

A NORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E CUBA O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE E DA CASA BRANCA¹

Canberk Koçak

Historicamente, Cuba ocupou um lugar especial, com os seus momentos altos e baixos, na política externa norte-americana. A revolução de 1959 foi o evento que provocou a maior transformação nas relações entre os dois países. As nacionalizações e a aproximação da ilha à URSS no contexto da Guerra Fria significaram uma rutura entre Havana e Washington, e nem o fim da Guerra Fria causou uma melhoria imediata nas relações. Tivemos de esperar até dezembro de 2014 pelo início de um processo de normalização entre a superpotência e o seu vizinho caribenho.

Uma parte da literatura académica focou-se na transformação socioeconómica da comunidade cubano-americana, na entrada do *agribusiness lobby* em cena e dos seus congressistas aliados, na chegada de Barack Obama à Casa Branca e na pressão dos atores internacionais, tais como o Vaticano, o Canadá, a União Europeia e os países latino-americanos sobre Washington, como os fatores da mudança na política cubana dos Estados Unidos. Outra parte preferiu acentuar a cooperação histórica entre os dois países, incluindo o período da Guerra Fria, mostrando a fase de normalização como uma consequência natural da continuidade da cooperação². As reformas liberais na ilha³, definidas no nosso artigo como a restauração do capitalismo, não chamaram a atenção dos autores como um determinante principal da normalização. No entanto, este estudo visa demonstrar que a história das

RESUMO

As declarações simultâneas dos presidentes Barack Obama e Raul Castro, em dezembro de 2014, alteraram o rumo das relações entre os Estados Unidos e Cuba, abrindo o caminho para a normalização. A literatura académica focou-se na pressão dos atores internacionais sobre Washington para o fim do embargo, na cooperação histórica entre os dois países, na transformação socioeconómica da comunidade cubano-americana, na entrada em cena dos lóbis empresariais, ao lado dos seus aliados congressistas, e na chegada de Barack Obama à Casa Branca, como os fatores determinantes da mudança na política cubana dos Estados Unidos. Este trabalho, por outro lado, concentra-se no papel e nas interações dos atores domésticos norte-americanos na política externa numa perspetiva histórica.

Palavras-chave: política externa norte-americana, normalização, grupos de interesse, Cuba.

ABSTRACT

**NORMALIZATION OF
RELATIONS BETWEEN THE
UNITED STATES AND CUBA.
THE ROLE OF LOBBIES AND
THE WHITE HOUSE**



The simultaneous statements by Presidents Barack Obama and Raul Castro in December 2014 altered the direction of relations between the US and Cuba, paving the way for normalization. The academic literature focused on the pressure from international actors on Washington to end the embargo, the historical cooperation between the two countries, the socio-economic transformation of the Cuban-American community, the emergence of corporate lobbyists alongside their allied congressmen, and Barack Obama's arrival at the White House, as the determinant factors of change in US policy toward Cuba. This work focuses on the role and interactions of US domestic actors in foreign policy from a historical perspective.

Keywords: US foreign policy, normalization, interest groups, Cuba.

relações entre os dois países é uma história de conflito, não de cooperação, e que foram principalmente as reformas liberais que alteraram o comportamento dos atores domésticos norte-americanos, impulsionando-os para a abertura de um processo de normalização. A restauração do capitalismo em Cuba impõe naturalmente à economia cubana a sua integração no sistema económico global. Tendo em conta a posição geográfica da ilha, a normalização com a superpotência vizinha torna-se uma prioridade para os políticos cubanos. Por parte de Cuba, as razões de normalização parecem mais evidentes. Mas por parte de Washington, como devemos explicar a decisão de 2014? E por que é que esta tomada de decisão demorou tanto tempo? As dinâmicas internas norte-americanas são muito complexas e impedem explicações e respostas tão simples. Por isso este trabalho concentra-se no papel e nas interações dos atores domésticos norte-americanos na política externa numa perspectiva histórica.

OS NOVOS INTERESSES ECONÓMICOS

Como ponto de partida, é importante sublinhar o contexto em que os grupos de interesse – essencialmente baseados nas preocupações económicas – se tornaram atores determinantes na política norte-americana. Como mostra Cox⁴, a redução da taxa de lucro das maiores companhias industriais nas décadas de 1970 e de 1980 provocou uma atenção acrescida das empresas nos seus esforços de influenciar os processos de tomada de decisão política, através da expansão de *think tanks* e de fundações ligados às corporações, de uma maior cooperação entre os lóbis comerciais e do aumento das contribuições nas campanhas eleitorais. A viragem à direita na política e na sociedade norte-americanas coincidia com as atividades do Business Roundtable, do American Enterprise Institute, da Instituição Hoover, da Câmara do Comércio dos Estados Unidos, da Associação Nacional de Manufaturas e da Fundação Heritage. À época, os principais objetivos destas entidades eram o enfraquecimento das leis laborais e das disposições *antitrust*, a flexibilização das regulamentações federais e a possibilidade de reestruturação das corporações por meio de mudanças favoráveis na legislação tributária dos Estados Unidos. Conseguiram obter resultados com a adoção de várias leis, designadamente o Revenue Act, de 1978, e o Economic Recovery Tax Act, de 1981. Neste contexto, um bloco de interesse transnacional constituído pelos grandes grupos económicos estabeleceu uma influência desproporcional sobre a política económica externa dos Estados Unidos. No entanto, a era da Guerra Fria e a presença de um forte lóbi étnico pró-embargo impediram a entrada em cena dos interesses comerciais na questão cubana até aos últimos anos do século.

O CONFLITO COM O LÓBI CUBANO-AMERICANO

Mesmo sem ter atingido o nível de influência da AIPAC, a organização conservadora lobista Cuban American National Foundation (CANF) tinha conseguido determinar o discurso dos Estados Unidos sobre Cuba durante quase duas décadas. Em contrapartida, o papel da Fundação diminuiu desde o acordo de imigração, de 1994, e certamente durante as negociações sobre Helms-Burton, em 1995-1996. Mas Canosa e os relatos nos média, em 1998, sobre ligações da Fundação ao terrorista Luis Posada Carriles e aos exilados acusados de conspiração para assassinar Fidel Castro aceleraram a tendência de substituição do papel de representação da comunidade anticomunista, logo assumida pelos representantes norte-americanos de origem cubana no Congresso, como Lincoln Díaz-Balart, Ileana Ros-Lehtinen e Robert Menendez. Após a renúncia de vários membros da direção da organização, e a conclusão do caso de Elian Gonzalez, a CANF, enfraquecida, inclinou-se para uma posição mais moderada dentro da comunidade cubano-americana⁵. Entretanto, em 2000, um grupo moderado composto pelos empresários cubano-americanos fundou o Cuba Study Group (CSG), com o fim de promover algum compromisso condicional com a ilha⁶. O mesmo CSG jogaria um papel importante no processo de tomada de decisão sobre a normalização das relações entre os dois países em 2014.

Com o fim da Guerra Fria abriu-se um espaço ainda maior a outros grupos de interesse, os quais facilitaram os esforços destes últimos contra a política tradicional cubana dos Estados Unidos. Neste novo contexto, em que Cuba deixou de ser uma questão securitária⁷, os círculos empresariais, humanitários e religiosos que se opunham ao embargo afirmaram-se mais facilmente, sem medo de serem acusados de não lutar contra o comunismo⁸. Além disso, a transformação geracional e os novos emigrantes dividiram ideologicamente a comunidade cubano-americana. Nos média, na academia e nos think tanks começaram a ouvir-se vozes para uma mudança. Apareceram novas ONG de várias tendências que se posicionaram contra o embargo. A partir dos primeiros anos do período pós-Guerra Fria, os grupos humanitários e religiosos juntaram-se ao lóbi agrícola e corporativo – *agribusiness lobby* – representado pela Câmara do Comércio e pelo Farm Bureau nas tentativas de suavizar e eliminar o embargo. A visita do Papa João Paulo II à ilha, em 1998, e as suas críticas contra o embargo, contribuíram para o novo ambiente de contestação, ao mesmo tempo que Cuba desenvolvia as suas relações bilaterais com o resto do mundo, integrando a sua economia no sistema internacional com as reformas económicas liberais, particularmente a partir da transferência do poder de Fidel Castro para Raúl Castro⁹.

COM O FIM DA GUERRA FRIA,
CUBA DEIXOU DE SER UMA QUESTÃO SECURITÁRIA,
OS CÍRCULOS EMPRESARIAIS, HUMANITÁRIOS
E RELIGIOSOS QUE SE OPUNHAM AO EMBARGO
AFIRMARAM-SE MAIS FACILMENTE,
SEM MEDO DE SEREM ACUSADOS
DE NÃO LUTAR CONTRA O COMUNISMO.

Logo após a visita do Papa, a Americans for Humanitarian Trade with Cuba – uma organização de ex-funcionários proeminentes norte-americanos e líderes corporativos, fundada em janeiro de 1998 – ganhou como membro o ex-presidente do House Committee on Ways and Means, o democrata da Flórida, Sam Gibbons. A Conferência dos Bispos Católicos dos Estados Unidos, que se opôs ao embargo norte-americano desde 1972, pediu mais uma vez ao Governo dos Estados Unidos que revisse a sua política cubana. O USA*Engage, um grupo de mais de seiscentas empresas fundado em 1997 para promover engajamento e comércio, em vez de sanções económicas com nações rivais pediu uma reavaliação da política dos Estados Unidos *vis-à-vis* Cuba. Nas comunidades académicas e jornalísticas, uma onda de retórica e atividade antiembargo con-

AINDA QUE NÃO FOSSE UM GRANDE MERCADO,
OS PRODUTORES E AS EMPRESAS
NORTE-AMERICANOS PERDIAM O MERCADO
CUBANO A FAVOR DOS SEUS CONCORRENTES
CANADIANOS E EUROPEUS.

tinuu a crescer. Editoriais de jornais de todo o espectro político começaram a criticar o embargo¹⁰.

Ainda que não fosse um grande mercado, os produtores e as empresas norte-americanos perdiam o mercado cubano a favor dos seus concorrentes canadianos e euro-

peus. A autorização excecional das exportações agrícolas para Cuba em 2000, com a adoção da Lei TSRA, reduziu temporariamente as pressões provenientes destes círculos empresariais¹¹. Quatro anos depois da visita do Papa, a American Farm Bureau Federation, em conjunto com a Americans for Humanitarian Trade with Cuba, a USA*Engage e o World Policy Institute ajudaram a patrocinar a Cimeira Nacional sobre Cuba¹².

Além disso, as organizações moderadas e o *agribusiness lobby* – apesar de este não ter um foco particular na questão cubana –, com a ajuda dos legisladores e de um Presidente simpatizante da causa do levantamento do embargo, conseguem contrabalançar, e de certo modo vencer, a ala conservadora do lóbi cubano-americano. Desde o anúncio de normalização de 2014 que várias alianças foram construídas com o objetivo de influenciar os legisladores e o Executivo de uma maneira mais forte e eficaz. O lóbi agrícola uniu-se sob a U.S. Agriculture Coalition for Cuba, e os grupos económicos ativos noutras áreas fundaram a Engage Cuba Coalition, uma organização de tipo 501 (c) 4. Com o apoio destes lóbis comerciais, a criação de um novo PAC – New Cuba PAC –, cujo objetivo é contribuir para as campanhas dos candidatos que se opõem às sanções contra a ilha, poderá ter algum efeito na composição dos próximos congressos norte-americanos. Mesmo assim, temos de sublinhar que o lóbi pró-embargo tem uma vantagem primordial no período pós-Helms Burton: o seu objetivo atual é manter o *statu quo*. Segundo a literatura sobre os grupos de interesse, as organizações que visam defender um *statu quo* têm mais probabilidades de sucesso do que um grupo que tem o objetivo de mudar uma lei, devido à presença de vários níveis de veto no sistema legislativo norte-americano para impedir as alterações¹³. A defesa de uma posição política num determinado assunto é geralmente uma atividade que dura vários anos¹⁴ e esperar mudanças rápidas pode criar deceções.

Além da diminuição da influência do lóbi pró-embargo nos processos políticos, podemos acrescentar que a comunidade cubano-americana conservadora perdeu também a sua base de apoio na academia. A voz dos especialistas de Cuba, críticos da normalização, viu-se debilitada nas universidades norte-americanas. Os média foram outra esfera onde o lóbi cubano-americano perdeu influências desde o novo século, com os meios de comunicação a jogarem um papel importante no processo de normalização – por exemplo, os editoriais do *The New York Times* entre outubro e dezembro de 2014 coincidiram com o anúncio da nova política e serviram para a preparação da opinião pública norte-americana ao «degelo cubano»¹⁵.

O PODER EXECUTIVO E OS GRUPOS DE INTERESSE NA QUESTÃO CUBANA

Comparando com o poder legislativo¹⁶, o poder executivo é uma arena onde é mais difícil a influência dos lóbis. Mesmo assim, alguns grupos de interesse conseguiram facilmente acesso à Casa Branca. Como o Congresso tinha começado a jogar um papel mais importante desde a Guerra do Vietname e o escândalo Watergate, as administrações procuravam parceiros junto dos grupos de interesse. Na política cubana dos Estados Unidos, a partir da década 1980, cada Presidente optou por se aliar com um grupo cubano-americano com este objetivo. Até ao segundo mandato de Bill Clinton, a escolha incontestável das administrações foi a CANF. No período seguinte, o Cuban Liberty Council, o Cuba Study Group, o US-Cuba Democracy PAC e outros entrariam na cena, em campos opostos. As palavras de Vicki Huddleston¹⁷, ex-chefe da Secção de Interesses dos Estados Unidos em Havana, demonstram o poder dos grupos de interesse, expondo o clima de medo instalado entre os funcionários da Casa Branca ou da Secretaria de Estado na década de 1990: «Se não se tomasse posição ao lado dos exilados expulsos pelo regime de Castro, eles poderiam arruinar a sua carreira [...] Ninguém, desde Presidentes a burocratas, estava disposto a desafiar o poder e a autoridade da CANF».

Susan Eckstein¹⁸ adapta o argumento do ciclo eleitoral presidencial de Edward Tufte¹⁹ ao caso da política cubana dos Estados Unidos para o período de 1992 e 2004. Segundo a sua formulação, os Presidentes que restringiram as sanções em ano de eleições presidenciais ajudaram o candidato do seu partido a ganhar as eleições na Flórida, estado decisivo com quase um décimo do colégio eleitoral. Graças ao nível de concentração da comunidade cubano-americana no estado da Flórida, este sistema eleitoral forneceu ao lóbi cubano um poder que não teria num sistema de voto popular direto. Em 1992, George H. W. Bush, e, em 1996, Bill Clinton reforçaram as sanções contra a ilha e venceram na Flórida. Em contrapartida, a Administração Clinton, no seu segundo mandato, não só suavizou as sanções como também entregou Elian ao pai, que residia em Cuba. Isto resultou na queda drástica das contribuições feitas pelos cubano-americanos à campanha democrata, na derrota do candidato Al Gore, então vice-presidente, nas eleições de 2000 na Flórida, e na perda das eleições a nível nacional²⁰. Este ciclo

continuou no primeiro mandato de George W. Bush, e, apesar da conservação do *statu quo* no primeiro ano e meio²¹, o Presidente republicano aumentou as restrições no ano de eleições, em 2004, e ganhou o voto da Flórida. Entre as medidas tomadas sob a influência do lóbi cubano-americano, que prejudicaram as relações com Cuba durante os seus dois mandatos, podemos mencionar: a formação, em 2003, da Comissão de Assistência a uma Cuba Livre, que recomendaria imediatamente a mudança de regime²²; o fim dos encontros bilaterais semestrais realizados desde 1995 sobre a migração, em 2004²³; as dificuldades nos processos de obtenção de vistos dos cubanos para viajar aos Estados Unidos²⁴; a redução de viagens autorizadas desde os Estados Unidos;

EM VEZ DE SE CONCENTRAR NO ASSUNTO DAS SANÇÕES JÁ NO SEU PRIMEIRO MANDATO, BARACK OBAMA APROVEITOU OS DESENVOLVIMENTOS NA ILHA E UTILIZOU A QUESTÃO CUBANA NO SEU SEGUNDO MANDATO PARA CONSTRUIR O SEU LEGADO, DEIXANDO UM MARCO NA HISTÓRIA.

à frente da Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano; a nomeação polémica de um outro cubano-americano ultra conservador, Otto Reich – com ligações próximas ao Center for a Free Cuba – para secretário de Estado adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental²⁵; e, finalmente, em 2005, a nomeação de Carlos Gutierrez²⁶ para o cargo de secretário do Comércio,

o qual redigiria, com a secretária de Estado Condoleezza Rice, em 2006, o segundo relatório da Comissão de Assistência a uma Cuba Livre²⁷.

Este ciclo eleitoral terminou com as presidenciais de 2008, por um lado, devido à transformação da comunidade cubano-americana e ao aumento do peso da nova geração na política e, por outro lado, devido à proximidade entre os grupos de interesse (empresariais e outros) antiembargo e às preferências políticas de Barack Obama. Prometendo a suavização do embargo, Obama venceu o seu adversário democrata nas primárias, e depois o seu adversário republicano nas eleições presidenciais. Em vez de se concentrar no assunto das sanções já no seu primeiro mandato, o novo Presidente aproveitou os desenvolvimentos na ilha e utilizou a questão cubana no seu segundo mandato para construir o seu legado, deixando um marco na história.

Após a crise que surgiu na CANF, em outubro de 2001, os principais membros da organização fundaram o decididamente pró-embargo Cuban Liberty Council (CLC). O CLC tornou-se imediatamente um aliado fiel e influente da Administração Bush sobre a questão cubana. Em 2003, a US-Cuba Democracy PAC participaria nesta aliança com a sua força financeira, contribuindo para as campanhas eleitorais dos candidatos que defendiam as sanções contra Havana. A ex-diplomata Huddleston²⁸ afirma que as medidas da Administração republicana contra Havana poderiam ter sido mais punitivas se o então secretário do Estado Colin Powell não tomasse uma posição mais moderada. Entretanto, a CANF escolheu um novo curso e estabeleceu-se como uma organização que favorecia o relaxamento das sanções contra Cuba. A nova posição da CANF ficava

clara observando os pedidos apresentados aos membros da administração do Presidente George W. Bush, já no seu primeiro mandato: a organização defendia um apoio maior à TV e Rádio Martí e aos dissidentes cubanos, enquanto se afirmavam contra novas restrições sobre as remessas e viagens²⁹. Na verdade, a política cubana da Administração Bush representou a continuidade de uma política moderada dos últimos anos do executivo anterior, até ao discurso do Presidente no centenário da independência cubana em Miami, em maio de 2002. Naquela data, o rumo da nova política cubana dos Estados Unidos ficou claro, e a linha dura adotada pelo Presidente Bush sob influência do lóbi conservador perdurou até ao final do seu segundo mandato³⁰.

Em relação à comunicação entre a comunidade cubano-americana e a Casa Branca, a nova CANF e o CLC trocaram de papéis durante o governo Obama. Representando o segmento *pró-statu quo* da comunidade cubano-americana, o CLC tinha sido a ponte preferida da comunidade para o Governo de George W. Bush. No entanto, para a sua primeira celebração, na Casa Branca, do Dia da Independência Cubana, em maio de 2009, Obama preferiu cooperar com a CANF e o CSG³¹. Apesar de constatarmos as pressões efetivas dos lóbis empresariais sobre o Governo norte-americano para que a política cubana dos Estados Unidos se direcionasse para uma normalização, é possível considerar recíproco o relacionamento entre o Executivo e os grupos não-empresariais. Tal como Haney e Vanderbush, identificam a incorporação da CANF pela Administração Reagan, na década de 1980, no aparelho formal da política externa³², podemos afirmar que o CSG jogou um papel similar no processo de degelo cubano.

Segundo Thurber, apesar da sua postura «antilóbi» durante a campanha presidencial para as eleições de 2008, o Presidente eleito Obama percebeu logo que era impossível governar na democracia representativa pluralista estadunidense sem lobistas e grupos de interesse³³. Podemos apontar que as decisões das suas administrações *vis-à-vis* Cuba foram tomadas tendo em conta os conselhos ou as atitudes dos grupos de interesse aliados, tais como as organizações empresariais e agrícolas, ou os grupos moderados da comunidade cubano-americana. Em 2008, o então candidato democrata às presidenciais indicava:

«Há uma diferença entre um lóbi corporativo, cuja influência se baseia apenas no dinheiro, e um grupo de indivíduos que pensam da mesma forma – sejam eles trabalhadores têxteis, aficionados por armas de fogo, veteranos ou agricultores familiares – e que se unem para promover os seus interesses; entre aqueles que usam seu poder económico para ampliar a sua influência política muito além do que os seus números podem justificar, e aqueles que estão simplesmente a procurar reunir os seus votos para influenciar os seus representantes. O primeiro subverte a própria ideia de democracia. E o último é a sua essência.»³⁴

No entanto, na questão cubana, Obama tomou posição ao lado dos poderosos grupos comerciais, que cabem na primeira categoria. Como demonstram Milner e Tingley, nas

questões que têm altos benefícios ou custos, como o comércio, os grupos de interesse aumentam as suas atividades não só lobistas, mas também de recolha e disseminação de informação. Assim, o poder executivo perde a sua vantagem de assimetria de informação, e fica constrangido pelos grupos de interesse³⁵. Por isso, na questão cubana, que se tornou um assunto comercial desde o fim da Guerra Fria, não se pode afirmar que as administrações norte-americanas tomam posições sem a influência das organizações lobistas. A Administração de Barack Obama agiu sob influência de alguns grupos de interesse, assim como George W. Bush tinha agido em cooperação com outros.

UMA VEZ QUE AS SANÇÕES FORAM CODIFICADAS E REFORÇADAS, OS GRUPOS PRÓ-EMBARGO BENEFICIARAM DE POSIÇÕES VANTAJOSAS, SOBRETUDO QUANDO FALTAVA A ATENÇÃO DOS POLÍTICOS E DA OPINIÃO PÚBLICA.

Uma vez que as sanções foram codificadas e reforçadas, os grupos pró-embargo beneficiaram de posições vantajosas, sobretudo quando faltava a atenção dos políticos e da opinião pública. Baumgartner afirma que, se a mudança desejada de uma política existente pretender ter um alcance alargado,

a visibilidade é essencial³⁶. No caso de Cuba, durante a Administração Obama, os meios de comunicação serviram para aumentar a visibilidade da questão, com um pico entre os meses de outubro e dezembro de 2014, mesmo antes do anúncio da nova política *vis-à-vis* Cuba pelo Presidente Obama. Os editoriais do *The New York Times* deste período tiveram esta função, representando um exemplo de cooperação entre os grupos de interesse, os média e o Executivo.

Dado que Cuba não representa nenhuma ameaça contra a segurança nacional dos Estados Unidos, e que o mercado cubano propõe oportunidades generosas para as empresas norte-americanas ou multinacionais, o Executivo norte-americano deu passos rumo à normalização das relações com o governo da ilha. Como o estudo de Baumgartner demonstra, «os que defendem o *status quo* têm maior probabilidade de perder quando a administração está do lado da mudança de política», e «quando a administração defende o *status quo*, a mudança de política é menos provável», porque «quando o poder executivo assume um papel de defensor num debate de política pública, seja defendendo o *status quo* ou promovendo mudanças, geralmente tem sucesso»³⁷. Cuba não fica fora desta tendência. Durante a administração do aliado dos grupos pró-embargo, George W. Bush, as sanções mantiveram-se ou reforçaram-se, enquanto durante a Presidência do defensor de uma normalização com a ilha, Barack Obama, deram-se os passos para melhorar as relações devido ao contexto vantajoso. Consequentemente, a partir de 2017 o método de jogar à defesa tornar-se-ia a arma dos grupos antiembargo para impedir o novo Presidente Trump e o Congresso dominado pelos republicanos de voltar à linha dura.

Após oito anos de intervenção com sucesso relativo durante as presidências de George W. Bush, o lóbi conservador cubano-americano não foi capaz de influenciar a administração democrata de Barack Obama nem na fase de transição em 2008-2009, nem nas

fases seguintes dos seus dois mandatos. Tomando também em consideração o contexto desvantajoso para o lóbi pró-embargo, a sua falha tornou-se inevitável nas decisões tomadas durante o segundo mandato do Presidente Obama. Apesar de coincidir com a detenção do agente norte-americano Alan Gross em dezembro de 2009, no primeiro mandato de Barack Obama houve reversões das políticas da administração anterior. Em abril de 2009, cumprindo as promessas do Presidente na fase da campanha eleitoral, o Governo norte-americano levantou as restrições às viagens familiares dos cubano-americanos e aos limites nas remessas enviadas por estes últimos³⁸. Em julho, os dois países voltaram a reunir-se para os encontros bilaterais sobre a migração. Em janeiro de 2011, as viagens por motivos académicos e culturais desde os Estados Unidos para Cuba foram reiniciadas³⁹. Entretanto, o Governo cubano mostrava frequentemente o seu interesse em cooperar mais com Washington e melhorar as relações⁴⁰. Cuba, em plena transformação, já tinha encontrado um interlocutor nos Estados Unidos, mas a complexidade da política norte-americana obrigava os atores estadunidenses a esperar o momento certo, ou seja, o mês de dezembro de 2014.

Aproveitando o clima vantajoso do governo unificado no início da Presidência de Barack Obama, em março de 2009, o Congresso dos Estados Unidos suavizou as sanções contra Cuba pela primeira vez desde 2000, relaxando a regulação das viagens familiares e não familiares. No mês seguinte, o Presidente removeu todas as sanções restantes sobre as viagens familiares e as remessas para cubano-americanos em termos de montante e frequência. Dois anos depois, Obama cumpriu a sua promessa da campanha eleitoral e expandiu as possibilidades para todos os cidadãos americanos. Assim, qualquer cidadão poderia enviar remessas ilimitadas e as regras para visitar a ilha tornaram-se mais flexíveis, particularmente para as organizações religiosas e instituições académicas. A nova política contradizia a política cubana tradicional de Washington, cujo objetivo era o de minimizar as interações entre os dois povos. O Presidente Obama tentou inclusive resolver uma questão ainda mais delicada do que qualquer outro problema atual entre os dois países: o campo de detenção em Guantánamo. Se a luta maior na questão cubana entre a Casa Branca e o Congresso, durante o primeiro mandato do George W. Bush, foi a nomeação de Otto Reich para o cargo de secretário de Estado adjunto para os Assuntos do Hemisfério Ocidental⁴¹, no caso do primeiro mandato de Obama foi sem dúvida Guantánamo. A base norte-americana em solo cubano tinha originado polémicas durante a guerra contra o terrorismo do Presidente George W. Bush, devido às evidências de abusos contra os detidos. Mostrando interesse em fechar o campo de detenção já no seu primeiro mandato, e usando o seu poder prerrogativo⁴², Obama começou um combate que duraria anos, e que finalmente perderia, contra o Congresso, controlado a partir de 2011 pelo Partido Republicano⁴³.

Apesar desta vaga de mudanças, os especialistas não esperavam uma melhoria radical nas relações até às declarações simultâneas dos dois presidentes, Obama e Castro, em dezembro de 2014. Até essa data, a interação diplomática foi limitada às áreas da migra-

ção, do tráfico de drogas e da luta contra os desastres naturais. A despeito da suavização das sanções, as viagens foram limitadas, o embargo económico continuava, Cuba mantinha-se na lista dos países patrocinadores de terrorismo, e as embaixadas cubana e norte-americana estavam fechadas. A diplomacia só se realizava através das secções de interesse instaladas nas duas capitais, desde a Administração Carter⁴⁴.

No entanto, as declarações do fim de 2014 começaram a dar resultados imediatamente. Após as negociações secretas realizadas no Vaticano e no Canadá, os representantes dos dois países começaram a encontrar-se regularmente para discutir a agenda da normalização das suas relações. Em primeiro lugar, os dois países trocaram prisioneiros, incluindo os últimos três dos «Cinco Cubanos», apesar do anúncio da libertação de

APESAR DA SUA PROXIMIDADE AO LÓBI CUBANO-AMERICANO E AOS LEGISLADORES DE ORIGEM CUBANA NO CONGRESSO, NEM A NOVA ADMINISTRAÇÃO REPUBLICANA DE DONALD TRUMP, QUE TOMARIA POSSE EM JANEIRO DE 2017, CONSEGUIRIA REVERTER TODOS OS ELEMENTOS DA NOVA POLÍTICA NORTE-AMERICANA.

Alan Gross como um ato separado da troca de prisioneiros. Em seguida, iniciaram os voos *charter* entre cidades norte-americanas e cubanas em março. O encontro dos dois líderes na Cimeira das Américas, no Panamá, seguiu este desenvolvimento. Finalmente, o Estado cubano saiu da lista dos países patrocinadores de terrorismo, abriu uma conta bancária nos Estados Unidos pela primeira vez desde o embargo e, por fim, os dois paí-

ses abriram as suas respetivas embaixadas em Havana e em Washington no verão de 2015. No final do segundo mandato do Presidente Obama, apenas as questões de direitos humanos em Cuba, da base de Guantánamo e de embargo permaneceram inalteradas, em termos de grandes problemas das relações. Apesar da sua proximidade ao lóbi cubano-americano e aos legisladores de origem cubana no Congresso, nem a nova administração republicana de Donald Trump, que tomaria posse em janeiro de 2017, conseguiria reverter todos os elementos da nova política norte-americana.

CONCLUSÃO

Desde a década de 1970, mais particularmente com o fim da Guerra Fria, o ativismo dos grupos de interesse e do Congresso na política externa americana cresceu significativamente, em detrimento do poder executivo. No caso da política cubana, as atividades dos atores domésticos norte-americanos além da Casa Branca foram ainda mais notórias devido à presença de uma comunidade cubano-americana concentrada num estado chave – a Flórida –, que origina preocupações eleitorais quer aos legisladores, quer aos candidatos presidenciais, e à codificação do embargo contra a ilha com a Lei de Helms-Burton de 1996, que atribui ao Congresso a autoridade de terminar o embargo. Contudo, no pós-Guerra Fria, Cuba começou a integrar-se no sistema económico internacional com um ritmo crescente, a partir das reformas liberais implementadas na ilha com a transferência do poder de Fidel Castro para Raúl Castro, em 2006. Esta nova

situação abria oportunidades económicas para as empresas estrangeiras e praticamente todos os países aproveitaram esta oportunidade para entrar no mercado cubano, com exceção dos Estados Unidos. No entanto, Washington ficou cada vez mais isolado na questão cubana por causa do embargo, e o poder executivo, representando o interesse geral dos círculos empresariais norte-americanos, tinha a responsabilidade de romper com esta política de sanções que prejudicava o próprio país. Neste contexto, depois de longas negociações secretas com o Governo cubano, o Presidente Barack Obama anunciou o início do processo de normalização das relações com Havana em dezembro de 2014. Este processo encontrou uma grande resistência dos setores conservadores da comunidade cubano-americana e dos seus representantes no Congresso. No entanto, as novas condições na política cubana e na sociedade norte-americana tornavam difícil a reversão do processo de normalização. Nem a eleição de Donald Trump, um Presidente aliado ao lóbi cubano-americano tentou reverter todos os elementos mais importantes do processo de normalização. No futuro, pode esperar-se a continuidade da tendência de normalização das relações entre os dois países. **RJ**

Data de receção: 16 de maio de 2021 | Data de aprovação: 4 de novembro de 2021

Canberk Koçak Doutorado em Política Comparada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Mestre em Estudos sobre as Américas pela Universidade de Toulouse II e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de

Galatasaray. Traduziu vários livros. Os principais interesses de investigação são a política externa norte-americana, os grupos de interesse e a política externa cubana.
> canberck@gmail.com

NOTAS

¹ O presente artigo é uma versão reduzida da tese de doutoramento do autor apresentada no Instituto de Ciências Sociais em 16 de dezembro de 2019.

² Para outras perspetivas sobre a normalização das relações, ver: LEGRANDE, William M. – «Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past». In *International Affairs*. Vol. 91, N.º 3, 2015, pp. 473-488; LOPEZ-LEVY, Arturo – «Cuba-US: the December 17 agreement in the rationale of asymmetric relations». In HERSHBERG, Eric; LEGRANDE, William M., eds. – *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 27-40; SERBIN, Andrés – «Onstage or backstage? Latin America and US-Cuban relations». In HERSHBERG, Eric; LEGRANDE, William M., eds. – *A New Chapter in US-Cuba Relations...*, pp. 179-189.

³ KOÇAK, Canberk – «Interest groups and U.S. foreign policy towards Cuba: the restoration of capitalism in Cuba and the changing interest group politics». In *Class, Race and Corporate Power*. Vol. 4, N.º 2, Article 7, 2016.

⁴ COX, Ronald W. – «Corporate finance and US foreign policy». In COX, Ronald W., ed. – *Corporate Power and Globalization in US Foreign Policy*. Oxon: Routledge, 2012, p. 18.

⁵ HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2005, p. 158.

⁶ SWEIG, Julia E. – *Cuba: What Everyone Needs to Know*. Nova York: Oxford University Press, 2009, p. 180.

⁷ BRENNER, Philip; HANEY, Patrick J.; VANDERBUSH, Walter – «The confluence of domestic and international interests: U.S. policy toward Cuba, 1998-2001». In *International Studies Perspectives*. Vol. 3, N.º 2, 2002, p. 199.

⁸ ECKSTEIN, Susan – *The Immigrant Divide: How Cuban Americans Changed the US and their Homeland*. Nova York: Routledge, 2009, p. 119.

⁹ KOÇAK, Canberk – «Interest groups and U.S. foreign policy towards Cuba...».

¹⁰ HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo...*, p. 123.

- 11 LEOGRANDE, William M. – «Normalizing US-Cuba relations...», p. 487.
- 12 ZEBICH-KNOS, Michele – «U.S. policy toward Cuba: trends and transformation during the George W. Bush Administration». In ZEBICH-KNOS, Michele; NICOL, Heather N., eds. – *Foreign Policy toward Cuba*. Lanham: Lexington Books, 2005, p. 46.
- 13 PAUL, David M.; PAUL, Rachel A. – *Ethnic Lobbies & US Foreign Policy*. Londres: Rienner, 2009, p. 198.
- 14 BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. – *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press, 2009, p. 237.
- 15 KOČAK, Canberk – «Interest groups and U.S. foreign policy towards Cuba...».
- 16 PAUL, David M.; PAUL, Rachel A. – *Ethnic Lobbies & US Foreign Policy*, p. 203.
- 17 HUDDLESTON, Vicky – *Our Woman in Havana: A Diplomat's Chronicle of America's Long Struggle with Castro's Cuba*. Nova York: The Overlook Press, 2018, pp. 19-46.
- 18 ECKSTEIN, Susan – *The Immigrant Divide...*
- 19 TUFTE, Edward R. – *Political Control of the Economy*. Nova Jérsea: Princeton University Press, 1978.
- 20 HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo...*, p. 131.
- 21 PÉREZ STABLE, Marifeli – *The United States and Cuba: Intimate Enemies*. Nova York: Routledge, 2011, pp. 89-90.
- 22 LUDLAM, Steve – «Regime change and human rights: a perspective on the Cuba polemic». In *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 31, N.º 1, 2012, p. 112.
- 23 SWEIG, Julia E. – *Cuba...*, p. 166.
- 24 SÁNCHEZ-PARODI, Ramón – *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación*. Coyoacan: Ocean Sur, 2011, p. 216.
- 25 HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo...*, p. 136.
- 26 O secretário republicano de origem cubana Gutierrez era defensor de uma linha dura contra Cuba até aos meses a seguir às declarações históricas de dezembro de 2014. No entanto, no dia 23 de junho de 2015 redigiu uma coluna de opinião para o *The New York Times* em que se afirmou a favor da nova política da Administração Obama, argumentando com a transformação que ocorria na ilha e as novas oportunidades criadas para as empresas norte-americanas (GUTIERREZ, Carlos M. – «A republican case for Obama's Cuba policy». In *The New York Times*. 23 de junho de 2015. Consultado em: 14 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/06/23/opinion/a-republican-case-for-obamas-cuba-policy.html>).
- 27 PÉREZ STABLE, Marifeli – *The United States and Cuba...*, p. 92.
- 28 HUDDLESTON, Vicky – *Our Woman in Havana...*, p. 123.
- 29 HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo...*, p. 144.
- 30 HUDDLESTON, Vicky – *Our Woman in Havana...*, pp. 231-237.
- 31 RYTZ, Henriette M. – *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making: A Cuban-American Story of Success and Failure*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 197.
- 32 HANEY, Patrick J.; VANDERBUSH, Walt – «The role of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: the case of the Cuban American National Foundation». In *International Studies Quarterly*. Vol. 43, N.º 2, 1999, p. 356.
- 33 THURBER, James A. – «An introduction to presidential-congressional rivalry». In THURBER, James A., ed. – *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, pp. 18-19.
- 34 OBAMA, Barack – *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*. Edimburgo: Canongate, 2008, p. 116. Tradução livre do autor.
- 35 MILNER, Helen V.; TINGLEY, Dustin H. – *Sailing the Water's Edge: Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015, pp. 119-120.
- 36 BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. – *Lobbying and Policy Change...*, pp. 120-121.
- 37 ECKSTEIN, Susan – *The Immigrant Divide...*, pp. 233-238. Tradução livre do autor.
- 38 *Ibidem*, p. 139.
- 39 DOMÍNGUEZ, Jorge I. – «Reshaping the relations between the United States and Cuba». In DOMÍNGUEZ, Jorge I.; HERNÁNDEZ, Rafael; BARBERIA, Lorena G., eds. – *Debating US-Cuban Relations: Shall We Play Ball?*. Nova York: Routledge, 2012, pp. 43-44.
- 40 PÉREZ STABLE, Marifeli – *The United States and Cuba...*, p. 121.
- 41 HAMILTON, Lee H.; TAMA, Jordan – *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002, p. 65.
- 42 PIOUS, Richard M. – «Prerogative power in the Obama Administration: continuity and change in the war on terrorism». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 41, N.º 2, p. 263.
- 43 CROUCH, Jeffrey; ROZELL, Mark J.; SOLLENBERGER, Mitchel A. – «President Obama's signing statements and the expansion of executive power». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 43, N.º 4, p. 889.
- 44 RYTZ, Henriette M. – *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making...*, p. 195.

BIBLIOGRAFIA

- BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. – *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- BRENNER, Philip; HANEY, Patrick J.; VANDERBUSH, Walter – «The confluence of domestic and international interests: U.S. policy toward Cuba, 1998-2001». In *International Studies Perspectives*. Vol. 3, N.º 2, 2002, pp. 192-208.
- COX, Ronald W. – «Corporate finance and US foreign policy». In COX, Ronald W., ed. – *Corporate Power and Globalization in US Foreign Policy*. Oxon: Routledge, 2012, pp. 11-30.
- CROUCH, Jeffrey; ROZELL, Mark J.; SOLLENBERGER, Mitchel A. – «President Obama's signing statements and the expansion of executive power». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 43, N.º 4, pp. 883-899.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. – «Reshaping the relations between the United States and Cuba». In DOMÍNGUEZ, Jorge I.; HERNÁNDEZ, Rafael; BARBERIA, Lorena G., eds. – *Debating US-Cuban Relations: Shall We Play Ball?*. Nova York: Routledge, 2012, pp. 32-51.
- ECKSTEIN, Susan – *The Immigrant Divide: How Cuban Americans Changed the US and Their Homeland*. Nova York: Routledge, 2009.
- GUTIERREZ, Carlos M. – «A republican case for Obama's Cuba policy». In *The New York Times*. 23 de junho de 2015. Consultado em: 14 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/06/23/opinion/a-republican-case-for-obamas-cuba-policy.html>.
- HAMILTON, Lee H.; TAMA, Jordan – *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- HANEY, Patrick J.; VANDERBUSH, Walt – «The role of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: the case of the Cuban American National Foundation». In *International Studies Quarterly*. Vol. 43, N.º 2, 1999, pp. 341-361.
- HANEY, Patrick; VANDERBUSH, Walt – *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2005.
- HUDDLESTON, Vicky – *Our Woman in Havana: A Diplomat's Chronicle of America's Long Struggle with Castro's Cuba*. Nova York: The Overlook Press, 2018.
- KOÇAK, Canberk – «Interest groups and U.S. foreign policy towards Cuba: the restoration of capitalism in Cuba and the changing interest group politics». In *Class, Race and Corporate Power*. Vol. 4, N.º 2, Article 7, 2016. DOI: 10.25148/CRCP.4.2.001664.
- LEOGRANDE, William M. – «Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past». In *International Affairs*. Vol. 91, N.º 3, 2015, pp. 473-488.
- LOPEZ-LEVY, Arturo – «Cuba-US: the December 17 agreement in the rationale of asymmetric relations». In HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M., eds. – *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 27-40.
- LUDLAM, Steve – «Regime change and human rights: a perspective on the Cuba polemic». In *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 31, N.º 1, 2012, pp. 110-126.
- MILNER, Helen V.; TINGLEY, Dustin H. – *Sailing the Water's Edge: Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- OBAMA, Barack – *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*. Edimburgo: Canongate, 2008.
- PAUL, David M.; PAUL, Rachel A. – *Ethnic Lobbies & US Foreign Policy*. Londres: Rienner, 2009.
- PÉREZ STABLE, Marifeli – *The United States and Cuba: Intimate Enemies*. Nova York: Routledge, 2011.
- PIOUS, Richard M. – «Prerogative power in the Obama Administration: continuity and change in the war on terrorism». In *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 41, N.º 2, pp. 263-290.
- RYTZ, Henriette M. – *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making: A Cuban-American Story of Success and Failure*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.
- SÁNCHEZ-PARODI, Ramón – *Cuba-USA: Diez tiempos de una relación*. Coyoacan: Ocean Sur, 2011.
- SERBIN, Andrés – «Onstage or backstage? Latin America and US-Cuban relations». In HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M., eds. – *A New Chapter in US-Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 179-189.
- SWEIG, Julia E. – *Cuba: What Everyone Needs to Know*. Nova York: Oxford University Press, 2009.
- THURBER, James A. – «An introduction to presidential-congressional rivalry». In THURBER, James A., ed. – *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, pp. 1-26.
- TUFTE, Edward R. – *Political Control of the Economy*. Nova Jérσία: Princeton University Press, 1978.
- ZEBICH-KNOS, Michele – «U.S. policy toward Cuba: trends and transformation during the George W. Bush Administration». In ZEBICH-KNOS, Michele; NICOL, Heather N., eds. – *Foreign Policy toward Cuba*. Lanham: Lexington Books, 2005, pp. 31-52.