômica não foi o fator que mais colaborou para limitar Cuba, pois “armas e suprimentos, necessários para guerrilhas, chegaram ao seu destino apesar do boicote comercial dos EUA. A escassez de dólar e controles sobre as transações monetárias apenas criaram dificuldades”¹⁶⁷ (tradução nossa). De fato, o bloqueio foi, e

coordenar o sistema interamericano com os órgãos internacionais, particularmente a ONU, e criar um programa de ajuda econômica para o desenvolvimento da América Latina pós-Segunda Guerra Mundial.

¹⁶⁵ No original: “(a) to prevent by whatever means may be necessary, including the use of arms, the Marxist-Leninist regime in Cuba from extending, by force or the threat of force, its aggressive or subversive activities to any part of this hemisphere; (b) to prevent in Cuba the creation or use of an externally supported military capability endangering the security of the United States; and (c) to work with the Organization of American States and with freedom-loving Cubans to support the aspirations of the Cuban people for self-determination”. PUBLIC LAW, 87-733 – OCT. 3, 1962. **U.S. Government Information**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg697.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁶⁶ No original: “[...] during this phase that the containment policy alone would not bring about the collapse of the Castro regime... but also harbored the expectation that, in the long run, its over-all policy would be effective in creating the necessary conditions for the eventual overthrow of Castro”. BENDER, 1975, p. 26-27 *apud* KAPLOWITZ, 1995, p. 14.

¹⁶⁷ No original: “Weapons and supplies needed by guerrillas have reached their destination despite the U.S. trade boycott. Dollar shortages and controls on currency transactions have created only minor difficulties”. SCHREIBER, 1973, p. 403.

ainda é, custoso para a Ilha, mas mesmo enfrentando dificuldades econômica, Cuba colaborou com guerras de guerrilha na Venezuela, Colômbia, Brasil, Argentina e Peru.

Não foram apenas os Estados Unidos que pressionaram Cuba através de coerção econômica para tentar coibir a disseminação de convulsões; a União Soviética também adotou esse meio com o mesmo intuito. Enquanto os cubanos queriam utilizar a luta armada para propagar a revolução, os soviéticos defendiam uma conduta mais cautelosa, pois buscavam relações mais amistosas com todas as nações. De 1962 a 1968, essa divergência sobre o método de abordagem atingiu diretamente o relacionamento entre os países. A União Soviética se aproveitou da alta vulnerabilidade cubana a uma coerção político-econômica por parte dela para coagir o país a se alinhar novamente à política externa soviética; para isso, atrasaram embarques de petróleo para a Ilha e moveram-se lentamente nas negociações do acordo comercial anual de 1968.

Após Cuba apoiar a invasão soviética na Checoslováquia em agosto de 1968 houve uma reaproximação entre Havana e Moscou, “a melhora das relações refletiu em melhores condições para Cuba nos acordos comerciais de 1969 e 1970”¹⁶⁸. Ainda que assegurasse sua fé na luta armada, Castro parou de atacar os partidos comunistas latino-americanos orientados por Moscou; ademais, afirmou que poderia haver outros caminhos para se libertar do imperialismo e criar uma sociedade revolucionária. Ao contrário dos esforços norte-americanos, a pressão da União Soviética foi decisiva para reduzir a ênfase de Cuba sobre a luta armada na América Latina. Kaplowitz observa (1995, p. 17) que o fracasso norte-americano se deu pelo suporte comercial soviético a Cuba e, diferentemente de Washington, Moscou tinha objetivos específicos para a política de sanções, enquanto “[...] os objetivos dos Estados Unidos eram nebulosos, mutáveis e difíceis de alcançar: expulsar Fidel Castro”¹⁶⁹.

A construção dos laços entre cubanos e soviéticos, ocasionado pelo afastamento de Washington e Havana, se tornou um grande empecilho para os interesses dos Estados Unidos. Com o intuito de romper essa ligação, o governo norte-americano pressupôs que se o bloqueio fosse financeiramente custoso à União Soviética haveria grandes chances de suspender a colaboração entre os países. Longe do esperado, a sanção agravou com mais força a dependência de Cuba com Moscou, solidificando de forma gradual a relação

¹⁶⁸ No original: “Improved relations were reflected in better terms for Cuba in the trade pacts of 1969 e 1970”. Idem p. 403.

¹⁶⁹ No original: “[...] the United States’ goals were nebulous, changing, and difficult to obtain ouster of Fidel Castro”.

entre ambos. Embora essa aliança saísse cara, a URSS se mostrou determinada a abastecer as carências da Ilha e a arcar com os altos valores.

O suporte financeiro que os soviéticos concederam ao país caribenho impediu a degradação da economia, o que frustrou o resultado esperado pelos Estados Unidos com a determinação do bloqueio. Vale salientar que as sanções têm a maior possibilidade de serem eficazes quando o país sancionado não tiver outra fonte compensatória, ou seja, não ter a possibilidade de outra potência disposta a suprir as suas necessidades. Desde as primeiras atitudes coercitivas da administração Eisenhower, a União Soviética sempre esteve pronta para “salvar” Cuba economicamente¹⁷⁰, o que fez com que o bloqueio se tornasse mais inconveniente do que ameaça. De acordo com Payne (1988, p. 9):

“Os soviéticos dão a Cuba \$ 4-5 bilhões anualmente, o que é aproximadamente um quarto do PNB daquele país, e pagam, até quatro ou cinco vezes o preço mundial pelo açúcar cubano. Em abril de 1986, Moscou assinou acordos econômicos e comerciais com Cuba que preveem US\$ 3 bilhões em novos créditos, cifra que representa um aumento de 50% na assistência soviética a esses país no período de 1986-1990. No geral, Cuba recebe aproximadamente 51% de toda ajuda externa dos soviéticos. As entregas de armas soviéticas a Cuba desde 1960 foram de cerca de US\$ 2,5 bilhões; [...] A dívida de Cuba com a União Soviética ultrapassa US\$ 25 bilhões, e há poucas possibilidades de pagamento”¹⁷¹ (tradução nossa)

Ao falar de sanção e coerção econômica, é comum pensar em estratégia de política externa, mas esse tipo de ação pode ser visto sobre outra ótica; há a possibilidade de ser interpretado como algo simbólico ou demonstrativo. “Em 1964, o subsecretário de Estado George Ball disse que dos quatro objetivos do embargo, dois foram simbólicos: mostrar ao povo cubano que Castro não servem aos seus interesses, e demonstrar ao Hemisfério Ocidental que o comunismo não pertence aqui”¹⁷². Para Washington, as hostilidades contra a Ilha seriam uma forma de mostrar a oposição norte-americana ao regime cubano, além de servir como meio para levar uma mensagem aos demais países do globo, principalmente as do Hemisfério, que para manutenção de uma convivência

¹⁷⁰ “A União Soviética pagou preços acima do mercado mundial pelo açúcar cubano e vendeu petróleo abaixo do mercado mundial – subsídios que em 1989 totalizaram cerca de US\$ 3 bilhões anuais, e totalizaram cerca de US\$ 62 bilhões entre 1959 e 1990” (tradução nossa). LEOGRANDE, 2015b, p. 953.

¹⁷¹ No original: “The Soviets give Cuba \$4-5 billion annually, which is approximately one-fourth of that country’s GNP, and pay up to four or five times the world price for Cuban sugar. In April 1986 Moscow signed economic and trade agreements with Cuba providing for \$3 billion in new credits, a figure which represents a 50 percent increase in Soviet assistance to that country for the 1986-1990 period. Overall, Cuba receives approximately 51 percent of all Soviet foreign aid. Soviet arms deliveries to Cuba since 1960 have been about \$2.5 billion; [...] Cuba’s debt to the Soviet Union exceeds \$25 billion, and there is little possibility of payment”. PAYNE, Richard J. **Opportunities and dangers of Soviet-Cuban expansion**. New York: States University of New York, 1988, p. 9.

¹⁷² KAPLOWITZ, 1995, p. 19.

harmoniosa era necessário manter boas relações com os Estados Unidos, ou seja, estar disposto a acatar suas exigências sem questionamentos e ficar longe do bloco soviético.

Contudo, não foram apenas os empecilhos e o respaldo da União Soviética que atrapalharam Washington de atingir seu propósito. Por último, é preciso abordar a mudança de postura dos países em relação ao bloqueio. Após a sanção, a persistente pressão dos Estados Unidos fez com que sanções multilaterais fossem impostas pela OEA em 1964 que “recomendou” o rompimento de relações a todos os países do Hemisfério. Essa tática foi bastante eficaz entre 1964 e 1966, pois além da América Latina, os aliados europeus de Washington na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) também colaboraram com a coerção, cortando ajuda e créditos a Havana. Entretanto, na década seguinte o cenário começou a mudar; “o advento de détente — negociações de controle de armas com a União Soviética e a abertura do presidente Richard M. Nixon em 1972 para a China — fez Cuba parecer menos malévola e seu ostracismo menos racional”¹⁷³.

Nesse momento surgiu o questionamento: se Washington podia ter relações normais com nações comunistas, por que não com Cuba? Vários países latino-americanos deram início ao abandono do bloqueio; dentro da OEA, começaram a pressionar pelo fim da sanção. O Peru em 1972 “[...] apresentou um projeto de lei na OEA para suspender a proibição do comércio com Cuba e permitir que os Estados membros restabelecem relações diplomáticas com a Ilha” (tradução nossa)¹⁷⁴. Embora a proposta tenha sido negada, através dela foi possível perceber que a América Latina não estava mais disposta a acatar as vontades norte-americanas. Em dezembro do mesmo ano, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago estabeleceram relações diplomáticas e comerciais com Cuba. No ano seguinte, a Argentina renovou relações comerciais com a Ilha:

“A Argentina estendeu a Cuba um crédito linha de \$ 200 milhões por ano durante um período de seis anos com juros de 6% ao ano, e Cuba comprou imediatamente 170.000 toneladas de trigo e milho, e manifestou interesse em futuras compras em produtos manufaturados em grande escala, como tratores, equipamentos ferroviários e equipamentos de processamento de alimentos. Ainda mais dramático, no ano seguinte, a Argentina anunciou que as

¹⁷³ No original: “The advent of détente — Arms control negotiations with the Soviet Union and President Richard M. Nixon’s 1972 opening to China — made Cuba seem less malevolent and its ostracism less rational”. LEOGRANDE, 2015b, p. 944

¹⁷⁴ No original: “[...] Peru introduced a bill in the OAS to lift the ban on trade with Cuba and to permit member states to reestablish diplomatic relations with the island”. KAPLOWIRZ, 1995, p. 214.

subsidiárias de empresas estadunidenses com sede na Argentina seriam obrigadas a vender para Cuba”¹⁷⁵. (tradução nossa)

Ao notar que isso poderia incentivar outros países a abandonar o bloqueio, Washington compreendeu que suas rédeas não eram mais capazes de intimidar e impedir que as nações do Hemisfério respeitassem a sua determinação em isolar o país caribenho. Em 1975, a OEA revogou as sanções multilaterais contra a Ilha tornando o bloqueio totalmente bilateral, o que abriu novas opções de parceiros comerciais para Cuba. Em seguida, os Estados Unidos suspenderam as restrições para o comércio de subsidiárias norte-americanas em outros países com a Ilha; todavia, essas limitações comerciais voltaram a aparecer com a Lei Torricelli juntamente com a extraterritorialidade da legislação norte-americana. Sobre isso, Hufbouer e Schott advertem que quanto maior o número de países necessários para impor as sanções, maiores são as chances de falha:

“[...] a cooperação internacional pode servir a três funções úteis: aumentar a persuasão moral da sanção, ajudar a isolar o país-alvo da comunidade global tanto psicologicamente quanto economicamente e prevenir a reação estrangeira, minimizando assim o atrito corrosivo dentro da aliança. No entanto, pressionar demais para encurralar aliados relutantes pode ter o efeito perverso de minar o impacto econômico das sanções, se o acordo multilateral demorar muito para ser alcançado ou exigir o abrandamento das sanções impostas”¹⁷⁶ (tradução nossa).

Os primeiros anos da década de 1960 foram o ponto alto da cooperação dos países latino-americanos e europeus aliados dos Estados Unidos. A partir de 1970, a sanção começou a ser questionada e desrespeitada pelos países do Hemisfério; posteriormente, anulada na OEA. Durante o Período Especial, quando Cuba esteve mais vulnerável, Washington estava sozinho na adesão do regime de sanções; por mais que os Estados Unidos tenham pressionado outras nações a aderir à causa, elas não viam sentido em seguir os passos norte-americanos, além de julgar o bloqueio como questão bilateral. Mesmo após o colapso da União Soviética, Cuba conseguiu reorientar sua econômica para outras regiões, como a Europa Ocidental, Ásia e América Latina.

¹⁷⁵ No original: “Argentina extended Cuba a credit line for \$200 million a year over a six year period at 6 percent annual interest, and Cuba immediately purchased 170,000 tons of wheat and maize, and expressed interest in future purchases of large-scale manufactured products such as tractors, railway equipment, and food processing equipment. Even more dramatic, the following year Argentina announced that subsidiaries of U.S. – owned corporations based in Argentina would be *required* to sell to Cuba”. Idem, p. 214-215.

¹⁷⁶ HUFBAUER, 1990, p. 95.

4.1. O futuro do embargo

Todas as estratégias arquitetadas e executadas pelos Estados Unidos para causar colapso na economia cubana não tiveram êxito, mas mesmo com o visível fracasso as sanções continuam vigentes e Cuba ainda vive mesmo após seis décadas de restrição econômica. A conservação de uma ação política que não é efetiva, como essa, levanta vários questionamentos sobre quais razões levam a sua manutenção. Nesse caso em questão, alguns pontos merecem observação.

Como em qualquer término de conflito de larga escala, os países que foram englobados pela Guerra Fria tiveram que reorientar as suas políticas e prioridades externas e reconhecer as suas tendências e características em meio a um novo cenário internacional. Claramente, para os Estados Unidos isso não foi diferente; o colapso e a desintegração do seu oponente os deixaram com os benefícios, as responsabilidades e o peso em ser a primeira, e única, potência mundial; após mais de quatro décadas vivenciando a lógica do conflito Leste-Oeste, o governo norte-americano precisava encontrar uma nova grande estratégia para guiar o seu país e o campo internacional.

Essa transição de reordenamento trouxe mudanças e continuidades, entre elas certo recuo da hegemonia norte-americana, ocasionado por crise econômica, e a manutenção da ordem liberal e da democracia. No tocante ao embargo econômico contra Cuba, houve redução na intensidade sobre o tema nesse momento apesar da aprovação das Leis Torricelli e Helms-Burton posteriormente. Pode-se atribuir a essa alteração de atitude ao recente contexto que emergia; formuladores de política e decisores de Washington estavam focados em prioridades mais altas nos primeiros anos pós-bipolaridade; assim, Cuba deixou de ser assunto de grande relevância para a política externa norte-americana, tornando-se uma questão para ser discutida internamente. Essa transferência de condição pôde ser observada nas eleições presidências de 1992 quando Bush, ao levar em consideração o peso e a importância da comunidade cubano-americana nas condutas voltadas para Cuba, assinou a Lei Torricelli.

Durante a primeira campanha eleitoral, Clinton não demonstrou no plano de governo interesse em lidar com questões internacionais, enfatizando que o objetivo era a recuperação da economia e da sociedade norte-americana. Estava claro que os interesses internos vinham em primeiro lugar para o governo. A questão cubana que já tinha migrado da esfera externa para a interna teve a sua posição reforçada, mas apesar da condição, a

temática continuava não sendo tão urgente, ainda mais pelo fato de Cuba ter deixado de ser uma ameaça real com o fim do apoio soviético.

Criticado pela forma de conduzir a política externa, que a muitos parecia vaga, Clinton mudaria de postura para reverter a imagem de mandato fraco que começava a se formar. Para isso, foi apresentado o novo programa de política externa: a *estratégia do engajamento e expansão*, o qual tinha como base a expansão da democracia e da economia de mercado — temas tradicionais na política norte-americana, mas que seriam aprofundados — somados a uma agenda humanitária. Esse substituto para o paradigma da contenção se encontra presente na Lei Helms-Burton, aprovada pelo presidente após o abate de dois aviões do grupo *Brothers to the Rescue* (Irmãos ao Resgate).

Em conjunto com a atenuação sobre a temática cubana, a falta de razões concretas pelas quais os Estados Unidos deveriam suspender o embargo colaborou para sua permanência. Por mais que os norte-americanos estivessem perdendo mercado para países que comerciavam com Cuba, isso não era motivo suficiente, pois o mercado cubano era pequeno; ademais, os Estados Unidos não dependiam do açúcar proveniente da Ilha. O custo financeiro de manutenção do embargo era baixo, embora não o custo diplomático, ainda que não tivesse suas relações com outros Estados afetadas devido à imposição da coerção econômica e nenhuma organização internacional ou país tinha força necessária para obrigar o governo norte-americano a revogar o embargo.

Os riscos e os problemas que poderiam ser desencadeados com a mudança de tal política eram bem significativos. Primeiro a contar com a força do lobby de Cuba no Congresso, que sempre deixou claro ser inflexível a qualquer alteração em relação ao embargo. Ademais, uma abertura para Cuba, conseqüentemente com a volta das conversações entre os países, poderia ser vista como uma ação inocente e fraca já que nas poucas tentativas de reaproximação, o governo cubano tomou atitudes inaceitáveis e repudiadas pelos Estados Unidos como as intervenções na Angola e Etiópia e o ataque aos aviões da organização Irmãos ao Resgate. Em suma, as justificativas para a continuidade das sanções após o fim da Guerra Fria eram bastante fracas e abordar a ineficácia da política de hostilidade não era suficientemente urgente para entrar na agenda norte-americana, em consequência, pode-se dizer que o tema ficou “acomodado”.

A coerção econômica contra Cuba não é e nunca foi eficaz; em nenhum momento, ela foi efetiva em alcançar o objetivo principal, e, na sua última fase, na década

de 1990, a Casa Branca estava sozinha em aplicar a medida. Contudo, ela continua em vigor, mas não é pelo fato de ser bem sucedida, o que leva a acreditar que ele tem peso mais histórico e simbólico. O questionamento que surge é: ter relação amigável com a Cuba comunista significaria simbolicamente que os Estados Unidos perderam a Guerra Fria na sua área de influência? Ao levar em conta que a base da política norte-americana foi guiada pela *Doutrina Monroe*, a qual coloca o país como guardião do Hemisfério, atrelado à zona de segurança, pode-se supor que a amizade de Cuba no regime Castro seria ferir a própria *Doutrina*; ou seja, não seria cabível que os defensores da região americana tivessem relacionamento amistoso com sistema que julga ser um ameaça para o mundo, um mal que deveria ser combatido, e aceitar a sua existência no Hemisfério Ocidental.

Ainda que tais hipóteses tenham sido apresentadas como razões pelas quais os Estados Unidos ainda não suspenderam o embargo, não quer dizer que elas irão impossibilitar o término da sanção; faz pouco que houve uma tentativa de reaproximação na presidência de Obama que saiu da política de hostilidades para engajamento e convivência. Pode-se adiantar que a política em Miami muda gradualmente; estudo da *Florida International University* pelo *Cuban Research Institute* traz a evolução de opinião dos cubano-americanos sobre políticas americanas para Cuba¹⁷⁷ (ANEXO E). A pesquisa mostra que a oposição ao bloqueio se alimenta não apenas pela incapacidade de a sanção levar mudança para Ilha, mas também pela modificação do perfil demográfico dos migrantes. Os exilados que chegaram aos Estados Unidos nas duas primeiras décadas após a Revolução Cubana saíram do país por motivos políticos; aqueles que chegaram na década 1980 partiram por questões econômicas; os que foram após a Guerra Fria, provavelmente, conseguiram manter relações com os familiares que permaneceram em Cuba¹⁷⁸.

As diferenças entre as gerações e as experiências em relação aos contextos do conflito entre os Estados Unidos e Cuba produziram pontos de vistas divergentes sobre

¹⁷⁷ GRENIER, Guillermo; GLADWIN, Hugh. Cuba Poll: how Cuban americans in Miami view U.S. policies toward Cuba. Florida International University. **Cuban Research Institute**, Miami, 2014. Disponível em: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁷⁸ Nos anos sessenta e início dos setenta, era difícil para cubanos refugiados nos Estados Unidos manter contato com familiares em Cuba. As viagens para o país foram proibidas com a imposição do bloqueio e o governo cubano também não permitia a visita daqueles que deixaram o país. De ambos os lados, havia hostilidade; para os cubanos que partiram, os que ficaram eram comunistas e apoiadores do regime; aos olhos dos que permaneceram, os que abandonaram sua terra eram traidores. Essa rivalidade de opinião pode ser observada em um trecho do documentário *Cuba e o Cameraman* do cineasta Jon Alpert.

as restrições econômicas. A leva de migrantes mais recente tende apoiar políticas que reduzam as barreiras entre os países, ao contrário dos mais antigos, que em sua maioria são refugiados políticos, permanecem defendendo hostilidades contra o regime para causar a sua queda. Algumas questões entre as duas nações permanecem e ainda devem continuar durante um bom tempo sem solução; é inegável que longas décadas de áspera relação desencadearam problemas profundos e difíceis de ser resolvidos, mas não impossíveis. Como citado, acredita-se que há razões significativas para a Casa Branca não suspender o embargo, contudo a crescente mudança de opinião dos cubano-americanos a respeito disso possa em determinado momento ressoar até os responsáveis que poderiam reverter tal situação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse ano o bloqueio econômico contra Cuba completou sessenta e um anos de existência; pouco mais de seis décadas de aprimoramento e emaranhado de leis; longos anos de ressentimentos que separam as relações entre Estados Unidos e seu vizinho caribenho. Sob diferentes mandatos presidenciais, certas partes do bloqueio foram retraídas ou expandidas de acordo com as prioridades políticas de cada período. Entretanto, os aparatos jurídicos não foram capazes de fazer com que as sanções contra a Ilha fossem efetivas em relação ao seu objetivo principal, isto é, o de derrubar Fidel Castro; vários fatores colaboraram para que o governo norte-americano não alcançasse a tão sonhada meta apesar dos inúmeros esforços. Mesmo com a ineficácia, sem contar com o apoio da comunidade internacional e com constantes condenações na AGNU, o fato é que a sanção continua em vigor e sem previsão de suspensão.

A pesquisa procurou debater a imposição do bloqueio econômico a Cuba pelos Estados Unidos na década de 1960 e sua continuidade após o fim da ordem bipolar, considerando o contexto e o pensamento político norte-americano de cada época. Embora ciente de que os problemas desencadeados pelos países no século XX tiveram suas origens no período das lutas de independência cubana e ainda permanecem como uma das principais heranças da Guerra Fria. Julgou-se fundamental abordar a temática para perceber como as justificativas para as sanções variaram de acordo com o cenário político e como suas principais leis tentaram isolar a Ilha do sistema internacional, além de ser um assunto que ainda aparece em debates na região americana, sendo assim relevante a revisitação.

Desde que era apenas uma colônia espanhola, Cuba tem sido uma constante preocupação para os Estados Unidos, a qual foi acentuada com o êxito revolucionário após o novo governo cubano desafiar a posição hegemônica norte-americana no Hemisfério Ocidental. O questionamento ao *status quo* inserido na esfera do conflito Leste-Oeste levou Washington adicionar ao lado da Doutrina Monroe — fiel guia da sua política externa — a Doutrina da Contenção; ela se pautava em reprimir o avanço de movimentos de esquerda, ou com tendências, semelhantes ao modelo soviético. Como os Estados Unidos julgavam inspiração comunista ou influência da União Soviética qualquer tentativa de reforma estrutural ou mudanças nas relações socioeconômicas que fossem

contra aos seus interesses; assim, a política externa direcionada a Cuba foi embasada na contenção.

A aplicação da doutrina a Ilha se fez no sentido de que as transformações radicais realizadas no país em diversos setores, e mais tarde, sua adoção pelo regime comunista, fizessem com que Cuba se tornasse uma ‘ameaça’ direta ao continente americano, o que esclarece a intensa vontade dos Estados Unidos em isolá-la e provocar desestabilização interno através de restrição econômica a fim de colocar um ponto final na revolução. Quando a ameaça comunista foi dizimada e não existia mais outra superpotência capaz de afligir os norte-americanos, Washington teve que buscar um novo referencial para justificar suas atitudes intervencionistas e a perpetuação da hegemonia na região. Nesse momento, as palavras de ordem dos Estados Unidos eram “democracia e livre mercado”; ambas sempre estiveram presentes na política do país, mas foram intensificadas e utilizadas como base para a formulação da política externa que se seguiria. As demais administrações as propagaram como fundamentais para assegurar a estabilidade e o desenvolvimento político pelo mundo.

Mesmo sendo a alegação a mais fraca desde a Guerra Fria, os Estados Unidos se apoiaram no novo referencial para conservar e intensificar as políticas hostis contra Cuba, indo em contradição ao que se processava em relação a outros países. A acusação contra a Ilha era de que o seu governo não apresentava um modelo político democrático e de livre mercado, indo contra aos valores defendidos pelos norte-americanos na nova ordem global, o que explica as atitudes árduas. Os mandatos, Bush e Clinton, aplicaram medidas que tornaram mais difícil desmanchar o bloqueio: o primeiro proibiu, mais uma vez, Cuba de adquirir produtos de empresas norte-americanas que operavam em terceiros países com a Lei de Democracia Cubana; e o segundo consolidou a permanência do embargo através da Helms-Burton garantindo que para desfazer o conjunto de sanções seria necessária a aprovação do Congresso.

Após finalizar a análise do caso cubano para essa pesquisa, é possível comparar a relação Estados Unidos-Cuba a duas esferas que se encontram em constante tensão, mas que dispõem de alternativas para aliviar a pressão causada pelo embate entre os dois. De forma mais clara e sem usar analogia, ainda que o interesse norte-americano pela Ilha fosse grande, por motivos econômicos e políticos, os Estados Unidos não dependiam necessariamente do mercado e dos bens primários provenientes de Cuba. Como

demonstrado ao longo dessa dissertação, Washington executou diversas estratégias para impedir que os seus negócios e posição dentro do país não fossem afetados com o êxito da Revolução, mas apesar da falha sua rica economia e mercado não sofreram danos significativos ao suspender relações comerciais com a Ilha.

Ou seja, a imposição do bloqueio para o lado norte-americano é, e sempre foi, indiferente, o que pode ser uma das principais explicações para a sua longa permanência e endurecimento. Por sua vez, Cuba dependia amplamente dos Estados Unidos quando as sanções começaram a serem aplicadas; para a sua sorte, a União Soviética apareceu ao seu resgate se tornando o substituto dos norte-americanos, o que evitou uma catástrofe econômica no país. Mesmo durante o *Período Especial*, quando ajuda financeira soviética foi completamente interrompida, o governo cubano conseguiu perdurar apesar das dificuldades impostas pelo embargo e pela exclusão das instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em síntese, apesar da intensa desavença entre as nações, e das políticas coercitivas por parte de Washington, ambas não tinham uma relação de ampla dependência quando Kennedy decretou o bloqueio e muito menos quando Bush e Clinton o enrijeceram. As medidas tinham o propósito de derrubar o governo cubano através do estrangulamento econômico, mas o país conseguiu uma alternativa para sobreviver mesmo com a constante tentativa de asfixia. Assim, pode-se arriscar em dizer que a ausência de interdependência entre os Estados Unidos e Cuba no período em que o bloqueio foi sancionado, o impediu de ser efetivo e é uma das razões o que alimenta a sua conservação. A ultrapassada política de restrição econômica falhou em promover os interesses norte-americanos, apenas forneceu ao governo cubano uma justificativa para os problemas socioeconômicos que assolam a Ilha.

Concordando com Santoro (2010, p. 139), o diálogo entre Estados Unidos e Cuba oscila entre o endurecimento e o pragmatismo. Embora as primeiras sanções impostas tenham sido em resposta à nacionalização a ativos de empresas norte-americanas em 1960, Washington exigiu que o governo cubano desistisse das suas mudanças política em troca de relações normais. Castro reagiu as medidas com desafio; voltou-se para a União Soviética com o propósito de salvar o país do golpe econômico causado pelo bloqueio. Ao longo dos anos, elas se tornaram um meio de pressionar a Ilha

para abandonar o sistema socialista, cobrando o estabelecimento de um governo eleito democraticamente e respeito aos direitos humanos, após a Guerra Fria. No entanto, o processo político que se sucedeu com o êxito da Revolução Cubana ainda se mantém firme apesar dos desafios e qualquer esforço de interferência externa em assuntos nacionais é impedida pelo governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ACEVEDO, Claudio Barroilhet. Embargos comerciales em el transporte marítimo. **Revista de Derecho**, Valparaíso, Chile, n° 43, p. 39-75, 2014. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000200001.

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ARRAES, Virgílio; DURAN, Maria Antônia. A Revolução Cubana Revistada: poder, transgressão e resistência. In: XAVIER, Lídia de Oliveira. AVILA, Carlos F. Domínguez (org.). **Política, Cultura e Sociedade na América Latina: estudos interdisciplinares e comparativos**. Curitiba: CRV, 2016.

ARON, Raymond, **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília: UnB, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. **A Revolução Cubana**. São Paulo: Unesp, 2004.

_____, Luiz Fernando. Estados Unidos e a América Latina: a construção da hegemonia. São Paulo: UNESP, 2002.

BAIN, Mervyn J. Havana and Moscow, 1959-2009: the enduring relationship? **Cuban Studies**, Pittsburgh, v. 41, 2010, p. 126-142. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24487231>.

BARÓ, Dionisio Lázaro Poey; CÉSAR, Maria Auxiliadora (org.). **El Partido Revolucionário Cubano de José Martí: Concepción ético-política original**. Brasília, UnB, 2023. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/373>.

BARBOSA, Antonio José. **O Brasil e a questão cubana**: Punta del Este, 1962. Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília, Brasília, 1989.

BBC Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese>.

BENJAMIN, Jules R. **The United States and the origins of the Cuban Revolution: an empire of liberty in an age of national liberation**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

BENSON, Todd A. Lay Ley Helms-Burton: ¿ un obstáculo para la democracia en Cuba? **Política y Gobierno**, México, v. VII, n° 1, 2000, p. 145-180. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/436/755>.

BETHELL, Leslie. **Historia de América Latina: México, América Central y el Caribe, (1870 – 1930)**. Barcelona: Crítica, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 2. Brasília: UnB, 2010.

Cuban American National Foundation. Disponível em: <https://www.canf.org/>.

CUBA e o Cameraman. Direção: Jon Alpert. Produção: Jon Alpert, Matthew O'Neill e Tessa Treadway. Estados Unidos: DCTV Production e Netflix, 2017.

Cuban Democracy Act of 1992. **Congress.gov**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323>.

Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf>.

Cuba vs Bloqueo. Disponível em: <https://cubavsbloqueo.cu/>.

CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/>.

DAVIS, Lance; ENGERMAN, Stanley. Sanctions: neither war nor peace. **Journal of Economic Perspectives**, United States, v. 17, n° 2, p. 187-197, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3216864>.

DIÉGUEZ, Andrés Zaldívar. **Bloqueo. El asedio económico más prolongado...** La Habana, Cuba: Capitán San Luiz, 2003.

DRUDY, A. Cooper. Revisiting economic sanctions reconsidered. **Journal of Peace Research**, United States, v. 35, n° 4, p. 497-509, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/425755>.

ELAYO, Veronica R. **Cuban – United States’ Relations: 1960-65**. Desertion (Master of Arts) — Southern Connecticut State University, New Haven, 2002.

FARIAS, Déborah Barros Leal. Contextualizando a invasão à Baía dos Porcos. **Revista de Política Internacional**, v. 51, n° 1, p. 105-122, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/jfBNJdvRwNTFGQgyL5Ttxpb/abstract/?lang=pt>.

February 22, 1946 – The Long Telegram. **Truman Library Institute**. Disponível em: <https://www.trumanlibraryinstitute.org/kennan/>.

Foreign Assistance Act of 1961 [Public Law 87-195; Approved September 4, 1961]. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1071/pdf/COMPS-1071.pdf>.

GADDIS, John Lewis. **Cold War**. London: Penguin, 2007.

GALTUNG, Johan. On the effects of international economic sanctions: with examples from the case of Rhodesia. **World Politics**. Cambridge, v. 19, n° 3, p. 378-416, apr. 1967.

GOTT, Richard. **Cuba: uma nova história**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

Granma. Disponível em: <https://pt.granma.cu/>.

GRENIER, Guillermo; GLADWIN, Hugh. Cuba Poll: how Cuban americans in Miami view U.S. policies toward Cuba. Florida International University. **Cuban Research Institute**, Miami, 2014. Disponível em: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>.

HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt. Clinton, congress and Cuban policy between two codifications: the changing executive-legislative relationship in foreign policy making. **Congress & the Presidency**, United States, v. 29, n° 2, p. 171-194, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2658203>.

_____. Policy toward Cuba in the Clinton administration. **Political Science Quarterly**. New York, v. 114, n° 3, 1999, p. 387-408. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2658203>.

_____. **The Cuban Embargo: the domestic politics on an American foreign policy**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2005.

_____. The role of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: the case of the Cuban American National Foundation. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 43, n° 2, p. 341-361, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600759>.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J; ELLIOTT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy**. Washington, DC: Institute for International Economic, 1990.

IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

Inaugural Address of President John F. Kennedy, January 20, 1961. **John F. Kennedy – Library and Museum**. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/inaugural-address-19610120>.

KAPLOWITZ, Donna Rich. **Anatomy of a failed embargo: the case of the U.S. sanctions against Cuba**. Dissertation (Doctored in Philosophy) – The Johns Hopkins University, Washington D.C., 1995.

LAMRANI, Salim. **The economic war against Cuba: a historical and legal perspective on the U.S. blockade**. New York: Monthly Review, 2013.

LEOGRANDE, William M. A policy long past its expiration date: US economic sanctions against Cuba. **Social Research**, Baltimore, v. 82, n° 4, p. 939-966, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44282148>.

_____. Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past. **International Affairs**, Oxford, v. 91, n° 3, p. 473-488, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12282>.

_____; THOMAS, Julie M. Cuba's quest for economic independence. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 34, p. 325-363, 2002. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/cubas-quest-for-economic-independence/A21128F1B9CF57170BB40492FF6D860B>.

Mack Amendment Limits Trade with Cuba. **Tampa Bay Times**. Disponível em: <https://www.tampabay.com/archive/1990/05/20/mack-amendment-limits-trade-with-cuba/#:~:text=The%20Senate%20has%20passed%20legislation,country%2C%20a%20Mack%20aide%20said>.

MAGALHÃES, José Calvet de. **A diplomacia pura**. Lisboa: Bertrand, 1996.

MARTINS, Inês Maria Marques. **Impacto humanitário das sanções económicas abrangentes e direcionadas**. Dissertação (Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus) – Lisbon School of Economics & Management, Universidade de Lisboa, Portugal, 2018. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17325#:~:text=S%C3%A3o%20perce%C3%ADveis%20din%C3%A2micas%20de%20rela%C3%A7%C3%B5es,um%20embargo%20total%20ou%20parcial>.

MASTERS, Jonathan. What are economic sanctions? **Council on Foreign Relations**. New York, 2019. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MORRONE, Priscila. **A Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA) na política externa dos Estados Unidos para Cuba**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2008. Disponível em:

MUNHOZ, Sidnei José. A crise do sistema soviético e o fim da Guerra Fria. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 24, n. 38, p. 449 - 469, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2017v24n38p449>.

_____. Kennan e a arquitetura da política dos EUA na gênese da Guerra Fria. **Diálogos**, Maringá, v. 22, n.º 1, p. 26-43, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/43621>.

_____. Kennan e a política externa dos EUA durante a Guerra Fria. **Boletim do Tempo Presente**, n.º 2, p. 1-13, 2012.

Octava reunion de consulta de ministros de relaciones exteriores. **Organización de los Estados Americanos**. Punta del Este, Uruguay, 1962. Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/sp/AG/resolucionesextraordinarias.asp>.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: UFGS, 2001.

Platt Amendment (1903). **National Archives**. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/platt-amendment#:~:text=The%20Platt%20Amendment%20stipulated%20the,and%20coalitg%20stations%20in%20Cuba>.

Proclamation 3447 – Feb. 3, 1962. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg1446.pdf>.

Proclamation 3504: “Interdiction of the Delivery of Offensive Weapons to Cuba”, 23 October 1962. **John F. Kennedy – Library and Museum**. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/041/JFKPOF-041-019>.

Public Law 86-592 – July 5, 1960. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-74/pdf/STATUTE-74-Pg330-2.pdf>.

Public Law 87-15 – Mar. 31, 1961. **Congress.gov**. Disponível em: <https://www.congress.gov/87/statute/STATUTE-75/STATUTE-75-Pg40.pdf>.

Public Law 87-733 – Oct. 3, 1962. **U.S. Government Information**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg697.pdf>.

Public Law 96-72 – Sept. 29, 1979. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf#page=1>.

ROCHA, Gabriel Dourado; SILVA, Marcos Antonio da. As potencialidades e os limites do Direito Internacional Público contemporâneo: uma análise do bloqueio imposto à Cuba pelos EUA. **Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas**, Brasília, v. 13, n° 3, p. 100-133, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/23748>.

SADER, Emir. **A Revolução Cubana**. São Paulo: Moderna, 1985.

SALMORAL, Manuel Lucena. **Historia de Iberoamérica: historia contemporânea** (tomo III). Madrid: Catedra, 2008.

SANTORO, Maurício. Cuba após a Guerra Fria: mudanças econômica, nova agenda diplomática e o militado diálogo com os EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília 53 (1), 2010, p. 130-140. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9cT5KfjBBqxP4tMtNpJXFwn/abstract/?lang=pt>.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina**. Bauru, SP: EDUSC, 2000.

SCHREIBER, Anna P. Economic coercion as an instrument of foreign policy: U.S. economic measures against Cuba and the Dominican Republic. **World Politics**. Cambridge, v. 25, n° 3, p. 387-413, abr. 1973.

SILVA, Marcos Antonio da *et al.* A política externa cubana nos anos 90: condicionantes internos e inserção internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n° 49, p 99 – 112, mar. 2014. Disponível em:

_____. **Cuba e a eterna Guerra Fria**. Dourados: UFGD, 2012.

SWEIG, Julia E. **The Cuban insurrection declassified: strategy and politics in Fidel Castro's 26th of July Movement, 1957-1959**. Desertion (Doctored in Philosophy) – The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1998. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/384917bae7aa3f3143d98fa63c20517d/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>.

TAILLARD, Michael. **Economics and modern warfare: the invisible fist of the market**. London: Palgrave Macmillan, 2018.

TOTA, Antonio Pedro. **Os americanos**. São Paulo: Contexto, 2013.

U.S. Embargo on Cuba: Recent regulatory changes and potential Presidential or Congressional actions. **U.S. Government Accountability**. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-09-951r>.

WEISS, Thomas G. Sanctions as a foreign policy tool: weighing humanitarian impulses. **Journal of Peace Research**, London, v. 36, n° 5, p. 499-509, 1999. Disponível em: https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_10134/objava_18280/fajlovi/06.03.

WHITE, Nigel D. **The Cuban Embargo under international law: el bloqueo.** New York, US: Routledge, 2015.

ANEXOS

ANEXO A — A POLÍTICA EXTERIOR DA REVOLUÇÃO CUBANA

PORTADA | PERÍODO PREREVOLUCIONARIO | 1959 - 1960 | 1961 - 1975 | 1976 - 1990 | DÉCADA DEL 90 | 2000 | AGOSTO 2006 - NOVIEMBRE 2016 | INAUGURACIÓN - GALERÍA | CRÉDITOS | 3

VENEZUELA, PRIMER VIAJE TRAS EL TRIUNFO DE LA REVOLUCIÓN
Enero de 1959



FUENTE: OFICINA DE ASUNTOS EXTERIORES DEL CONSEJO DE ESTADO

COLOCA OFRENDAS FLORALES EN LOS MONUMENTOS A ABRAHAM LINCOLN Y THOMAS JEFFERSON DURANTE SU PRIMERA VISITA A ESTADOS UNIDOS
Abril de 1959



FUENTE: ARCHIVO VERDE OLIVO



FUENTE: ARCHIVO VERDE OLIVO

PRIMERA VISITA OFICIAL DE UN ALTO FUNCIONARIO SOVIÉTICO A CUBA EL VICEPRIMER MINISTRO DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS (URSS), ANASTÁS MIKOYÁN
Febrero de 1960



FUENTE: ARCHIVO VERDE OLIVO

JUNTO AL EXPRESIDENTE DE MÉXICO, EL GENERAL LÁZARO CÁRDENAS DE VISITA EN CUBA
Julio de 1959



FUENTE: ARCHIVO MINEX

El General Lázaro Cárdenas estuvo siempre al lado de la Revolución Cubana y le brindó su irrestricto apoyo desde que el Movimiento 26 de Julio y su líder Fidel Castro organizaban en México la expedición del yate Granma.

En esta visita Mikoyán concede un importante crédito y firma varios acuerdos sobre intercambio comercial y de pago. También se llegó a un acuerdo para restablecer las relaciones diplomáticas entre Cuba y la URSS que habían sido rotas por Fulgencio Batista en 1952.

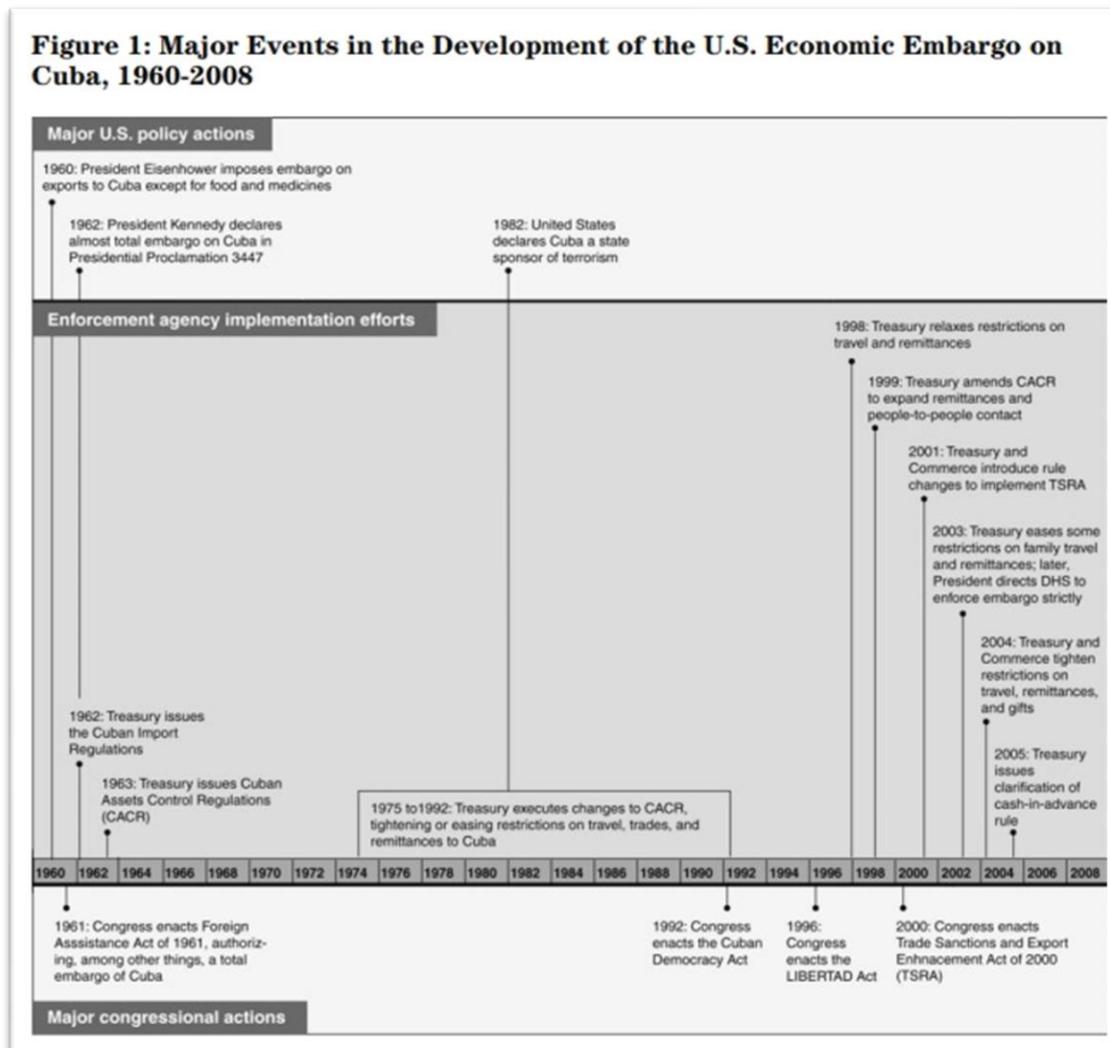


FUENTE: ARCHIVO VERDE OLIVO



Fonte: Fonte: Ministerio de Relaciones Exteriores República de Cuba. Disponível em: <https://cubaminrex.cu/es/exposicion-virtual-fidel-y-la-politica-externa-de-la-revolucion-cubana>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ANEXO B — GRÁFICO DAS SANÇÕES CONTRA CUBA (1960-2008)



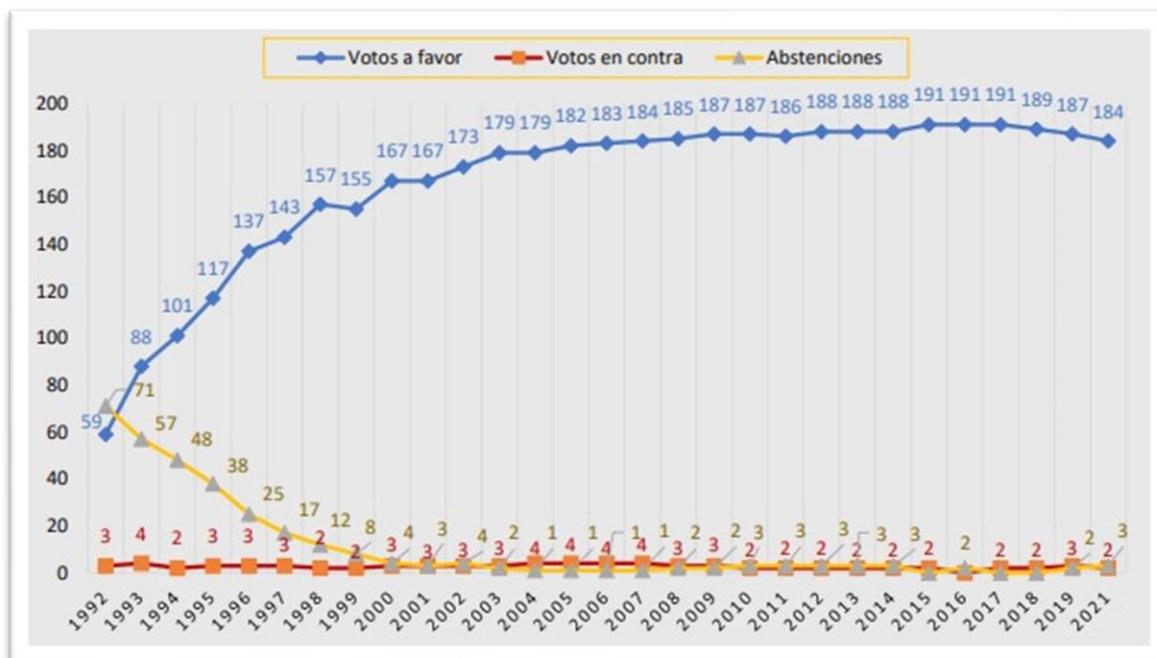
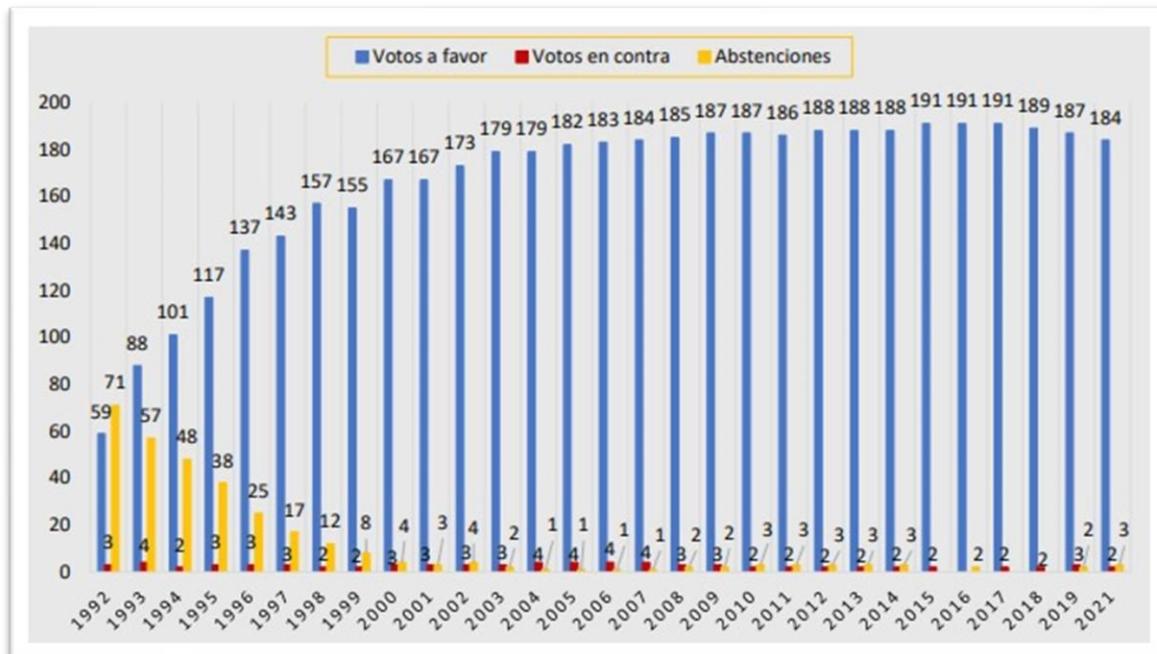
Fonte: U.S. Government Accountability Office. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-09-951r>. Acesso em: 5 out. 2022.

ANEXO C — CARÁTER SOCIALISTA DA REVOLUÇÃO



Fonte: Ministerio de Relaciones Exteriores República de Cuba. Disponível em: <https://cubaminrex.cu/es/exposicion-virtual-fidel-y-la-politica-externa-de-la-revolucion-cubana>. Acesso em: 14 fev. 2023.

ANEXO D — VOTAÇÕES CONTRA O EMBARGO NA ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1992-2021)

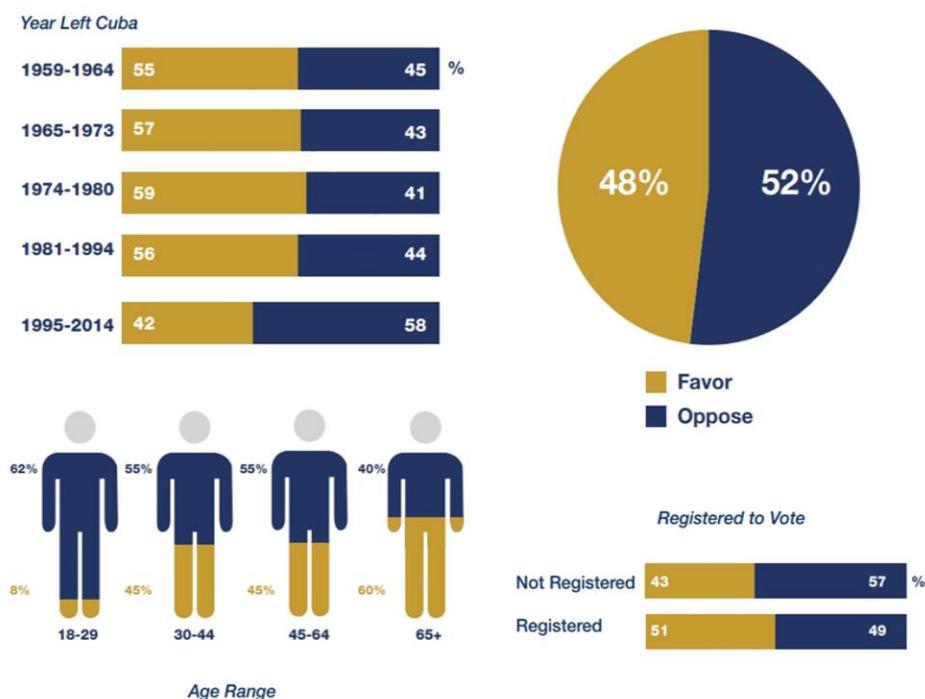


Fonte: Informe de Cuba en virtud de la resolución 75/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. Disponível em: https://cubaminrex.cu/es/informe-de-cuba-en-virtud-de-la-resolucion-75289-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas#_Toc89098235. Acesso em: 10 jan. 2023.

ANEXO E — PESQUISA DE OPINIÃO DA COMUNIDADE CUBANA-AMERICANA

Fifty-two percent of the respondents oppose the continuation of the embargo.

Figure 2: Do you favor or oppose continuing the U.S. embargo of Cuba?



A slight majority of the Cuban-American community in Miami-Dade County opposes continuing the U.S. embargo of Cuba. Countywide, 52% of the respondents oppose continuing the embargo. This percentage rises among Cuban Americans ages 18-29, 62% of whom oppose continuing the embargo. Similarly, 58% of those arriving since 1995 oppose continuing the embargo. Among registered voters, the split is nearly equal, with 51% in favor of continuing the embargo and 49% opposing its continuation.

The increase in the opposition to the embargo continues a trend fueled not only by an ideological shift among exiles frustrated with the inability of the embargo to bring about the desired changes on the island. It is also the result of the profound shift in the demographic composition of the Cuban origin population in the Miami area. More than a third of all Cuban Americans living in Miami today have arrived since 1995. In our survey, these respondents are most likely to oppose a continuation of the embargo. They are also the least likely to be registered to vote.

Fonte: Grenier & Gladwin (2014). Disponível em: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.