



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
XXI Curso de Especialização em Relações Internacionais

Aspectos históricos e teóricos da retomada das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Cuba durante o Governo Obama.

Bruno Paiva Menezes

Artigo apresentado como  
requisito parcial para obtenção do  
título de Especialista em Relações  
Internacionais

Orientador: Professor Pio Penna Filho

Brasília

2020

## Resumo

O artigo faz um breve histórico das relações entre Estados Unidos e Cuba e foca nas diversas distensões promovidas pelo governo Barack Obama, a partir de 2009, e por último faz uma análise das difíceis negociações bilaterais que culminaram com o restabelecimento das relações diplomáticas dos dois Países após quase 50 anos de distanciamento.

Palavras chaves: Política, Relações Internacionais, Diplomacia, Cuba, EUA.

## Abstract

The article gives a brief history of the relations between the United States and Cuba and focuses on the different distensions promoted by the Barack Obama administration, starting in 2009, and finally, it analyzes the difficulties in bilateral negotiations that culminated in the restoration of diplomatic relations between the two countries after almost 50 years of distance.

Key words: Politics, International Relations, Diplomacy, Cuba, United States.

## **Introdução**

Em 1967, há exatos 53 anos, Henry Wriston, em seu artigo intitulado “Perspectiva Histórica” sobre a relação Estados Unidos e Cuba preconizava o restabelecimento da relação entre os dois Países, a época um momento ainda conturbado por conta do rompimento recente:

“...Cuba e os Estados Unidos terão de encontrar, com o correr do tempo, canais de cooperação. A geografia, a economia e o desejo comum de cubanos e americanos formulam essa exigência. Não há, entretanto, um caminho claro, simples e aberto para o restabelecimento de relações amistosamente normais. A primeira e essencial necessidade é paciência, uma das virtudes políticas mais difíceis de adquirir. A segunda necessidade é permanecer em vigilância para aproveitar qualquer oportunidade favorável. A situação é como um jogo no qual a melhor estratégia seja “jogar nas chances”, capitalizando-as com presteza e habilidade. Quando essa oportunidade surgir, os Estados Unidos devem fazer um esforço consciente para evitar a volta de uma situação de pleno estado cliente para Cuba. Dever-se-á fazer de tudo para diversificar a economia do País, partilhar o seu comércio com outras nações...” (PLANK, págs. 59-60, 1967).

Vale lembrar, que os dois países romperam relações diplomáticas após a Revolução Cubana, quando da derrubada do então Presidente Fulgêncio Batista, à época, aliado dos Estados Unidos, e da tomada de poder por Fidel Castro, após anos de combates contra o regime de Batista.

Em 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas colocou em votação, pelo vigésimo quarto ano consecutivo, uma resolução pedindo o fim do embargo econômico e comercial imposto pelos Estados Unidos a Cuba. Ao longo de todos esses anos, a resolução vinha sendo aprovada seguidamente pela Assembleia e rejeitada apenas pelos Estados Unidos. Na última Assembleia, no entanto, o governo norte-americano, que durante 24 anos votou contra o documento, tomou uma decisão histórica e se absteve da votação.

O documento que pede fim ao embargo foi aprovado por 191 votos a favor e duas abstenções, dos Estados Unidos e de Israel. Foi a primeira vez na história que não houve nenhum voto contrário. A Assembleia, segundo informe da ONU, reconheceu as medidas

positivas empreendidas pelos EUA no sentido de modificar alguns aspectos da implementação do embargo, mas sublinhou, no entanto, que as ações ainda são limitadas. No informe, o órgão da ONU ainda pede aos Estados-membros que deixem de promulgar e aplicar leis e medidas que vão de encontro às obrigações dos países nos termos da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. “Pedimos mais uma vez que os Estados que continuam aplicando essas medidas e leis tomem ações necessárias para revogá-las ou invalidá-las o quanto antes”, acrescentou a resolução da Assembleia Geral.<sup>1</sup>

A decisão da ONU vai ao encontro das medidas que têm sido adotadas pelos dois países nos últimos anos, buscando ampliar a cooperação, reduzir as tensões e que tem caminhado no sentido de acelerar o processo de negociação entre os Estados Unidos e Cuba, visando o fim do embargo e de um conflito que se arrasta há mais de seis décadas e que é marcado por inúmeras tensões e que por algumas vezes esteve muito próximo da guerra.

Este artigo tem por objetivo apresentar os vários aspectos das negociações que culminaram com o restabelecimento das relações diplomáticas entre os Estados Unidos e Cuba em novembro de 2016 com foco no distensionamento por parte do governo de Barack Obama (2009-2017).

Para tanto, o trabalho está dividido em 4 sessões: histórico das relações entre EUA e Cuba; Obama: distensão das relações; aspectos das negociações e, por fim, as considerações finais.

Para melhor embasamento deste trabalho, o marco teórico das Relações Internacionais que melhor se encaixaria em nossa perspectiva seria o da teoria da interdependência complexa. A trajetória da economia política internacional e de suas contradições acompanha e sofre influências diretas das transformações estruturais das várias alternativas buscadas pelos seres humanos em busca de realização pessoal e coletiva, bem como de sustentação da vida em sociedade. Portanto, uma (interdependência complexa) explicaria a interconexão entre os Estados, além das fronteiras e atores estatais. Em contraponto ao realismo, que é cético em relação às

---

<sup>1</sup> Disponível em < <https://nacoesunidas.org/eua-se-abstem-pela-1a-vez-em-votacao-%E2%80%8B%E2%80%8Bna-onu-contra-embargo-a-cuba/> >. Acesso em: 30 de jan. 2017.

instituições, pois parte do pressuposto da autodeterminação dos nações e sua supremacia sempre com o objetivo da segurança, por parte apenas do Estado.

Para a teoria da interdependência complexa os institutos jurídicos são importantes como marcos fundacionais da renúncia e da transferência da soberania estatal para o ente supranacional com fins pragmáticos de cooperação entre o primeiro (Estado) e o segundo setor (mercado/empresas transnacionais), para a maximização do ganho econômico e da competitividade. Portanto, ao contrário do realismo, a teoria da interdependência complexa não utiliza de força bruta como forma de disputa no contencioso internacional. A lógica da insegurança no sistema internacional anárquico não é seu eixo principal. E sim as relações interdependentes entre os Estados que se configura com interação entre atores estatais e não estatais, com ênfase no mercado. Então, nesta Teoria a disputa passa das vias de fato (força bruta - militar) para o comércio exterior, onde cada Estado buscaria sua melhor vantagem comparativa, assim formando um novo paradigma nas relações internacionais<sup>2</sup>.

Vale ressaltar que nossas fontes para estabelecer os aspectos de negociação foram na maior parte a imprensa estadunidense e livros publicados, pois não dispomos de fontes primárias (documentos de arquivo) ainda inacessíveis, pois estão classificadas, em sua maior parte, como sigilosas. Portanto, os aspectos aqui descritos e analisados são resultado da pesquisa utilizando-se dessas fontes e da reflexão do autor deste artigo sobre as relações entre Estados Unidos e Cuba e as mudanças advindas com a administração Obama.

### **Histórico das relações entre EUA e Cuba**

Cuba e Estados Unidos estão separados por apenas 140 Km no Mar do Caribe, mas a relação entre esses dois países viveu uma simbiose, a partir do início do século XX e depois um distanciamento que durou quase 60 anos.

---

<sup>2</sup> JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais*. Coleção Temas Essenciais em R. I. 2 - São Paulo: Saraiva, 2013.

O comércio entre Estados Unidos e Cuba começa no final do século XVIII, logo após a independência das 13 colônias britânicas (EUA) e quando a Ilha ainda era uma colônia espanhola. No começo do século XIX a Espanha abre o comércio de Cuba para o comércio internacional, especialmente aos EUA. Ainda naquele século, houve movimentos pela independência de Cuba, mas que fracassaram. Cabe ressaltar, que à época também começam os primeiros fluxos migratórios de cubanos para a Flórida. Há documentos que comprovam a intenção dos americanos de anexarem Cuba e até mesmo uma proposta formal de compra pelos EUA por 130 milhões de dólares do território cubano sob domínio espanhol, documento secreto conhecido como Manifesto do Ostende.<sup>3</sup>

A independência de Cuba da Espanha ocorre em 1898, após a segunda guerra de independência. Os EUA entraram em guerra com a Espanha, episódio que ficou conhecido como guerra “hispano-americana”. A Espanha abandona o controle de Cuba, por meio do Tratado de Paris, uma vez que foi derrotada na Guerra, um claro sinal de sua decadência como potência colonial.

No início do século XX, os EUA promulgaram a Emenda Platt, afirmando que ele pode intervir militarmente em Cuba para defender os interesses dos Estados Unidos e exige que a Assembleia Constituinte cubana incorpore o estatuto na nova constituição.<sup>4</sup> Após 3 anos de ocupação militar estadunidense, nasce a nova República (Cuba) sob a égide dos EUA. Logo após, os dois Países assinam três tratados. O Tratado Permanente que formaliza a Emenda Platt nas relações entre os dois Países. Um segundo acordo, o Tratado de Reciprocidade, faz uma concessão de 20% aos produtos agrícolas cubanos que entram no mercado norte-americano em troca de reduções entre 20% e 40% das importações norte-americanas. No terceiro acordo, Cuba aluga os locais da Bahia Honda e Guantánamo para os Estados Unidos. Uma base naval é construída em Guantánamo, a qual permanece sob controle norte-americano até hoje, malgrado a intenção cubana de retomar a sua soberania.

---

<sup>3</sup>Disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2016/mar/20/us-cuba-relations-history-timeline>

<sup>4</sup>Disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2016/mar/20/us-cuba-relations-history-timeline>

Ainda, no começo do século XX, os EUA se valendo da emenda Platt intervieram militarmente mais duas vezes em Cuba para suprimir alguns movimentos de insurreição chegando inclusive a instalar um governo provisório. Nos anos 30 do século XX, os EUA revogam a Emenda Platt, após uma série de Golpes de Estados e deposições, liderados por Fulgencio Batista.

Nos anos 50 do mesmo século, Batista depõe o presidente Carlos Prío Socarrás, cancela a constituição, e suspende as eleições. Logo em seguida, Fidel Castro lidera uma rebelião mal sucedida contra o regime de Batista, atacando o quartel do Exército de Moncada em Santiago de Cuba. Era o início da Revolução Cubana.

Em 1956, Castro desembarca no leste de Cuba a partir do México e parte para as montanhas de Sierra Maestra, onde, com a ajuda de Ernesto "Che" Guevara e outros revolucionários, ele faz uma guerra de guerrilha. No ano de 1958, Raul Castro estabelece operações de guerrilha em uma segunda frente na Serra Cristal, na província do Oriente. No mesmo mês, os Estados Unidos impõem um embargo de armas contra o governo Batista. Na véspera de Ano Novo (1959), Batista deixa Cuba com seus apoiadores mais próximos. Uma greve geral no início de janeiro força o governo militar a abandonar o poder. Em 7 de janeiro de 1960, os Estados Unidos reconhecem o novo governo cubano. Em 8 de janeiro, Fidel Castro chega a Havana. No mês seguinte, Castro torna-se primeiro-ministro. Em maio, o governo cubano aprova uma lei de reforma agrária. O governo cubano nacionaliza todos os negócios dos EUA sem compensação. Os Estados Unidos impõem um embargo comercial parcial a Cuba. Em dezembro começa a Operação Pedro Pan, trazendo 14.048 crianças cubanas desacompanhadas aos Estados Unidos até o final da operação. Em janeiro de 1961, os Estados Unidos rompem definitivamente as relações diplomáticas com Cuba. Em fevereiro, os estadunidenses estabelecem o Programa Cubano para os Refugiados. Em abril, a invasão da Baía dos Porcos (Playa Girón) falha e 1.197 exilados são feitos prisioneiros em Cuba. Em maio, Fidel Castro declara que Cuba é um Estado socialista. Em 1962, Os Estados Unidos estendem seu embargo a todo o comércio com Cuba. Entre janeiro de 1959 e outubro de 1962, quando todos os voos comerciais entre Havana e Miami são suspensos, 248.070 pessoas fogem da ilha para os Estados Unidos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2016/mar/20/us-cuba-relations-history-timeline>

Cabe salientar que não se sabe precisamente quando Fidel Castro se tornou comunista de fato. Àquela altura a Agência Central de Inteligência (CIA) dos EUA afirmavam que: “Os Comunistas cubanos não o consideravam membro do Partido Comunista e nem mesmo um simpatizante”, entretanto “estavam encantados com a natureza do seu governo que deu aos comunistas liberdade de se organizarem, fazerem propaganda e infiltrarem-se”. Na realidade, consideravam Fidel Castro um “legítimo representante da burguesia”. Mas, prescindiam dele, pois segundo o ponto de vista comunista: “uma revolução democrática-burguesa precede a ascensão comunista ao poder”. Ademais, havia comunistas entre seus companheiros mais ligados durante a revolução<sup>6</sup>.

Aproximação com a União Soviética. Segundo John Quincy Adams, secretário de Estado dos EUA: “Cuba não era independentemente viável sob um novo governo”. Portanto, o País precisava de um patrono. Como os EUA foi rejeitado como guia, conselheiro e até amigo por ter mantido Batista no Poder. Soma-se a isso a intenção dos dirigentes soviéticos de conseguir uma base de operações no Hemisfério Ocidental, novos meios de comunicação e transporte, a necessidade cubana por armas, proteção e ajuda técnica, tudo isso combinado fez da União Soviética uma escolha lógica<sup>7</sup>.

Os EUA confirmam que Fidel Castro permitiu que a União Soviética instalasse mísseis nucleares na ilha, o que levou ao episódio conhecido como a “crise dos mísseis cubanos”. A crise foi resolvida quando a União Soviética removeu os mísseis em troca da retirada de alguns mísseis nucleares estadunidenses da Turquia e pela garantia da soberania cubana, uma vez que o governo norte-americano se comprometia em não invadir a Ilha.

“Freedom Flights”. Em 1965, Castro anuncia que qualquer cubano que queira partir para os Estados Unidos pode fazê-lo através do porto de Camarioca. Entre 10 de outubro e 15 de novembro, um total de 2.979 cubanos chegam aos EUA. Essa abertura levou ao estabelecimento de uma ponte aérea entre Varadero e Miami, conhecida como “Freedom Flights” nos Estados Unidos. Um total de 260.561 cubanos foram para os EUA até 1973 por meio dessa ponte aérea.<sup>8</sup> No ano seguinte, o Congresso estadunidense aprova a Lei de Ajuste Cubano, permitindo que os cubanos sejam admitidos com visto

---

<sup>6</sup> Plank, John. Cuba e os Estados Unidos, perspectivas no tempo. São Paulo: o Cruzeiro. 1967. Pag. 48

<sup>7</sup> Plank, John. Cuba e os Estados Unidos, perspectivas no tempo. São Paulo: o Cruzeiro. 1967. Pag. 49

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2016/mar/20/us-cuba-relations-history-timeline>



permanente nos EUA. Ainda nos anos 60, os dois Países estabelecem relações diplomáticas limitadas ao abrir setores de interesses em Washington e Havana.

Nas décadas seguintes observou-se basicamente a escalada da imigração de cubanos para os EUA e as tratativas dos dois países em tentar disciplinar esse fluxo migratório crescente. Nos anos 80, Cuba e os Estados Unidos assinam um amplo acordo de imigração, segundo o qual Cuba concorda em aceitar o retorno de 2.746 migrantes do porto de Mariel com antecedentes criminais, considerados "estrangeiros excluídos" pelos Estados Unidos. Por sua vez, os Estados Unidos concordam em admitir até 20 mil imigrantes cubanos por ano. Entretanto, essa negociação foi suspensa por Cuba, por causa da inauguração por parte dos EUA das transmissões da Rádio Martí para a Ilha. Nos anos 90, o Congresso estadunidense promulga o projeto Torricelli (Lei da Democracia Cubana de 1992), aumentando as sanções comerciais contra Cuba, proibindo as subsidiárias dos EUA em países estrangeiros a negociar com a ilha. Ainda, o governo cubano legaliza o uso do dólar dos EUA por cidadãos cubanos, junto com o peso cubano, iniciando assim um sistema de moeda dupla na ilha. Havana e Washington assinam um acordo pelo qual os Estados Unidos emitirão 20.000 vistos de imigrantes anualmente aos cubanos, e em troca Cuba promete controlar a imigração ilegal.

No final do século XX, o regime cubano alcançou um ponto de inflexão: não era mais possível voltar atrás e, ao mesmo tempo, não estava disposto a avançar mais na revolução. Os dirigentes políticos resistiam a mudanças fundamentais, mesmo em um mundo em constantes transformações. Esse dilema levou a uma imobilidade e houve um endurecimento por parte de Cuba. Então, o Governo cubano passa a recorrer cada vez mais a campanhas ideológicas e medidas repressivas para manter a unidade do regime. Exemplo disso é que a Assembleia Nacional de Cuba decreta a Lei nº 88, de "Proteção da Independência e Economia Nacional de Cuba", que impõe penas de detenção para quem apoiar as políticas "anti-cubanas" do governo dos Estados Unidos. Essas atitudes indicam que existem crescentes fissuras dentro do regime e da sociedade cubana.

Ainda no século XX, o governo dos EUA autoriza a venda de alimentos e remédios a Cuba pela primeira vez em quase 40 anos.

No início do século XXI, cinco oficiais de inteligência cubanos são condenados por 26 acusações de espionagem, conspiração para cometer assassinato e outras atividades ilegais nos Estados Unidos. O governo de George W. Bush anuncia novas restrições a viagens dos EUA a Cuba, incluindo a redução das visitas e remessas de famílias cubano-americanas à ilha. Fidel Castro passa por cirurgia intestinal de

emergência e entrega temporariamente o poder a seu irmão Raúl. Por último, Assembleia Nacional de Cuba elege presidente Raúl Castro.

### **Barack Obama: distensionamento das relações.**

“Os Estados Unidos buscam um novo começo com Cuba. Sabemos que há um grande caminho para percorrer para superar décadas de desconfiança, mas há passos que podemos dar para o um novo amanhecer”. Presidente Barack Obama na Cúpula das Américas, 17 de abril de 2009.

Desde sua campanha a presidente dos EUA, Barack Obama vinha afirmando sua intenção de promover as relações com Cuba em novas bases: “temos adotado uma política falida com Cuba há 50 anos, e temos que mudá-la”, assim declarou, ainda como pré-candidato, em agosto de 2007, durante uma reunião política na Pequena Havana, um bairro de cubanos e descendentes em Miami. Obama prometeu acabar com as restrições de remessas de dinheiro e viagens, restabelecer os intercâmbios educativos e culturais, o que de fato viria a ser implementado em seu governo. Segundo ele, a aproximação dos dois países, ofereceria uma maior esperança de “abertura democrática em Cuba”, que seria o objetivo principal de sua política<sup>9</sup>.

Ainda no início de seu governo, Obama autoriza companhias estadunidense de telecomunicações a trabalharem em Cuba para proporcionar um melhor serviço de televisão, rádio, telefone e internet. O escritório comercial dos EUA em Havana retira o painel luminoso do prédio em que ocupava, frequentemente era utilizado para passar mensagens políticas aos cubanos, o que desagradava bastante o Governo Cubano. Por sua vez, os cubanos substituem as bandeiras negras que ficavam em frente ao painel com o intuito de bloquearem a visão por bandeiras cubanas. Depois deste gesto, o Ministério das Relações Exteriores de Cuba reativou os contatos com o Escritório estadunidense<sup>10</sup>.

Em maio de 2009, o Departamento de Estado (EUA) propôs reativar as consultas bilaterais sobre migração suspensas pelo governo Bush em 2004. Havana aceitou e as conversações foram reatadas em julho. Em setembro a subsecretaria de Estado adjunta

---

<sup>9</sup> LeoGrande, William M. e Peter Kornbush. Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana. México: FCE, 2015.

<sup>10</sup> LeoGrande, William M. e Peter Kornbush. Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana. México: FCE, 2015.

Bisa Williams viajou a Cuba para conversações sobre a restauração do serviço de correio, suspenso desde 1963. Durante cinco dias Williams se reuniu com funcionários cubanos dos ministérios do Interior, Justiça, Agricultura e saúde, também com acadêmicos da Universidade de Havana e com vários blogueiros e dissidentes. Viajou para fora de Havana (algo que os diplomatas estadunidenses estavam proibidos de fazer desde 2003).

No mesmo ano foi suspensa as restrições do governo dos EUA sobre viagens familiares e remessas para Cuba. Em dezembro, o subcontratado pela Usaid, estadunidense Alan Gross é detido em Cuba, acusado de crimes contra o governo cubano. Essa detenção, provocou um embaraço na retomada do diálogo entre os dois Países. O Governo cubano acusava o programa da agência de cooperação estadunidense (Usaid) denominado: “promoção da democracia”, em que consistia basicamente em financiar ONGs locais que promovessem a democracia com repasses de dinheiro e equipamentos, de fazer espionagem e fomentar a “contra revolução” para derrubar o regime, inclusive com uma criação de uma rede via satélite de comunicação direta com os EUA, Gross foi acusado de ser responsável pela instalação desses equipamentos.

Cabe destacar que o governo Obama sofria forte oposição a reaproximação com Cuba não só dos republicanos, mais também dos democratas conservadores, cujo principal representante era o senador Menendez.

Dois anos depois (2011), o governo Obama restabelece as autorizações para que os cidadãos dos EUA pudessem viajar para Cuba para intercâmbios culturais e educacionais, aumentando o intercâmbio de pessoas com a ilha.

O governo cubano, por sua vez, promulgou uma série de reformas imigratórias e de viagem, eliminando a exigência de uma carta de convite do exterior, estendendo o período máximo de residência dos cidadãos cubanos no estrangeiro para dois anos e emitido passaportes para dissidentes proeminentes que viajam para os Estados Unidos Estados-Membros e outros países. O governo cubano libera Alan Gross da prisão por "razões humanitárias". Ao mesmo tempo, três cubanos condenados como espiões nos Estados Unidos são trocados por um agente de inteligência norte-americano preso em Cuba.

O presidente Obama anuncia grandes mudanças na política dos EUA em relação a Cuba, incluindo medidas para restabelecer as relações diplomáticas, revisão da designação de Cuba como um patrocinador do terrorismo e facilitando certos tipos de comércio e viagens de cidadãos norte-americanos à ilha.

Em julho de 2016, os Estados Unidos e Cuba restabelecem relações diplomáticas e reabrem embaixadas em suas respectivas capitais. Ainda, o presidente Obama é o primeiro presidente americano em exercício desde 1928 a visitar Cuba. Em agosto, os primeiros voos comerciais entre os Estados Unidos e Cuba desde 1962 são reintegrados.

Como um dos últimos atos de governo, o presidente Obama anunciou o fim da "política de pé molhado / pé seco", que permitiu que os cubanos que chegaram a terra dos Estados Unidos ficassem, ao retornar os detidos no mar a Cuba. Doravante, todos os cubanos que tentarem entrar nos Estados Unidos sem vistos estarão sujeitos a remoção. O presidente também anunciou a rescisão do Programa de Liberdade Profissional Médica Cubana, que permitiu que médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde cubanos fossem enviados ao exterior para entrar nos EUA.

### **Aspectos das Negociações**

A negociação internacional, conforme Arthur Stein (1993, citado por MANZUR, 2014, p. 73), é um meio pelo qual se alcança a cooperação internacional, ainda que ocorra sem negociação, acordos ou a participação de instituições internacionais e é uma alternativa para superação de dissensos.

No mesmo sentido Bercovitch e Jackson (2001, p. 59 a 77 citado por MANZUR, 2014, p. 73) reforçam que negociação é um “processo pelo qual Estados e outros autores comunicam e intercambiam propostas com o intuito de chegar a um acordo sobre as dimensões da cessação de um conflito e das futuras relações advindas desse processo”. Manzur<sup>11</sup> complementa o conceito de negociação internacional ao afirmar que se trata “de um processo interativo que funciona como instrumento para prevenir ou sanar

---

<sup>11</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. *Negociações Internacionais / Tânia Manzur*; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 74.

conflitos de interesses, solucionar controvérsias, alcançar objetivos comuns, enfim, atingir acordo entre as partes quanto a um determinado objeto material ou imaterial, dentro de um ambiente de regras preestabelecidas, conhecidas e aceitas pelas partes envolvidas (direta ou indiretamente interessadas no objeto e nos objetivos)”. Manzur reforça que uma negociação internacional deve, no mínimo, envolver partes de diferentes nacionalidades, podendo uma delas, inclusive, ser supranacional, e o objeto deve ter abrangência supranacional ou externa à nacionalidade de ao menos uma das partes. Uma negociação internacional também pode ter como objetivo um resultado de abrangência supranacional ou externa a nacionalidade de ao menos uma das partes e o arcabouço jurídico ou marco legal deve também ter esta mesma abrangência. Nesse sentido todo o processo de negociação entre os Estados Unidos e Cuba configura-se uma negociação internacional.

Nas sociedades o conflito é a regra, que está presente tanto nas relações entre indivíduos como entre instituições. A divergência prevalece sobre a convergência e para que se consiga atingir o consenso é preciso estabelecer regras abrangentes, que sejam aceitas entre os membros da sociedade e é preciso considerar também aspectos culturais, entre outros, que influenciam o comportamento dos indivíduos e que podem tornar ainda mais complexos tais conflitos.

Em linhas gerais essa visão é compartilhada por teóricos sociais conforme aponta Manzur<sup>12</sup> que também reforça que a negociação pode ser um instrumento cuja finalidade é a solução de conflitos, que devem ser encarados como um fenômeno social, psicológico e cultural para que possam ser compreendidos e enfrentados. “A característica definidora de toda sociedade, para os teóricos do conflito, é a desigualdade e, portanto, o conflito (entre indivíduos ou entre grupos), é gerado pela desigualdade e pelas paixões e interesses advindos das diferenças. Como os indivíduos permanecem sempre em conflito – dado o potencial de permanente atrito em razão da desigualdade – é necessário encontrar maneiras de minimizar ou aplacar esse moto contínuo de conflito na sociedade. Daí, podemos ver que, por meio de regras, dos regulamentos, das iniciativas de concertação,

---

<sup>12</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. *Negociações Internacionais / Tânia Manzur*; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 29.

mas, essencialmente, por intermédio das instituições, as sociedades regulam ou regulamentam as desigualdades e as lutas entre os diferentes grupos”.<sup>13</sup>

De forma geral, os teóricos do conflito afirmam que o conflito é uma “situação permanente”, pois envolve indivíduos e interesses, materiais e imateriais, a participação de diferentes atores, o que contribui para o embate e a discórdia no ambiente social. E, justamente, a existência permanente de conflito exige a adoção de meios para evitá-lo ou a busca de soluções. O conflito pode assumir características positivas (solução) ou negativas (guerras). Assim, há conflitos que evoluem da divergência para uma dinâmica construtiva e que contribuem para o avanço da humanidade.

Martinelli (1991, p.22 citado por MANZUR, 2014, p. 34) aponta para a diferença de conflitos que podem ser de interesse, de necessidades ou de opinião. Manzur<sup>14</sup> avança nessa análise propondo um enquadramento do conflito extremo que seria a guerra, e que pode evoluir para a cooperação e possibilidades intermediárias com propensão das partes para solução das controvérsias. Nessa abordagem os conflitos, segundo Manzur, poderiam ser classificados em profundos e superficiais. Os profundos seriam aqueles mais radicais, como discussões, injúrias, ameaças e oposição ferrenha que podem, inclusive, evoluir para enfrentamentos de forças, choque, lutas, combates e guerras e que tem potencial de para tornar-se extremo e avançar para uma dinâmica destrutiva para as partes envolvidas. Já os conflitos superficiais tendem a desenvolver uma dinâmica construtiva, que envolveriam os conflitos de interesse, de necessidade e de opinião.

Assim, é possível observar que os conflitos podem adquirir dinâmicas distintas e podem ser construtivos ou destrutivos. A dinâmica destrutiva está associada a ameaça a punição, compromete a negociação e a relação das partes, afeta a tomada de decisão que acaba influenciada pela ausência de confiança no processo de negociação. Em sentido oposto, a dinâmica construtiva se caracteriza pela aproximação das partes, pelo estabelecimento de canais de diálogo, por informações de maior qualidade e transparência, pela busca do entendimento, respeito entre as partes, entre outras características, visando a soluções pactuadas do conflito.

---

<sup>13</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. *Negociações Internacionais / Tânia Manzur*; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 31.

<sup>14</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. *Negociações Internacionais / Tânia Manzur*; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 35.

Vale lembrar que historicamente os EUA e Cuba possuem uma situação de conflito que se intensificou com a Revolução Cubana em 1959, quando Cuba se aproximou da União Soviética em tempos de Guerra Fria. Então, a partir da Crise dos mísseis em 1961, criou-se uma maior tensão. O que levou ao embargo econômico.

Além do próprio embargo econômico que ainda perdura, podemos identificar outros dois pontos que dificultavam a negociação imediata:

Uma iniciativa que começou durante o segundo governo de Bush criou uma rede clandestina em Cuba que pudessem comunicar-se diretamente com os EUA, burlando os servidores cubanos. Algumas organizações financiadas pela USAID, como o Instituto Republicano Internacional (IRI), *Freedom House and Development Alternatives Incorporated* (DAI) ganharam contratos para promover a alguns seletos cubanos a tecnologia de internet que permitia comunicar-se através de redes protegidas. Apesar da promessa de Obama em adaptar um novo enfoque para Cuba, os programas secretos não só não desapareceram, como cresceram. Hillary e Obama fizeram de “Liberdade na rede” uma prioridade global da política exterior dos EUA. As redes sociais também se tornaram uma poderosa ferramenta para a mobilização popular e ação coletiva. Os blogs de cubanos dissidentes se multiplicaram, sendo o mais famoso deles o blog “Geração Y” da ativista Yoani Sanchez. Por seu turno, o governo cubano desconfiava desse apoio dos EUA e que ele tinha na verdade outros interesses como principalmente desestabilizar o regime cubano. Por conta disso, o americano Alan Gross foi detido em 2009 e condenado em 2011 a 15 anos de prisão sob a acusação de espionagem quando prestava serviço a organização DAI, citada acima, contrata da USAID, e passou a ser um ponto de forte tensão nas negociações;

Ainda, são elementos fundamentais de uma negociação o objeto, as partes, os interesses a comunicação e ou interação. Uma negociação também pode envolver participantes externos, que mesmo não se caracterizando como parte do processo, podem influenciar de modo indireto a negociação, assim como é preciso considerar os elementos conjunturais e os resultados. No caso das negociações entre os EUA e Cuba, o Papa Francisco participou como mediador direto e ainda tivemos outros mediadores. Uma das estratégias do novo enfoque do Obama na América Latina foi associar-se a Espanha, especialmente em relação a Cuba e Venezuela. “reconhecia nossa capacidade de

transmitir mensagens e mitigar incidentes diplomáticos, grandes e pequenos”, disse certa vez o embaixador espanhol nos EUA Jorge Dezcallar de Mazarredo<sup>15</sup>.

Exemplos de atuação de atores externos, o Papa Francisco que enviou cartas para o presidente americano Barack Obama e ao presidente cubano Raúl Castro, com um apelo para que ambos os países deixassem a política imposta pela Guerra Fria de lado e retomassem acordos políticos entre si. Ambos os países responderam ao Papa Francisco, afirmando que era um desejo fazer uma aproximação entre eles. O pedido do Papa foi concretizado pelo Vaticano quando delegações dos dois países foram recebidas para uma primeira conversa entre si, onde foi realizado o acordo de soltura dos prisioneiros cubanos em solo americano e do prisioneiro americano em solo cubano, com mediação do próprio Vaticano. Com o acordo sendo realizado, o Papa Francisco expressou a sua felicidade pela decisão tomada pelos países, marcando assim a sua participação nesse evento histórico que foi a retomada das relações diplomáticas entre EUA e Cuba. Outros países também contribuíram para que os EUA desejassem a retomada das relações diplomáticas com Cuba, sendo eles, por exemplo, o grupo dos países Latino-americanos, que rejeitavam fortemente o isolamento imposto por Estados Unidos a Cuba. Esses países convidaram Cuba para ser Estado membro da nova organização criada em conjunto, denominado CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). O Brasil também contribuiu para a revisão da política americana sobre seu posicionamento em relação a Cuba, incluindo o assunto em seus acordos internacionais e reuniões diplomáticas. O sucesso da reaproximação EUA-Cuba tem relação com a liderança exercida pelo Brasil. Em 2008, a diplomacia brasileira, em uma demonstração de organização e liderança reuniu toda a região na Costa de Sauípe (BA) para a Cúpula do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Em outra ocasião, promoveu também a Cúpula da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), além da Cúpula da América Latina e Caribe (CALC), a partir da qual foi de fato formalizada, em 2010, a criação da CELAC que pela primeira vez, reuniram-se todos os países da região, incluindo Cuba. (NEUSA MARIA PEREIRA BOJIKIAN E MARCOS CORDEIRO PIRES, 2015)

Durante a CALC os membros demonstraram a vontade de ser uma região autônoma de outras áreas ou países e de ser um ator internacional. As primeiras demonstrações dessa autonomia foram a inclusão de Cuba nas iniciativas latino-

---

<sup>15</sup> LeoGrande, William M. e Peter Kornbush. Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana. México: FCE, 2015.



americanas e a exigência aos EUA para por fim ao isolamento da ilha caribenha. A reincorporação de Cuba na região foi reafirmada pelas visitas oficiais de diversos presidentes latino-americanos, durante o ano de 2009. Todos os encontros foram precedidos por reuniões entre Luiz Inácio Lula da Silva (então presidente do Brasil) com Fidel e Raúl Castro (Cuba). Os fatos descritos, realizados por outros países e pelo Brasil, somente contribuíram para que a pressão nos americanos se intensificasse e a retomada das relações entre EUA e Cuba ocorresse. A Colômbia, até então aliada dos americanos, foi outro ator muito importante para que os americanos cedessem à pressão política. A Colômbia fechou uma relação importante com Cuba, fazendo com que os EUA percebessem que o isolamento imposto a Cuba não deveria mais existir. O último passo importante, pelo qual Cuba tornou-se centro regional, foi a eleição de Havana pelo governo colombiano e pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como sede para as negociações de paz. Neste caso, a mensagem é particularmente importante pelo fato de a Colômbia ser considerada, por seus vizinhos, um aliado dos EUA. Até pouco tempo seria impensável que o governo colombiano aceitasse Havana como sede de tal negociação. No entanto, para o país era importante afirmar que, mesmo sendo aliado dos EUA, não compartilhava a política de isolamento de Cuba. Com todos os fatos apresentados, ficaria impossível para o governo americano não adotar uma medida política que mudasse o posicionamento referente ao país Cubano, pois, se não o fizesse, poderia ficar imposto ao mundo que os Estados Unidos da América possuem uma política antiga e não humanitária para com a sociedade de Cuba. Várias nações mostraram o seu apoio ao retorno das relações políticas entre Cuba e EUA, tais como a Alemanha e a Espanha. O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, também declarou satisfação com o acontecimento. (NEUSA MARIA PEREIRA BOJKIAN E MARCOS CORDEIRO PIRES, 2015).

O ministro do Exterior da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier, disse que o anúncio é uma excelente notícia nesses tempos de crises e pode ser o início de uma ampla aproximação e abertura. Ele disse ter grande respeito pela "coragem de Obama de quebrar com uma política de décadas, que só trouxe inércia, estupor e falta de perspectiva para as pessoas". Para o chefe da diplomacia espanhola, José Manuel García-Margallo, trata-se de um sinal de "esperança", que poderá pôr fim a um "desencontro" que já dura meio século e garantir "um futuro melhor para o povo cubano". Ele recordou que Madrid sempre insistiu numa "solução de diálogo", construído "na base dos princípios da

democracia e no respeito pelos direitos humanos". O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, também saudou "calorosamente" a decisão de Washington e de Havana de normalizarem as relações dos dois países, oferecendo a ajuda das Nações Unidas. "As Nações Unidas estão prontas para ajudar estes dois países a desenvolverem as suas relações de boa vizinhança", disse. Ele agradeceu aos líderes cubano e norte-americano "por terem tomado este importante passo no sentido da normalização das relações", sublinhando que os acontecimentos de hoje são "uma notícia muito positiva". (DEUTSCHE WELLE, 2015).<sup>16</sup>

Conforme relatado pela grande imprensa houve intensa participação de vários atores. E após essa euforia inicial, vamos ao que, de fato, foi formalizado e posto em termos práticos. Portanto, cabe salientar que a eficiência e a eficácia de uma negociação, conforme destaca Manzur<sup>17</sup> depende de vários fatores que vão desde quem negocia, como negocia, que condições e variáveis se apresentam aos negociadores, quais as características do objeto desejado, os meios que estes negociadores dispõem, do tempo de negociação e do nível de envolvimento dos interessados nesse processo.

A prática das negociações internacionais também está associada a atos formais que são os tratados, as convenções, acordos, protocolos, memorandos de entendimento, os convênios, as trocas de notas diplomáticas e os convênios internacionais de cooperação. Todos são instrumentos formais que compõem a prática da negociação internacional.

No caso das relações entre Estados Unidos e Cuba é possível identificar uma série de tratados e acordos que foram estabelecidos na reaproximação, como nas áreas de transporte aéreo, fluxo de pessoas e capitais, dentro outros. Como, por exemplos, o restabelecimento do serviço de correios, suspenso desde 1963, e autorização por parte do governo cubano para que companhias de telecomunicações estadunidenses pudessem trabalhar em Cuba e assim proporcionar um melhor serviço de televisão, rádio, telefonia e internet.

---

<sup>16</sup> "EUA e Cuba anunciam reaproximação histórica". Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/eua-e-cuba-anunciam-reaproximação-histórica/a-18138159> Acesso em 20 de janeiro de 2020.

<sup>17</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. *Negociações Internacionais* / Tânia Manzur; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 12.

Segundo Manzur<sup>18</sup> além do conceito de negociação em si, alguns termos podem contribuir para uma melhor compreensão dos fundamentos da negociação, segue alguns conceitos negociais aplicáveis à negociação:

BATNA (Best Alternative to a negotiated Agreement, ou Melhor Alternativa a um Acordo Negociado (MAANA) e seus derivados seria uma espécie de “Carta na Manga”, o Plano B”, que se deve ter até mesmo antes de se iniciar um processo negociatório. Conseguimos identificar que talvez o objetivo principal dos dois foi atingido, ou seja, a de se restabelecer relações diplomáticas. Embora diversos pontos ainda ficaram pendentes como o fim do embargo, um dos principais interesses de Cuba. Podemos aduzir que os cubanos não entraram nesse negociação com esse objetivo principal, esse seria um *plus* a mais. Então, fica difícil identificar um plano B, mas sim pontos que foram deixados de lado, por conta do objetivo maior, restabelecer as relações diplomáticas;

“Preço de Reserva” é o ponto mínimo para se chegar a um acordo. Então, qualquer coisa abaixo disso inviabiliza a negociação. Acredito que o ponto mínimo foi atingido, restabelecer as relações diplomáticas (reabertura das embaixadas, emissão de vistos, voo comerciais entre os dois países e etc.);

ZAP (Zone of Possible Agreement). E a faixa de interesses em que é possível se chegar a um acordo que satisfaça ambas a partes. Identificamos que a zona de possibilidade foi exatamente reatar as relações diplomáticas, mesmo com uma série de questões ainda pendentes;

Value Creations é quando cada negociador pode ceder uma moeda de troca de pouco valor apenas para criar um ambiente mais favorável ao consenso. Para nós, ficaram latente a “criação de valores” quando ainda no começo do governo Obama (2009) foi derrubada as restrições do governo dos EUA sobre viagens familiares e remessas para Cuba. E em 2011 restabelece as autorizações para que os cidadãos dos EUA viagem a Cuba para intercâmbios culturais e educacionais;

---

<sup>18</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. Negociações Internacionais / Tânia Manzur; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 14.

Ativos Intangíveis (intangible assets) são recurso não monetários disponíveis em uma organização que não podem ser vistos, tocados nem mensurados, mas que representam importantes diferenciais e, por isso, contribuem para obtenção de vantagens competitivas. Acreditamos que dos ativos intangíveis o maior seria o povo cubano ou descendentes residentes nos EUA que tanto contribuem para os cubanos residentes na ilha (Cuba).

Quanto à cultura e negociação, segundo Bertaglia (citado por MANZUR, pg. 89, 2014) a globalização pressupõe transitar por diferentes culturas, buscando, compreender e respeitar suas crenças sua formação política e econômica, sua história e também seu idioma. Portanto, na negociação internacional o elemento cultural é condição *sine qua non*. Ainda, o sistema das Nações Unidas tem patrocinado ações em defesa da diversidade cultural, inclusive há a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, estabelecida pela UNESCO em 2002. Manzur<sup>19</sup> lista alguns pontos de diferenças culturais que merecem maior atenção, são eles: Contato visual; Espaço pessoal e toque; Orientação temporal; Cumprimentos; Presentes; Bases do relacionamento; Modos à mesa e comida; Icebreakers (facilitadores da comunicação); Informação nas negociações; questões de gênero; e Estilos de negociação.

Edward T. Hall e Geert Hofstede foram dois estudiosos do comportamento humano, e cada um deles construiu um modelo que releva o aspecto cultural como fundamento para as negociações internacionais. Esses dois modelos combinados são fundamentais para atuar na seara internacional. Hofstede, chegou a definição de seis dimensões culturais bipolares com que cada nacional aborda a negociação. E Hall por seu turno, entende que a compreensão, o manejo do tempo, a forma que cada cultura analisa a temporalidade ‘das’ e ‘nas’ relações, e como cada cultura relaciona a noção de tempo tem importância fundamental. Desse modo, definiu dois tipos de orientação cultural temporal (orientação monocrômica ou policromia), ou seja, um objetivo/ tarefas de uma ou ao mesmo tempo. Hall ainda deu importância ao manejo da comunicação como imperativo e que vai além do conhecimento mero linguístico. Acreditamos que há diferenças comportamentais entre estadunidenses e cubanos, já que americanos possuem uma influência maior da cultura anglo-saxã e os cubanos da latina. Então, estadunidenses

---

<sup>19</sup> Manzur, Tânia Maria Pechir Gomes. Negociações Internacionais / Tânia Manzur; coordenado por Antônio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira – São Paulo: Saraiva 2014, pg 93-96.

tendem a serem mais individualistas, assertivos e monocromáticos, por sua vez os cubanos tendem a serem mais coletivistas, sentimentalistas e lenientes.

O modo como se encara a negociação e se atua nela pode diferir de acordo com cada cultura. Por exemplos, sul-americanos podem ser mais animados e efusivos, já os asiáticos costumam serem mais contidos e as decisões são tomadas pelo mais sênior ou pelo chefe de família. Portanto, é necessário sistematizar técnicas e métodos, procurando evitar generalizações, uma vez que nem todo comportamento é adequado a qualquer tipo de negociação. Supomos que nas negociações EUA e Cuba as questões culturais foram dirimidas por negociadores altamente treinados e possivelmente descendentes cubanos pelo lado estadunidense e pelo lado cubanos, os que tinham experiência ou mesmo residido nos EUA. No quesito Ética nas negociações nos parece algo bastante complexo, mas podemos afirmar que reside na prática de uma conduta não destrutiva tanto do oponente quanto de quem o negociador representa. E que principalmente o negociador não traia os objetivos estabelecidos para a negociação.

### **Conclusão**

Por fim, acreditamos que como citado anteriormente os EUA e Cuba atingiram de fato o objetivo principal da negociação – restabelecer as relações diplomáticas, salvo algumas questões pendentes, sendo a principal delas o bloqueio comercial a Cuba que ainda persiste. Óbvio, este trabalho como já citado, não utilizou fontes primárias (documentos oficiais) o que provoca novas pesquisas relacionadas ao tema. Entretanto, podemos afirmar que o restabelecimento das relações entre os EUA, como demonstrado, só foi possível em grande medida por conta do distensionamento promovido pelo governo de Barack Obama.

### **Referências**

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

CHOMSKY, Aviva. *História da Revolução Cubana*. São Paulo: Editora Veneta, 2015.

DOYLE, Hélio Marcos. De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 173-175, Dec. 1998. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-)

73291998000200012&lng=en&nrm=iso>. access on 21 February 2020.  
<https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200012>.

FARIAS, Flávio José de Moura. *A dimensão estratégica da política externa dos Estados Unidos no Caribe (1898-1904)*. São Paulo: PUC SP, 2008. Dissertação de Mestrado.

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

JATOBÁ, Daniel. Antônio Carlos Lessa e Henrique A. de Oliveira. *Teoria das Relações Internacionais*. Coleção Temas Essenciais em R. I. 2 - São Paulo, Saraiva, 2013.

KARNAL, Leandro. *História dos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

LEOGRANDE, William M. e KORNBUSCH, Peter. *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*. México: FCE, 2015.

MANZUR, Tânia. *Negociações internacionais*. Coordenação Antônio Carlos Lessa; Henrique A. de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 2014. (Temas essenciais em RI,4).

MORAIS, Fernando. *Os Últimos Soldados da Guerra Fria*. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

PIRES, Marcos Cordeiro; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira; EUA e Cuba: um aperto de mãos e relações bilaterais reatadas, 01/2015, *Estado de São Paulo* (O),pp.1-3, São Paulo, SP, Brasil, 2015.

PLANK, John. *Cuba e os Estados Unidos, perspectivas no tempo*. São Paulo: o Cruzeiro, 1967.

SITES:

<https://www.dw.com/pt-br/eua-e-cuba-anunciam-reaproximação-histórica/a-18138159>

<http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>

<http://www.nbcnews.com/storyline/u-s-cuba-relations>

<http://www.huffingtonpost.com/news/us-cuba-relations/>

<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2016/mar/20/us-cuba-relations-history-timeline>

<http://www.counterpunch.org/2016/04/26/the-future-of-us-cuban-relations/>

<https://cri.fiu.edu/us-cuba/chronology-of-us-cuba-relations/>