

CUBA E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: A REAPROXIMAÇÃO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA GLOBAL E SISTÊMICA

Roberto Moll Neto¹

Resumo: Este artigo avalia o processo de reaproximação entre Cuba e Estados Unidos da América (EUA) através de uma perspectiva global baseada no conceito de Sistema Mundo Capitalista (SMC). Com isso, compreende que os EUA buscaram várias vezes reacomodar Cuba na periferia do SMC de acordo com seus interesses, mormente através de políticas agressivas como bloqueio econômico e ações para derrubar o governo socialista da ilha. Pro seu turno, após a Guerra Fria, os governos cubanos buscaram reajustar o país no SMC através de reformas econômicas, mas sem abandonar seu caráter socialista. Isso atraiu interesses da Europa, Venezuela, China e EUA, principalmente da comunidade cubano-estadunidense. Contudo, o bloqueio comercial afastou os EUA de Cuba e alienou os interesses cubano-estadunidenses em um momento de crescente participação de forças concorrentes, mais recentemente da China. Este cenário impôs aos EUA a necessidade de mudar a estratégia para reacomodar Cuba no SMC.

Palavras-chave: Cuba; Estados Unidos da América; Sistema Mundo Capitalista.

CUBA AND UNITED STATES OF AMERICA: RAPPROCHEMENT IN A GLOBAL AND SYSTEMIC HISTORICAL PERSPECTIVE

Abstract: This paper evaluates the process of rapprochement between Cuba and the United States of America (USA) through a global perspective based on the World Capitalist System (WCS) concept. Considering this, it understands that the USA sought to refit Cuba's position on the periphery of the WCS according to its own interests, mainly through aggressive policies such as economic blockade and actions to overthrow the island's socialist government. For its part, after the Cold War, Cuban governments sought to design a new role for the country into the WCS through economic reforms, without abandoning their socialist character. This attracted interest from Europe, Venezuela, China and the USA, especially from the Cuban-American community. However, the embargo kept the USA away from Cuba and alienated Cuban-American interests at a time of increasing participation by competing forces, most recently China. This scenario has forced the USA to change its strategy to participate in the refit of Cuba into the SMC.

Keywords: Cuba; United States of America; World Capitalist System.

Introdução

Na campanha presidencial estadunidense de 2008, Barack Obama afirmou que a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) para Cuba era ineficiente e anacrônica. De acordo com o presidente estadunidense, era “hora de aplicar uma nova estratégia”.² Do outro lado do estreito da Flórida, Raúl Castro

¹ Universidade Federal Fluminense. Email: roberto.moll@gmail.com

² OBAMA *apud* SCHOR, Elana. US elections 2008: Obama urges thaw in US-Cuba relations. **The Guardian**, Londres, 23/05/2008. Disponível em:

sinalizou em diversos momentos que estava disposto a conversar com os representantes estadunidenses. Em 2012, o governo Raúl Castro (2008–2018) e o governo Barack Obama (2009–2017) deram início às negociações secretas que, em 17 de dezembro de 2014 (17D), culminaram com o anúncio de um conjunto de medidas para normalizar as relações entre EUA e Cuba.

De acordo com Mesa-Lago, o governo Raúl Castro buscou aproximar Cuba dos EUA para garantir a própria estabilidade diante da severa crise econômica e política da Venezuela, principal parceiro político e comercial naquele momento.³ Nesse contexto, para Andrés Serbin, os governantes progressistas da América Latina pressionaram coletivamente Obama para incluir Cuba nos encontros e organismos multilaterais do continente.⁴ A pressão dos países latino-americanos teria mostrado ao presidente estadunidense que a contínua intransigência na política externa para Cuba poderia minar a credibilidade dos EUA na região. De modo complementar, Ernesto Dominguez López argumentou que a reaproximação dos EUA com Cuba é parte de um ajuste geoestratégico para manter o controle estadunidense sobre o continente diante das transformações globais, com o objetivo de criar um sistema internacional mais estável, de acordo com seus interesses.⁵

A fim de explicar o processo de aproximação entre Cuba e EUA, este artigo busca trilhar o caminho de análise aberto por esses autores, mas com outras lentes. Nesse sentido, adota uma perspectiva histórica global baseada no conceito de Sistema Mundo Capitalista (SMC). Wallerstein definiu o SMC como o Sistema Mundo – uma zona espacial e temporal que abriga diversas unidades políticas e culturais como Estados, famílias, empresas, corporações, classes e identidades integradas por atividades e instituições que funcionam sob regras sistêmicas – na

<https://www.theguardian.com/world/2008/may/23/barackobama.uselections20081>. Acesso em 6/10/2017.

³ MESA-LAGO, Carmelo. **Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba**: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

⁴ SERBIN, Andrés. Onstage or backstage? Latin America and US-Cuban relations. *In*: HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M. **A new chapter in US-Cuba relations**: social, political, and economic implications. London: Palgrave Macmillan, 2016.

⁵ LÓPEZ, Ernesto Dominguez. Factors determining dialogue: Cuba in the U.S. strategic plan for 21st century. *In*: CRAHAN, Margareth E.; MARIÑO, Soraya M. Castro. **Cuba-US relations**: normalization and its challenges. New York: Columbia University Press, 2016.

era da Economia-Mundo Capitalista, marcada pelo imperativo de acumulação perene de capital através da divisão desigual do trabalho entre Centros, Periferias e Semiperiferias e que necessita da constante expansão de fronteiras geográficas, psicológicas, intelectuais e científicas.⁶ As corporações capitalistas, que estão entre os principais agentes globais do SMC, buscam construir o mercado global parcialmente livre e monopolizado para garantir a realização do lucro na relação entre os custos da produção e os preços de venda. Assim, conformam o Centro como espaços de quase-monopólio econômico com Estados-Nação fortes para estabelecer as regras e os limites de funcionamento do mercado. Os agentes econômicos pouco monopolizados ou não monopolizados conformam a Periferia como espaços de verdadeira competição econômica e, conseqüentemente, configuram Estados-Nação mais fracos com poucas capacidades para estabelecer regras e limites do funcionamento do mercado capitalista.⁷

Este arranjo conforma um SMC instável e conflituoso. Como aponta Arrighi, os Estados no Centro buscam exercer a hegemonia global para ditar o funcionamento do SMC.⁸ Os Estados na Periferia disputam entre si para receber os processos produtivos típicos do Centro, oferecendo políticas de incentivo à instalação dos quase-monopólios defasados. Neste processo, os Estados da Periferia que conseguem ganhar certo protagonismo, se transformam em Semiperiferias. Os quase-monopólios instalados nessas regiões são capazes de exportar produtos para Periferia. E, são obrigados a importar produtos mais avançados do Centro. Portanto, estão a colocar pressão sobre a Periferia e receber pressão do Centro. Entretanto, estão em franca competição com outros Estados da Semiperiferia, uma vez que, a fim de promover “desenvolvimento econômico”, tendem a adotar medidas para proteger e atrair os quase-monopólios.⁹ Como aponta Wallerstein, “rivalidade intercapitalista é o nome do jogo” no Centro, na Periferia e na Semiperiferia.¹⁰

⁶ WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004. p. 17.

⁷ *Ibidem*. p. 25-28.

⁸ ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016. p. 27-28.

⁹ WALLERSTEIN, *Op. Cit.*, p. 29-31.

¹⁰ *Ibidem*. p. 27.

A Guerra Hispano-Estadunidense (1898) refletiu a disputa inter-capitalista e semi-periférica entre a Espanha e os EUA. Por um lado, a partir de 1640, a Espanha, um antigo Centro do SMC, entrou em declínio rápido e ocupou um lugar na Semiperiferia.¹¹ Por outro lado, a partir da recessão de 1873, os EUA entraram em um longo processo de ascensão ao Centro, com crescente participação nos mercados globais em meio ao retrocesso da economia da Grã-Bretanha.¹² Em Cuba, a Guerra Hispano-Estadunidense impactou na competição entre elites coloniais tradicionais e as novas forças políticas e econômicas capitalistas amadurecidas, que buscaram se associar aos EUA. No bojo do conflito, a independência de Cuba, que se concretizou com a vitória dos EUA sobre a Espanha no Grande Caribe, significou um primeiro processo de atualização da ilha na periferia do SMC. A independência formal provocou a ruptura política da relação colonial tradicional entre Cuba e Espanha. Mas, colocou a ilha na órbita dos EUA, sem ruptura sistêmica. Para os EUA, a Bacia do Caribe, onde está a ilha de Cuba, é uma região importantíssima na consolidação da hegemonia como Centro global. É o caminho natural dos produtos e tropas para o restante do continente e, através do Canal do Panamá, para a Ásia. Após a vitória na guerra contra a Espanha, os governos dos EUA consolidaram o domínio político e econômico global a partir da região, inclusive como fiadores do fluxo de mercadorias, pessoas e capitais para a Ásia e a América. Simbolicamente, é a região que legitima e conforma o poderio global estadunidense.

A Revolução Cubana (1959) buscou tornar Cuba menos dependente dos EUA. Liberais, socialistas, comunistas e nacionalistas conseguiram derrubar o ditador Fulgêncio Batista, aliado de ocasião dos EUA na região. O governo revolucionário, capitaneado na prática por Fidel Castro, buscou reformar as condições em que a ilha estava inserida na Periferia do SMC, inicialmente sem romper com os EUA. Como aponta Chase-Dunn, a burguesia no SMC elaborou estratégias e perspectivas de democracia que, originalmente voltadas para o combate contra as forças políticas do Antigo Regime, se tornaram, eventualmente,

¹¹ WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System III: the second era of great expansion of the capitalist World-Economy, 1730-1840s**. Nova Iorque: Academic Press, 1989. p. 107-108.

¹² WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. p. 21.

armas nas mãos dos trabalhadores na luta para obter porções maiores da riqueza produzida, principalmente em momentos de crescimento econômico e de grande sucesso de acumulação de capital.¹³ Neste sentido, como uma de suas medidas mais urgentes, o governo revolucionário instituiu a primeira lei de reforma agrária. Em meio à Guerra Fria, esta medida representou uma ameaça à segurança e aos fluxos comerciais capitalistas na Bacia do Caribe. E, do ponto de vista simbólico, representou uma ameaça ao modelo de relações Centro-Periferia no continente. Isso afetou diretamente os interesses de setores do capital estadunidense e motivou a ruptura dos EUA com Cuba, paradoxalmente como estratégia para manter a ilha sob sua órbita e seus desígnios, preservando a relação sistêmica de superexploração entre o Centro e a Periferia.

Como resposta, o governo cubano declarou o caráter socialista da revolução e buscou apoio na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Todavia, como lembra Chase-Dunn, os movimentos socialistas que chegaram ao poder nos países na Periferia e na Semiperiferia não estabeleceram um modo de produção socialista. Permaneceram no SMC. Na URSS, diante da mobilização militar e dos bloqueios comerciais dos Estados capitalistas contrarrevolucionários, o regime bolchevique construiu um Estado autoritário capaz de: limitar a fuga de capitais e, conseqüentemente, restringir a entrada de investimentos; empregar uma política de desenvolvimento nacional autárquico e substituição de importações, reduzindo as relações comerciais com o mundo, especialmente de commodities; e, de forma articulada, mobilizar uma grande massa de trabalhadores para acumulação de capital. Em outras palavras, a revolução constituiu um Estado autoritário e forte capaz de dirigir investimentos e trabalho com o objetivo de desenvolver uma economia industrial nacional competitiva para resistir às pressões capitalistas, empregando métodos coercitivos de extração de mais valia, com coletivização forçada da agricultura e do trabalho, e políticas de promoção de serviços sociais e redistribuição de renda. De forma mais evidente, no campo da defesa, o Estado soviético teve que promover a ampliação da exploração e do lucro para expandir os investimentos na produção de produtos e equipamentos militares a fim de

¹³ CHASE-DUNN, Christopher K. Socialist States in the capitalist World-Economy. **Social problems**, v. 27, n. 05, 1980. p. 512.

garantir a sobrevivência da revolução. Logo, como aponta Chase-Dunn, o próprio SMC, constituído por uma economia mundo capitalista e um sistema de Estados capitalistas agressivos, determinou as necessidades sociais da produção na URSS.¹⁴ A pressão econômica e militar dos EUA sobre Cuba após a revolução – e sobre outras experiências socialistas – produziu um quadro bastante semelhante. Ademais, no bojo da crise econômica global da década de 1970, os países no Centro tentaram expandir as relações comerciais com os países socialistas. Estes, por sua vez, se tornaram mais abertos aos investimentos capitalistas, ainda que de forma bastante controlada.¹⁵ Dessa forma, os Estados socialistas não conformaram um Sistema-Mundo novo. Permaneceram no SMC como um bloco de países periféricos e semiperiféricos sob a liderança da URSS, que através do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) definiu preços e condições de comércio de commodities de forma menos exploratória. Sobretudo, a URSS usou os parceiros socialistas para jogar o jogo da competição no SMC.¹⁶ Cuba continuou na periferia do SMC, na órbita da URSS.

A hipótese principal que sustenta esta abordagem é que a recente aproximação entre EUA e Cuba é o resultado visível de um processo mais longo, no qual a potência americana tentou por diversas vezes reacomodar a pequena ilha rebelde na periferia do SMC de acordo com seus interesses. O fim da URSS empurrou Cuba e EUA para um novo tipo de reaproximação. Desde 1960, os governos dos EUA recorreram a estratégias violentas e excludentes, com bloqueio econômico e tentativas de golpe de Estado, como meio de reacomodar Cuba na periferia do SMC, na órbita estadunidense. Com o fim da URSS, os governos Fidel Castro (1976–2008) e Raúl Castro se viram compelidos a operar mudanças na economia cubana com vistas a atrair parceiros comerciais e investimentos que provocaram uma atualização da ilha na periferia do SMC, paradoxalmente, com a premissa de salvar seu sistema socialista. Este processo moveu a ilha, que está a aproximadamente 150 quilômetros de Miami, para a órbita da Europa e da China, centros sistêmicos concorrentes dos EUA. E, para a parceria com a Venezuela, que,

¹⁴ *Ibidem.* p. 515.

¹⁵ *Ibidem.* p. 518.

¹⁶ *Ibidem.* p. 518-521.

como aponta Jaime Preciado, emergiu no início do século XXI como uma semiperiferia anti-hegemônica, resistente a política ao poderio estadunidense.¹⁷ Com isso, sob pressão geopolítica, principalmente diante da presença de competidores chineses e europeus no continente, o governo Obama buscou rever a relação entre EUA e Cuba no SMC.

A fim de apresentar uma análise mais detalhada sobre o esboço acima, este artigo apresenta um estudo sobre o processo de acomodação de Cuba na periferia do SMC, com base nos dados econômicos relativos às transações comerciais e investimentos diretos. Aqui, vale alertar que os dados sobre os investimentos diretos na ilha estão incompletos em virtude da indisponibilidade. O governo Raúl Castro divulgou esses dados de forma precária e irregular nos últimos anos. E os governos que articulam esses investimentos não divulgam a informação. De todo modo, este esforço busca compreender a trajetória recente de Cuba na periferia do SMC, avaliando a importância e o impacto de sua relação com os EUA e com os principais parceiros no Centro— Europa e China — e na Semiperiferia Anti-hegemônica — Venezuela.

O processo de acomodação de Cuba na periferia do Sistema Mundo Capitalista

Entre 1959 e 2014, a política externa estadunidense, em conluio com agentes transnacionais, esteve encarregada de dirigir a expansão dos EUA sobre Cuba, através de mecanismos de interação política e militar e da expansão da informação e da cultura. Em 1962, o governo John Kennedy (1961–1963) impôs um bloqueio comercial sobre Cuba para exaurir a economia cubana. Apesar da retórica da Guerra Fria, este estratagema não se constituiu como um meio para a derrocada do socialismo ou para restaurar a democracia na ilha, mas sim para recolocar Cuba diretamente na órbita periférica dos EUA no SMC. Em comparação, no mesmo período, a política externa estadunidense não adotou a democracia como prioridade para outros países aliados já inseridos na periferia do SMC, como o Brasil e o Chile.

¹⁷ PRECIADO, Jaime. América Latina no Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. *Cadernos CRH*, v. 21, n. 53, 2008.

Em paralelo, mesmo governos diferentes, como as administrações de Richard Nixon (1979–1974), de orientação conservadora e anticomunista, e Jimmy Carter (1977–1981), de orientação progressista, buscaram abrir diálogo e estabelecer canais para recolocar Cuba diretamente na periferia dos EUA. O governo Nixon permitiu que subsidiárias de corporações estadunidenses sediadas em outros países estabelecessem relações econômicas na ilha. O governo Carter abriu negociação em torno de temas como compensações por propriedades expropriadas na revolução, limites marítimos pesqueiros, possibilidades comerciais, instalação de uma Seção de Interesse dos EUA em Havana e transações entre entidades financeiras estadunidenses e cubanas.¹⁸

Com o fim do bloco liderado pela URSS, Cuba perdeu entre 75% e 85% dos mercados que absorviam seus produtos. Além disso, perdeu fonte de crédito, assessoria técnica e intercâmbio tecnológico.¹⁹ Os efeitos desse quadro econômico são conhecidos pela literatura: ampliação dos débitos na balança de pagamentos, endividamento, retração econômica, desemprego e crise de abastecimento. Diante das condições globais, Cuba teve que se reajustar na periférica do SMC. A reforma constitucional de 1992 é a pedra fundamental deste processo. Surgiu no bojo do conhecido programa intitulado “Período Especial em Tempos de Paz”, que desenhou o processo de transição para uma nova política econômica através de medidas de reestruturação voltadas para: o consumo de energia; o programa de substituição de importações; o aumento das exportações tradicionais; o programa de turismo; e as regras para atrair investimentos estrangeiros. De acordo com Marco Antônio da Silva, a reforma constitucional abriu caminho para: diminuição do monopólio estatal sobre o comércio exterior; estabelecimento de *joint ventures* com capital estrangeiro; descriminalização da posse de dólar; autorização para que cubanos e familiares residentes no exterior enviem remessas de divisas para o país; permissão para cubanos visitarem familiares no exterior; incentivo a atividades produtivas e de serviços; incentivo ao turismo; incentivo à comercialização e exportação de produtos de biotecnologia e farmacêutica;

¹⁸ SANCHÉZ-PARODI, Ramón. **Cuba-USA: Diez tiempos de una relación**. México-DF: Ocean Sur, 2011. p. 185-186.

¹⁹ SILVA, Marcos A. da. **Cuba e a eterna Guerra Fria: mudanças internas e política externa nos anos 1990**. Dourados: Editora UFGD, 2012. p. 184.

transferência da propriedade da terra para os trabalhadores agrícolas com a criação de Unidades Básicas de Produção Cooperativa (UBPC) na produção agrícola; abertura de mercados livres para produtos agropecuários e artesanais; estabelecimento de associações e empresas mistas com capital estrangeiro; criação de lei de zonas francas e parques industriais; saneamento das contas públicas; implantação de um novo sistema tributário; reestruturação do sistema bancário; e possibilidade de exercício de serviços privados para diversas profissões. Na prática, entre 1989–1993 Cuba passou por um período de retrocesso econômico, com constrição do consumo interno, controle de preços, desequilíbrio fiscal, desemprego e deterioração dos serviços públicos.²⁰

Do outro lado do Estreito da Flórida, a Fundação Nacional Cubano-Americana (CANF), principal movimento da comunidade cubano-estadunidense contra o governo revolucionário, operou um forte *lobby* no Congresso dos EUA a fim de limitar as capacidades de Cuba no processo de acomodação na periferia do SMC. Assim, no final de 1992, o governo George H. W. Bush (1989–1993) promulgou a Lei Torricelli, oficialmente conhecida como Lei para Democracia Cubana, que reforçou as sanções sobre a ilha. O objetivo da lei, de acordo com seu próprio texto, era forçar a transição democrática em Cuba para promover crescimento econômico e ajudar toda a população. Dentre outras coisas, a lei estabeleceu: possibilidade de encerrar qualquer ajuda para países que comercializassem com Cuba; interdição de 180 dias dos portos dos EUA para navios que negociassem bens e/ou serviços na ilha; limites para as negociações em dólar de agentes financeiros dos EUA para Cuba. As sanções seriam suspensas e os Estados Unidos ofereceriam ajuda financeira a Cuba se eleições democráticas com a participação de partidos de oposição fossem organizadas e reconhecidas pela comunidade internacional e se a economia cubana se transformasse em uma economia de mercado. Em outras palavras, a Lei Torricelli definiu claramente que a suspensão do bloqueio dependia da readequação de Cuba na periferia do SMC de acordo com os interesses dos EUA. O governo William Clinton (1993–2001), do Partido Democrata e de viés neoliberal, voltou a negociar estratégias de realocação

²⁰ *Ibidem*. p. 189-190.

da ilha na periferia dos EUA, inclusive com mecanismos de interação entre políticos e militares de forma amistosa. Essa estratégia era coerente com a política econômica e a política externa de viés neoliberal, voltada para a promoção da abertura econômica e cooperação internacional, na qual os EUA assumem o papel de controlar e viabilizar o fluxo global de mercadorias, serviços e capitais.

Todavia, sob o *lobby* da CANF no Congresso, os congressistas estadunidenses Dan Burton e Jesse Helms, ambos conservadores do Partido Republicano, propuseram a Lei de Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana, conhecida extraoficialmente como Lei Helms-Burton. Entre outras coisas, a peça legislativa define que qualquer corporação internacional que negocie com Cuba estará sujeita a sanções nos EUA; opõe-se a qualquer possibilidade de inclusão de Cuba em instituições financeiras internacionais; autoriza o apoio dos Estados Unidos a grupos de defesa da democracia e direitos humanos em Cuba; e retira do Executivo e concede ao Congresso o poder de suspender ou continuar o bloqueio econômico sobre o país caribenho. Assim, a Lei Helms-Burton reforçou a tentativa de readequar Cuba na periferia do SMC, de acordo com os interesses dos EUA, uma vez que prevê novas sanções aos países e empresas que tentarem estabelecer relações econômicas com a ilha. O governo Clinton sancionou a Lei Helms-Burton sob a justificativa de que Cuba precisava adotar uma economia de mercado e a democracia, após um incidente em que dois jatos da Força Aérea Cubana atiraram em navios da organização cubano-estadunidense *Hermanos al Rescate*.

A partir de 1994, a despeito das Leis Torricelli e Helms-Burton, Cuba ofereceu aos outros centros do SMC a chance de atuar economicamente na ilha sem a forte concorrência estadunidense. Esse movimento possibilitou uma frágil recuperação de parte da capacidade econômica do país, que apresentou um crescimento médio de 3,2% entre 1997 e 2003.²¹ Mais do que isso: para os governos de Cuba, concedeu capacidade política e econômica para controlar o ritmo e a profundidade do processo de reacomodação do país na periferia do SMC; assegurou a gerência sobre os mecanismos políticos e econômicos, inclusive sobre

²¹ Todos os dados estatísticos sobre a economia cubana referenciados ao longo do artigo podem ser encontrados em: OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN. **Anuario Estadístico de Cuba 2016**. [S.l.]: ONEI, 2017. Disponível em: <http://www.one.cu/aec2016.htm>. Acesso em 12/08/2019.

os gastos com proteção social; e, na política externa, garantiu uma pequena capacidade de negociação e resistência em relação aos EUA, na medida em que a ampliação e a pluralidade de parceiros econômicos garantiram a sobrevivência da ilha e do governo socialista dentro do SMC.

Em 1995, com o objetivo de dar continuidade a acomodação na periferia do SMC, o governo Fidel Castro sancionou a Lei de Investimentos Estrangeiros, que estabeleceu as regras para: investimento estrangeiro na ilha através da fundação de empresas mistas, atração de empresas estrangeiras e contrato de associação econômica com estrangeiros com garantias de não expropriação, exceto em casos de interesse social e com pagamento de indenização; repatriação de dividendos com isenção de tributos; importação e exportação direta de bens; aquisição de propriedades privadas para escritório, moradia e exploração do turismo; imposto único sobre os lucros no valor de 30%; e a criação de zonas francas.²²

Nos Estados Unidos, produtores agrícolas pressionaram o Congresso e o governo Clinton para rever a Lei Helms-Burton a fim de conquistar o mercado consumidor de alimentos e bebida na ilha. Como resultado, em 2000, o Congresso emendou a Lei Helms-Burton e, com a sanção do governo Clinton, permitiu a exportação de alimentos e bebidas para Cuba. Entretanto, o governo George W. Bush (2001–2009) retomou a velha estratégia de expansão dos fluxos culturais e informacionais articulado com mecanismos políticos e militares menos amistosos para trazer Cuba para dentro da periferia estadunidense. De acordo com Sánchez-Parodi, o governo George W. Bush, em aliança com o *lobby* da comunidade cubano-estadunidense antirrevolucionária, criou a “Comissão para Ajudar Cuba Livre”, para promover dissidência; intensificar transmissões; estrangular a economia; propagandear ameaça militar; e incrementar campanha internacional contra o regime. Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa (2001–2006), e John Bolton, subsecretário de Estado (2001–2005), chegaram a cogitar uma invasão da ilha.²³

Com novos parceiros comerciais, o governo cubano ampliou a capacidade de manutenção de preferências, principalmente na relação com os EUA. Assim, buscou controlar a acomodação de Cuba na periferia do SMC com a atualização

²² SILVA, *Op. Cit.*, p. 192.

²³ SÁNCHEZ-PARODI, *Op. Cit.*, p. 218.

do modelo econômico e social socialista. Entre 2006 e 2016, o governo revolucionário, agora sob a batuta de Raúl Castro, promoveu mais um período de reformas na política econômica. O VI Encontro do PCC, em abril de 2011, definiu o marco deste processo no documento Diretrizes da Política Econômica e Social do Partido e da Revolução. Citando Torres Pérez, Rizo assinala que o objetivo deste processo de reformas é “estabelecer um modelo econômico que garantisse a melhoria na produtividade, a eficiência e a competitividade necessária para continuar sustentando o atual sistema de benefícios sociais”.²⁴

De acordo com Mesa-Lago, as reformas deste período podem ser separadas em três grupos: 1 - medidas administrativas com o objetivo de melhorar a gestão e promover eficiência; 2 - mudanças não estruturais; 3 - reformas estruturais destinadas a modificar as estruturas materiais e organizacionais da economia.²⁵ O primeiro grupo abriga medidas de combate à corrupção, abertura à crítica e regras para aperfeiçoamento da iniciativa individual. O segundo grupo comporta a liberalização da circulação de cidadãos cubanos nos hotéis e regiões hoteleiras; o acesso limitado à internet; a aquisição de aparelhos de telefonia celular; o aumento dos salários; a eliminação de gratuidades e subsídios; a liberação da venda livre de materiais de construção; uma legislação trabalhista para eliminar 500.000 empregos estatais e promover a incorporação de 1,8 milhões de trabalhadores no setor não estatal; a flexibilização do trabalho autônomo; o estímulo à criação de empresas privadas; novas normas aduaneiras para viabilizar a importação de bens; e uma nova política de crédito para trabalhadores autônomos, agricultores e empreendedores. Em especial, entre 2011 e 2016, essas medidas impulsionaram o crescimento do número de trabalhadores autônomos, de 150.000 para aproximadamente 500.000, e a expansão dos operários no setor não estatal, de 16,2% para 27%. O terceiro grupo inclui reformas para flexibilizar a produção e a propriedade privada das terras inativas; a revogação dos entraves ao consumo; e a

²⁴ TORRES PÉREZ *apud* RIZO, Jhany Marcelo Macedo. Nuevos vientos soplan en el malecón de la Habana: reformas económicas e cambio político en Cuba. **Temas de Nuestra América**, v. 34, n. 64, 2018. p. 57.

²⁵ MESA-LAGO, Carmelo. **Cuba en la era de Raúl Castro: reformas económicas y sus efectos**. Madrid: Colibri, 2012. p. 237.

criação de um mercado limitado de ativos para compra e venda de veículos e imóveis.²⁶

Um dos principais indícios da reacomodação de Cuba na periferia do SMC é a retomada do fluxo de Investimentos Externos Diretos (IED) na ilha a partir do fim da URSS. Ao contrário dos dados acerca do comércio internacional, o governo cubano não disponibiliza os dados para a análise do IED. Todavia, de acordo com Pérez Villanueva, os IED estiveram em uma fase crescente e constante durante toda a década de 1990, mas entraram em uma fase decrescente a partir de 2003 e voltaram a uma nova fase ligeiramente ascendente entre 2011 e 2013. Mas, mais importante, na fase decrescente os negócios com investimento estrangeiro tiveram resultado satisfatório. Neste período, a maior parte dos investimentos se concentrou no setor de turismo, petróleo e agroindústria. Por outro lado, a menor parte dos investimentos foi direcionada para produção com valor agregado e, por conseguinte, para ocupação da mão de obra qualificada na ilha.²⁷

Feinberg sumariza a política cubana para IED a partir da revolução em 5 fases temporais: nacionalização e expropriação nos anos 1960; liberalização e tentativas de atração nos anos 1990; retrocessos e cancelamentos na primeira metade dos anos 2000; atração de parceiros privilegiados (China, Brasil e Venezuela) na segunda metade dos anos 2000; e reformas e ambivalências a partir dos anos 2010.²⁸ Segundo ele, as diretrizes da reforma de 2011 não colocam os IEDs como mola fundamental para impulsionar o crescimento da economia na ilha, principalmente por pressão da ala mais ortodoxa do PCC, desconfiada do capital internacional. Como reflexo, controle, monitoramento e permissão estariam a permear a linguagem das diretrizes para os IEDs. Além disso, a Câmara de Comércio Cubana, submetida ao Ministério de Comércio Internacional e Investimento Externo, apresentou um portfólio pouco inovador para os IEDs, concentrado em áreas como turismo, exploração de petróleo, mineração, energia

²⁶ MESA-LAGO, *Op. Cit.*, p. 237-238; RIZO, *Op. Cit.*, p. 57-58; TORRES, Ricardo. El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba. **Pensamiento Propio**, v. 22, n. 45, 2017. p. 61.

²⁷ PÉREZ-VILLANUEVA, Omar Everleny. Foreign Direct Investment in Cuba: a necessity and a challenge. In: HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M. *Op. Cit.*, p. 144-145.

²⁸ FEINBERG, Richard E. **The new cuban economy**: what roles for foreign investment? Nova Iorque: Brookings, 2012. p. 5.

renovável e pequenas *joint ventures* comerciais. Para o autor, o portfólio era a confirmação material de que os IEDs em Cuba são planejados como um suplemento secundário no plano de desenvolvimento econômico.²⁹ Ainda de acordo com Feinberg, Cuba tem o potencial de atrair IEDs em três categorias relevantes para exploração: recursos naturais, através do turismo, portos, mineração e fontes de energia; mão de obra barata e qualificada, com profissionais que têm ensino superior de qualidade; posição comercial estratégica, a partir da importante localização geográfica do país na Bacia do Caribe e do próprio mercado interno, pequeno, mas atrativo.³⁰

A partir de 2011, a nova fase de crescentes IEDs em Cuba correspondeu às diretrizes da reforma econômica, que tiveram início justamente naquele ano. De acordo com o planejado, os IEDs cumpririam um papel de indução econômica para alcançar diversos objetivos, tais como acesso à tecnologia avançada, melhoramentos na capacidade de gerenciamento da produção, aumento da produtividade, novos postos de emprego para mão de obra qualificada, substituição de importações e expansão e diversificação das exportações. Em 2013, o Conselho de Ministros aprovou uma nova lei de investimentos estrangeiros, e em 2014 o VI Congresso do PCC referendou e efetivou a nova legislação. De acordo com Pérez Villanueva, os princípios norteadores da nova legislação asseguravam que os investimentos estrangeiros: 1 - são elementos fundamentais para o crescimento econômico; 2 - devem ser promovidos em bases de amplo alcance e diversificação, priorizando a Zona de Desenvolvimento Especial de Mariel; 3 - devem ser direcionados para projetos abrangentes que desenvolvam laços de produtividade; 4 - devem ser orientados para incentivar as exportações, a substituição de importações e a eliminação de gargalos na cadeia produtiva, priorizando a modernização, a criação de infraestrutura e a mudança de tecnologia; 5 - precisam ser previamente autorizados para empresas com capital completamente estrangeiro, sobretudo no setor de infraestrutura; 6 - devem contribuir para mudança na matriz energética do país; 7 - devem respeitar a preponderância de participação cubana na extração de recursos naturais, serviços

²⁹ *Ibidem*. p. 10-11.

³⁰ *Ibidem*. p. 15.

públicos, desenvolvimento de biotecnologia, turismo e comércio atacadista; 8 - devem manter o sistema de contratação de mão de obra através do governo; 9 - podem ser orientados, em casos excepcionais, para o desenvolvimento de atividades legalmente administradas por atores econômicos não estatais.³¹ A fim de superar a desconfiança dos investidores, o governo cubano estabeleceu um arcabouço legal para dar garantias, proteção e segurança para os investimentos através de métodos, regras de autorização, mecanismos de resolução de conflito e normas regulatórias. Entre outras coisas, este arcabouço garantiu aos investidores que os negócios não poderiam ser expropriados, salvo para utilidade pública ou interesse social justificado, de acordo com tratados internacionais e mediante indenização, e garantiu o direito de livre remessa de lucros em moedas conversíveis.³²

As novas diretrizes para o investimento estrangeiro estabeleceram regras especiais para as Zonas de Desenvolvimento Especial, com o objetivo de ampliar as exportações, promover a substituição de importações, atrair projetos de alta tecnologia e estimular o surgimento de novas fontes de emprego. A reforma de 1995 instituiu as Zonas Francas Industriais (ZFI), a fim de atrair indústrias com mão de obra qualificada, incentivos fiscais e livre remessa de lucros. Essas indústrias funcionariam nos mesmos moldes das maquiladoras, presentes no México e na América Central, voltadas majoritariamente para a exportação, com a possibilidade de destinar, no máximo, 25% da produção para o mercado interno. Em 2004, o governo cubano reestruturou o projeto a fim de alavancar a produção manufatureira com alto valor agregado e obrigou o fechamento ou a realocação das empresas de serviços para fora das zonas francas. Assim, renomeou as ZFIs como Zonas de Desenvolvimento Especial (ZDE).³³ Em 2013, o governo cubano criou a Zona de Desenvolvimento Especial de Mariel (ZDEM) com o objetivo de desenvolver infraestrutura, criar um sistema de logística eficiente para importação e exportação e, acima de tudo, atrair investimentos e empresas estrangeiras capazes de dinamizar a empregabilidade e o incremento tecnológico na ilha. O

³¹ PÉREZ-VILLANUEVA, *Op. Cit.*, p. 148.

³² *Ibidem.* p. 149.

³³ FEINBERG, *Op. Cit.*, p. 17

Porto de Mariel foi pensado como a pedra fundamental da ZDEM. Abriga um terminal moderno e em águas profundas, com capacidade receber navios Ultra-Post-Panamax, de grande calado e capacidade. Poucos portos no continente tem a mesma vantagem, incluindo os portos estadunidenses. Desse modo, o Porto de Mariel, aproveitando a posição estratégica de Cuba na Bacia do Caribe, se apresentou como um Porto Concentrador para o comércio de grande escala através do Canal do Panamá, que estava em reforma justamente para viabilizar o trânsito de navios Ultra Post-Panamax. Além disso, a região no entorno do Porto de Mariel passou a abrigar uma Zona Franca, a fim de atrair indústrias estrangeiras com condições favoráveis e toda a facilidade da estrutura portuária para importação e exportação de insumos e produtos.

Esse conjunto de transformações teve um impacto significativo sobre Cuba no SMC. A partir das Diretrizes da Política Econômica e Social de 2011, o componente econômico-comercial adquiriu importância fundamental na política externa cubana, com vistas a aprofundar e diversificar as relações e parcerias econômicas com o resto do mundo. Como decorrência, a ampliação dessas relações econômicas e comerciais exigiu que os excedentes da economia cubana fossem cada vez maiores, a fim de cumprir os compromissos com os parceiros internacionais, comprovando a tese de Chase-Dunn. A política externa cubana conseguiu alguns êxitos nos últimos anos, fundamentais para a continuidade do processo de transformação econômica: 1 - melhorou e consolidou relações com atores centrais; 2 - participou com frequência dos organismos regionais e internacionais; 3 - promoveu avanços nas relações financeiras externas; 4 - diversificou as relações internacionais com o objetivo de diminuir as dificuldades econômicas do país. Todavia, Romero ressalta que o governo cubano reconheceu que precisava restabelecer a confiabilidade do país diante da comunidade internacional para conseguir financiamento e incentivos para continuar o processo de transformação da política econômica e social. Nesse sentido, decidiu renegociar dívidas externas acumuladas e, em função disso, buscou ampliar a produtividade e incorporar mudanças nos mecanismos de gestão econômica e política,

promovendo maior autonomia empresarial e diversificação da estrutura da propriedade produtiva.³⁴

No conjunto, as reformas, principalmente aquelas adotadas entre 1995 e 2016, são fundamentais para compreender a reacomodação de Cuba na periferia do SMC. Em 1995, no início da primeira fase de reformas, o fluxo de mercadorias com origem e destino em Cuba estava em US\$4,37 bilhões. Dez anos mais tarde, alcançou US\$9,76 bilhões. Isso significou um aumento de 123,21%. Nesse período, o fluxo de mercadorias cresceu todos os anos. No começo da segunda fase, no bojo das reformas em 2006, o fluxo de mercadorias que entraram e saíram de Cuba alcançou US\$12,42 bilhões. Pela primeira vez, Cuba retomou o patamar do valor de trocas comerciais do período anterior à queda da URSS, muito próximo dos US\$12,83 bilhões de 1990. Em 2013, o comércio exterior de mercadorias em Cuba chegou a US\$19,98 bilhões, o melhor registro na grande série entre 1985 e 2017.

Entretanto, o período entre 2006 e 2016 apresentou mais instabilidade e não teve crescimento constante. A coincidência entre a pujança do comércio de importação e exportação de Cuba e o fluxo de mercadorias globais é um forte indício da sinergia entre da ilha e o SMC, inclusive no que se refere aos efeitos negativos das crises econômicas sistêmicas em 2008 e 2013. Entre 2008 e 2009, os valores movimentados no comércio exterior em Cuba registraram uma queda acentuada de US\$17,89 bilhões para US\$11,76 bilhões, 34,24% de retração. Nos anos seguintes, o fluxo de mercadorias na ilha voltou a crescer. Mas, entre 2013 e 2014, os tais valores apresentaram uma nova queda, de US\$19,98 bilhões para US\$17,89 bilhões, 9,2% de retração. Diferente da crise de 2008, nos anos seguintes à crise de 2013 o fluxo de importação e exportação de Cuba apresentou sucessivos recuos e pouca capacidade de recuperação. Em 2016, alcançou apenas US\$12,58 bilhões, voltando ao mesmo patamar do início da segunda fase de reformas. Mesmo assim, significou uma diferença de 187,7% em relação ao começo das reformas.

Os principais produtos da pequena pauta de exportação cubana têm origem na indústria açucareira e na mineração, especialmente níquel e derivados. Em

³⁴ ROMERO, Antonio. La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante. **Pensamiento Propio**, v. 22, n. 45, 2017. p. 84-85.

1990, ainda na órbita da URSS, as exportações cubanas atingiram US\$5,41 bilhões. Os produtos da indústria açucareira compreendiam 80,11% das exportações. Em 1991, ano em que a URSS ruiu, as exportações cubanas caíram para apenas US\$2,98 bilhões, uma queda acentuada de 44,96%. Entre 1995 e 2005, as exportações cubanas oscilaram entre US\$1,4 bilhões em 1995 e US\$2,3 bilhões em 2004. A partir desse ano, pela primeira vez desde 1991 as exportações cubanas ultrapassaram os US\$2 bilhões. Este processo apresentou outra transformação importante na economia cubana: o açúcar deu lugar ao níquel como principal produto na pauta de exportação. Em 2006, no mesmo ano em que Cuba inaugurou a segunda fase das reformas que contribuiriam para reajustar o país na periferia do SMC, a oscilação das exportações parou. Em 2007 as exportações de minério atingiram o maior patamar da história, com US\$2,14 bilhões, acompanhando o ápice global dos preços de *commodities*.

Entre 2006 e 2013, as exportações cubanas tiveram crescimento contínuo, exceto por 2009. Nesse ano, as exportações cubanas tiveram uma queda significativa de 21%, acompanhando a crise econômica do SMC. Mas, no ano seguinte, as exportações cubanas recuperaram o viés de alta, seguindo o movimento de recuperação das trocas globais. Em 2011, as exportações cubanas alcançaram valores na casa dos US\$5 bilhões, semelhantes àqueles observados entre 1985–1990. Entretanto, em 2013, mais uma vez, a crise econômica global atingiu a ilha. Em 2014, as exportações cubanas caíram para US\$4,85 bilhões, uma retração de 17,25% em comparação a 2011, melhor ano da série histórica de todo o período de reformas. O impacto da crise de 2013 sobre o mercado de *commodities* atingiu a economia cubana com força, principalmente porque estava calcada nas exportações de níquel. Com isso, nos anos seguintes, até 2016, as exportações cubanas mantiveram o viés de baixa e de retração continuada e, aparentemente, a pauta de exportação se tornou mais diversificada, sobretudo com a crescente importância de produtos químicos.

Petróleo e derivados e máquinas e equipamentos de transporte se revezaram no topo da pauta de importações cubana. Nos últimos cinco anos sob a órbita da URSS, o fluxo de importações na ilha movimentou entre US\$8,1 bilhões em 1989 e US\$7,4 bilhões em 1990. Com o fim da URSS, as importações caíram

para US\$4,23 bilhões, uma retração de 47,9% em relação a 1989. Entre 1990 e 1994, no período especial, as importações cubanas tiveram viés decadente, alcançando US\$2 bilhões nos dois últimos anos do período. Em 1995, as importações cubanas entram em um caminho de recuperação ascendente, que coincide com o início das reformas. Entre 1996 e 2016, as importações crescem de forma contínua, exceto em 2002, 2009 e 2014. Em 2002, o volume das importações cubanas somou US\$4,18 bilhões, ligeiramente inferior aos US\$4,79 bilhões do ano anterior, uma retração de 12,6%. Esse pequeno recuo coincide com a revisão das leis Torricelli e Helms-Burton. Em 2009, as importações somaram US\$8,9 bilhões, bastante inferior aos \$14,23 bilhões do ano anterior, uma queda acentuada de 37,4%, em sincronia com os efeitos globais da crise de 2008. Entre 2010 e 2013, as importações recuperaram o crescimento contínuo. Nesse último ano, a soma das importações inclusive superou os números de 2008, chegando a US\$14,7 bilhões. Em 2014, as importações voltaram a apresentar um viés de queda sob os efeitos da crise global de *commodities*, mostrando mais uma vez a inserção de Cuba na periferia do SMC. Nesse ano, a soma das importações chegou a US\$13,03 bilhões, uma retração de 11,3%. Sem recuperação, nos anos seguintes as importações caíram sucessivamente. Mesmo assim, desde 2006, no bojo do processo de reformas econômicas, a soma das importações em todos os anos superou os cinco anos anteriores ao fim da URSS. Em 2006, a soma das importações alcançou US\$9,49 bilhões. Dez anos mais tarde, mesmo em contínua queda desde 2014, as importações somaram US\$10,27 bilhões. Em todos os anos em tela, entre 1995 e 2016, a balança comercial cubana registrou déficits.

A Europa se apresentou como principal centro no processo de reacomodação de Cuba na periferia do SMC. Nos cinco anos que antecederam o fim da URSS, as trocas comerciais de Cuba com a Europa (excluindo o bloco soviético) variaram entre US\$2,52 bilhões em 1986 e US\$3,10 bilhões em 1989. Nesse último ano, corresponderam a aproximadamente 23% de todo comércio que entrava e saía da ilha. Entre 1991 e 1994, as trocas comerciais entre Cuba e Europa despencaram (sem levar em conta a Rússia), alcançando melhor desempenho com apenas US\$1,33 bilhões em 1992. Mesmo assim, nesse ano, tais trocas corresponderam a 32,5% de todas as mercadorias que entraram e saíram da ilha.

As medidas adotadas em 1992 e 1995 atraíram investimentos estrangeiros, principalmente do centro europeu. Segundo os dados de Silva, no final da década de 1990, 350 empresas mistas e 600 escritórios de representação de companhias comerciais estrangeiras operavam em Cuba. Essas empresas tinham origem e capital na seguinte proporção: 82 na Espanha, 70 no Canadá, 56 na Itália, 15 na Grã-Bretanha, 14 na França, 10 na Holanda e 8 no México. Atuavam em diversos setores da economia: 32% na indústria, 17% no turismo, 12% na extração de petróleo, 2% na extração de níquel, 13% na extração de outros minerais, 5% em serviços de transporte e comunicação e 19% em outros setores.³⁵ Ou seja, com o fim da URSS, a Europa assumiu o papel de principal parceiro de Cuba, mesmo com a retração das trocas entre as duas partes em números absolutos.

Entre 1996 e 2016, os valores das trocas comerciais entre Cuba e Europa cresceram anualmente, exceto pelos períodos de 2001–2002, 2007–2009, 2014 e 2016. Nos anos de 2001 e 2002, as trocas comerciais entre o velho continente e a ilha chegaram respectivamente a US\$2,27 bilhões e US\$1,97 bilhões. Esses números eram ligeiramente inferiores aos de 2000, momento em que os valores das trocas comerciais em alta desde 1995 chegaram a US\$2,37 bilhões. O viés de baixa nesse biênio coincide justamente com a inflexão das leis Torricelli e Helms-Burton. A partir de 2003, as trocas comerciais entre Cuba e Europa retomaram o viés de alta. E em 2006, mesmo ano em que as reformas em tela ganharam intensidade, as trocas de mercadorias entre Cuba e Europa ultrapassaram os patamares anteriores ao fim da URSS, marcando US\$3,58 bilhões. Mas, proporcionalmente, o comércio com a Europa representava 28,8% de todas as mercadorias que entravam e saíam da ilha. Em 2007, ocorreu uma pequena oscilação para baixo, e o valor das trocas comerciais marcou US\$3,19 bilhões, uma retração de 10,97%. Possivelmente trata-se um movimento de ajuste de expectativas ou um reflexo antecipado da crise econômica global.

No bojo da crise de 2008, a Europa deixou o posto de principal parceiro comercial de Cuba. Em 2009, as trocas entre Cuba e Europa sofreram uma queda acentuada de 32%, somando US\$2,47 bilhões. Esse movimento, junto aos outros

³⁵ SILVA, *Op. Cit.*, p. 193-194

dados econômicos para o mesmo período, é mais um indício da agudeza do processo de reacomodação da ilha na periferia do SMC, agora com fortes laços com a Europa e, conseqüentemente, de sua fragilidade diante das oscilações econômicas globais. Em 2010, as trocas de mercadorias entre Europa e Cuba tiveram novo viés de alta. Em 2011, em sintonia com as novas diretrizes econômicas, as trocas comerciais entre Cuba e a Europa alcançam US\$3,76 bilhões de dólares, ultrapassando, inclusive os números de 2006. Nos dois anos seguintes, o viés de alta se manteve. Em 2013, as trocas chegaram a US\$4,45 bilhões, o maior valor de toda a série histórica. Mas a crise que ganhou corpo no mesmo ano jogou-as para baixo, registrando US\$3,92 bilhões em 2014, uma retração de 11,9%, que não apresentou recuperação nos anos posteriores. Esses valores, mesmo em queda, ainda eram superiores a todos os anos antes de 2006.

Durante o governo de Hugo Chávez (1999–2013), a Venezuela se tornou um importante parceiro comercial de Cuba na América Latina. Entre 1999 e 2000, as transações comerciais entre Cuba e Venezuela saltaram de US\$464,7 milhões para US\$912,4 milhões, ou seja, um crescimento de 96,3% em apenas um ano. Mais ainda, em 1999 as trocas comerciais com a Venezuela, que antes correspondiam a 7,95%, passaram a 14,1% de tudo que entrava e saía da ilha. Diferente da relação com a URSS, a aproximação com a Venezuela nunca foi exclusiva. As reformas de 2006 tiveram impacto na diversificação dos parceiros comerciais de Cuba no SMC. Nesse sentido, em 2005, as trocas comerciais entre os dois países alcançaram US\$2,26 bilhões e no ano seguinte chegaram a US\$2,64 bilhões, com 16% de crescimento. Entretanto, significaram respectivamente um recuo de 23,2% para 21,2% no total de todas as trocas internacionais observadas na ilha.

Contudo, entre 2008 e 2016, a Venezuela passou a figurar como principal parceiro comercial de Cuba, assumindo o posto da Europa, que desacelerou as trocas comerciais com a ilha em 2008 e retraiu em 2009, em função da crise econômica global. Em 2008, as trocas com a Venezuela chegaram a US\$4,88 bilhões, 27,3% de todo comércio internacional de Cuba. Em 2009, o comércio entre Cuba e Venezuela também sentiu os efeitos da crise, mas, mesmo assim, movimentou US\$3,13 bilhões, 26,6% do total. A recuperação das trocas entre Cuba e Venezuela após a crise 2008 foi mais aguda do que com qualquer outro parceiro.

Em meio às novas transformações econômicas na ilha, entre 2010 e 2011 as trocas entre Cuba e Venezuela deram um salto de US\$6,01 bilhões para US\$8,17 bilhões, um incremento de 35,9%. No ano seguinte, atingiram o pico máximo da série histórica em US\$8,56 bilhões, 44,18% do total do comércio internacional de mercadorias na ilha. Esses números representavam um aumento de 3502,18% comparado com 1995, ano em que Cuba começou timidamente as reformas para se reajustar na periferia do SMC. 2012 também é o ano de pico dos gastos com importação de petróleo e derivados em Cuba, movimentando US\$ 6,47 bilhões, 46,9% de todos os gastos com produtos importados na ilha. O governo cubano buscou compensar o déficit na balança comercial e na balança de pagamentos com um superávit na balança de serviços, principalmente com a oferta de serviços médicos para a Venezuela.

Em 2014, as trocas entre Cuba e Venezuela sofreram com a crise política que se seguiu à morte de Hugo Chávez e a crise global do mercado de *commodities*, retraindo para US\$7,06 bilhões, 35,3% do total. Após sucessivas quedas, em 2016 as trocas comerciais entre Cuba e Venezuela movimentaram US\$2,22 bilhões, 17,6% do total de trocas comerciais internacionais, números inferiores a 2005, mesmo assim significativos, principalmente no que se refere às importações de petróleo. O impacto da retração da parceria com a Venezuela na economia de Cuba foi significativo e os seus efeitos ainda precisam de análise. Todavia, ainda que a Venezuela tenha desenvolvido uma parceria estratégica quase vital com Cuba, não teve a mesma centralidade que a URSS entre 1961 e 1992. Primeiro porque a relação entre Cuba e Venezuela não tem o mesmo grau de dependência e simbiose, uma vez que está circunscrita à lógica periferia-periferia. Segundo, e mais importante, porque Cuba também intensificou os laços com centros fortes do SMC e ampliou as parcerias na periferia. A própria relação com a Venezuela serviu como ímã para atrair outros parceiros na América Latina. Antes da crise de 2013, o Brasil apareceu como uma das principais fontes de investimento direto, sobretudo para a construção da Zona de Desenvolvimento do Porto de Mariel, com um aporte de US\$1 bilhão. Como acentuou Serbin, esse processo de aproximação com a América

Latina é um dos elementos indispensáveis para compreender a aproximação entre Cuba e EUA.³⁶

Após a crise de 2013, a China surgiu como um parceiro promissor para Cuba. Em 1987, Cuba e China assinaram um acordo para estabelecer a Comissão Mista Intergovernamental para Relações Econômicas e Comerciais. No ano seguinte, as trocas comerciais entre os dois países saltaram de US\$ 186,2 milhões para US\$401,8 milhões, um incremento de 115,7%. Depois de alcançarem 601,8 milhões em 1990, oscilaram entre US\$425 milhões, para 1991, e US\$247,8, para 1994. Em 1999, no contexto de diferentes reformas das economias socialistas na China e em Cuba, o comércio entre ambos passou a ser realizado em moeda livremente conversível e crédito. Desde então, o fluxo de mercadorias entre os dois países experimentou altas permanentes. Este ciclo comercial ascendente coincide com a crescente importância da mineração na economia e na pauta de exportação da ilha. É justamente em 1999 que o minério passa a disputar a dianteira da pauta de exportação com o açúcar. Nesse contexto, a empresa Cuba Níquel e o consórcio Minmetals, chinês, assinaram um convênio para produção e venda de 4.000 toneladas de sinter, com base níquel, a cada ano entre 2005 e 2009. Em 2006, incrementaram o convênio para 10.000 toneladas de sinter a cada ano até 2009. Em 2007, o fluxo de mercadorias entre os dois países movimentou US\$2,44 bilhões, que corresponderam a 17,7% de todo o comércio internacional cubano. As exportações cubanas de minério atingiram o maior patamar da história e a China se consolidou como terceiro principal parceiro comercial de Cuba.

Entretanto, a crise econômica global de 2008 também causou impacto negativo sobre o fluxo de mercadorias entre Cuba e China. Em 2009, as trocas entre os dois países caíram para US\$1,68 bilhões. Mesmo assim, o comércio com a China passou a representar 14,2% do total das trocas de mercadorias na ilha. Nos anos seguintes, o comércio entre os dois países voltou a crescer e, em 2011, alcançou novamente a casa dos US\$2 bilhões. Mas, em 2012, caiu abruptamente para US\$1,69 bilhões, apenas 8,72% das transações comerciais na ilha. Essa oscilação estava inserida no ajuste da demanda da China por *commodities*, um dos

³⁶ SERBIN, Andrés. *Op. Cit.*

elementos que precipitou a crise global no ano seguinte. Mas, diferente do padrão observado na relação com a Europa e com a Venezuela, o comércio entre Cuba e China voltou a crescer após a crise de 2013 e atingiu o ápice histórico em 2015, alcançando US\$2,59 bilhões, 17,26% de todo o comércio internacional na ilha.

Como aponta Vázquez, o IED é uma das facetas de maior importância na relação entre China e Cuba. Em 2004, os dois países assinaram um Acordo de Cooperação Econômica e Técnica, que destina investimentos chineses para as áreas de saúde, educação, turismo, ferrovias, portos e exploração de petróleo. Além disso, dois outros convênios prometeram destinar US\$200 milhões para ampliar as telecomunicações e US\$150 para desenvolver a produção eletrônica, especialmente de televisores, através de uma parceria entre as empresas Haier, chinesa, e o Grupo de Eletrônica de Cuba.³⁷ Os IED de chineses na ilha aumentaram significativamente, de US\$33,6 milhões em 2005 para US\$146,4 em 2011. Durante toda essa série há apenas um único momento de retração de IED, de US\$85,3 milhões em 2009 para US\$70 milhões em 2010. Entretanto, os IED mais do que duplicaram no ano seguinte. Em 2012, os IED de chineses na ilha declinaram ligeiramente para US\$135,7 milhões e, em 2013, caíram para US\$111,3 milhões, provavelmente como reflexo da crise dos *commodities*.³⁸ Infelizmente, não existem dados disponíveis para avaliar o comportamento dos IED após a crise de 2013.

O governo Obama mudou os rumos da política externa dos EUA para Cuba em um cenário em que atores políticos e econômicos nos centros, como a Europa e a China e, e na periferia, como a Venezuela, se aproximaram da ilha, estimulados pelas reformas econômicas, e marcaram presença no território caribenho. Do outro lado do estreito da Flórida, principalmente na comunidade cubano-estadunidense, também aumentou o interesse pela realocação de Cuba na órbita dos EUA, devido às transformações econômicas na ilha. Mas, mais especificamente, após as crises econômicas de 2008 e 2013 inaugura-se um momento de incertezas em que Europa e Venezuela demonstraram uma capacidade reduzida para garantir

³⁷ VÁZQUEZ, Julio A. Diaz. 50 aniversario de las relaciones Cuba-China. **Igadi na rede**, Pontevedra, 04/07/2010. Disponível em: http://www.igadi.org/china/2010/xr_50_aniversario_de_las_relaciones_cuba_china.htm. Acesso em 03/08/2019.

³⁸ BERNAL, Richard. **Chinese Foreign Investment in the caribbean**. Kingston: Inter-American Development Bank, 2016.

transações comerciais e investimentos em Cuba. Por um lado, esse quadro apresentou uma oportunidade política e econômica para o governo dos EUA e para diversos setores do capital estadunidense, na medida em que Cuba precisou encontrar novos parceiros, principalmente para suprir as necessidades energéticas, tecnológicas e alimentares, sob o risco de entrar em um novo período especial. Por outro lado, esse quadro impôs uma necessidade estratégica ao governo dos EUA, devido à crescente presença de outros centros competidores, especialmente a China, em uma região geopolítica e geoeconômica importante. Ainda na perspectiva geoestratégica, vale ressaltar aqui, embora não seja o escopo desta pesquisa, que os governos da Rússia e de Cuba assinaram um acordo em julho de 2014 para reabertura de uma base militar de inteligência (Lourdes SIGINT). O acordo, negado posteriormente, aconteceu meses após o início da guerra civil no leste da Ucrânia, que levou definitivamente os EUA e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a fronteira com a Rússia.

Em 17 de dezembro de 2014, o governo Barack Obama detalhou as primeiras medidas para o processo de reaproximação entre EUA e Cuba. Evidentemente preocupado com as questões geoestratégicas da região, Obama afirmou que “a política dos EUA para Cuba afastou os EUA de parceiros regionais e internacionais, restringindo a nossa capacidade de influenciar resultados em todo hemisfério ocidental [o continente americano]” e “o colapso de Cuba não serve aos interesses dos EUA ou ao povo cubano”.³⁹ De acordo com o presidente, o conjunto de disposições tinha como objetivo “acabar com a abordagem ultrapassada e promover de forma mais eficaz uma mudança em Cuba que seja consistente com o apoio dos EUA ao povo cubano e alinhada com os interesses da segurança nacional dos EUA”.⁴⁰

No mesmo dia, em um discurso televisionado nos dois países, Obama declarou que a política tradicional estadunidense para a ilha estava “desatualizada” e havia “falhado”. De acordo com o presidente, os EUA adotaram “políticas que

³⁹ THE WHITE HOUSE. FACT SHEET: Charting a New Course on Cuba. In: **The White House: President Barack Obama**. Washington, 17/12/2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>. Acesso em 6/10/2017.

⁴⁰ *Ibidem*.

visavam isolar a ilha, impedindo as mais básicas viagens e comércio” e essa estratégia produziu “pouco efeito além de fornecer ao governo cubano uma justificativa para restrições a seu povo”. A nova abordagem pretendia “criar mais oportunidades para o povo americano e cubano”.⁴¹ O presidente estadunidense também buscou controlar os críticos, afirmando que “os EUA querem ser parceiros para tornar as vidas dos cubanos comuns um pouco mais fáceis, mais livres, mais prósperas”.⁴² Por fim, revelou que o modelo para Cuba não era a China ou o Vietnã, mas Miami. Para Obama, Miami era a capital da América Latina e, ao mesmo tempo, “uma cidade profundamente estadunidense”, definida como “um lugar que nos lembra que os ideais importam mais do que a cor da nossa pele”.⁴³

A prerrogativa para suspender o bloqueio econômico sobre Cuba é do Congresso dos EUA. Mesmo assim, as medidas que o governo Obama propôs abriram caminho, no bojo das transformações econômicas na ilha, para reacomodar Cuba na periferia do SMC, retomando os laços com os EUA. A fim de ampliar os fluxos culturais e de informação, o governo Obama propôs restabelecer uma embaixada em Havana e realizar intercâmbios e visitas de alto nível entre oficiais dos dois governos e autorizar licenças para viagens de jornalistas, pesquisadores, líderes religiosos, esportistas, artistas, educadores e qualquer cidadão com o objetivo de promover projetos humanitários e exportação, importação ou transmissão de materiais de informação. Com vistas a expandir os mecanismos de interação política e militar, o governo Obama preconizou: trabalhar com Cuba em assuntos de interesse mútuo e que promovam os interesses nacionais dos Estados Unidos, tais como migração, combate a narcóticos, proteção ambiental e tráfico de pessoas, entre outras questões; iniciar discussões com os governos de Cuba e do México para discutir a fronteira marítima não resolvida no Golfo do México; retirar Cuba da lista de Estados patrocinadores do terrorismo; e discutir a participação de Cuba na Cúpula das Américas de 2015 no Panamá.

⁴¹ THE WHITE HOUSE. Statement by the President on Cuba Policy Changes. In: **The White House: President Barack Obama**. Washington, 17/12/2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. Acesso em 6/10/2017.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

De forma mais significativa, as medidas de aproximação poderiam promover a expansão da troca de bens em larga escala dentro da lógica centro-periferia e de acordo com as transformações econômicas da ilha e os interesses da comunidade cubano-estadunidense. Em outras palavras, as medidas de aproximação permitiram a realização do capital através da exportação de capitais e de bens de capital para realização de lucro sobre o mercado e a mão de obra qualificada cubana, reacomodada na competição periférica. Nesse sentido, a administração Obama decidiu aumentar os limites de remessas de dólares de US\$500 para US\$2000 por trimestre para doações gerais, que funcionariam como investimentos através dos cubanos para fomentar projetos humanitários e desenvolvimento de empresas privadas, sem precisar de licenças específicas. A realização desses pequenos investimentos travestidos de remessas de dólares na ilha pode ser articulada a outras três propostas da administração Obama: permissão para instituições estadunidenses abrirem contas em instituições financeiras cubanas; autorização de exportação de materiais de construção e bens de capital para uso dos empresários cubanos do setor privado e para pequenos agricultores no setor agrícola; e anuência para a exportação comercial de dispositivos de comunicação, *software*, aplicações, *hardware* e serviços comerciais de telecomunicações e internet.

Conclusão

Este artigo buscou examinar o processo de aproximação entre EUA e Cuba através de uma perspectiva histórica global e sistêmica. Nesse sentido, foi possível verificar que o processo de aproximação entre EUA e Cuba nunca cessou. Desde 1960, os EUA tomaram medidas agressivas, como o bloqueio econômico e tentativas de derrubar o governo socialista, a fim de realocar Cuba à sua periferia. Portanto, essas medidas não devem ser compreendidas como mera punição, tentativas de substituição de regime ou forma de vencer a URSS na Guerra Fria. A estratégia agressiva não deu certo.

A pesquisa subjacente a este artigo observou que a aproximação entre EUA e Cuba está inserida no processo de reacomodação da ilha na periferia do SMC após três décadas de dependência em relação à URSS. Nesse movimento no SMC,

Cuba promoveu reformas econômicas que atraíram interesses nos centros do sistema, como Europa, China e EUA, e na periferia, como a Venezuela. Após duas crises sistêmicas, 2008 e 2013, o processo de aproximação econômica de Cuba com a Europa e com a Venezuela arrefeceu. Mas sobre o processo de aproximação econômica com a China não se pode dizer o mesmo. Este processo de reacomodação de Cuba na periferia do SMC atraiu a Europa e a China, centros concorrentes, e a Venezuela, uma semiperiferia anti-hegemônica, para uma ilha a 150 quilômetros de distância dos EUA. Entretanto, do outro lado do estreito da Flórida, os grupos interessados em rever a relação entre Cuba e EUA no SMC estavam atados ao bloqueio comercial. Diante desse quadro global, o governo Obama tentou mudar a histórica estratégia de aproximação entre EUA e Cuba.

Referências Bibliográficas

Bibliografia

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

BERNAL, Richard. **Chinese Foreign Investment in the caribbean**. Kingston: Inter-American Development Bank, 2016.

CHASE-DUNN, Christopher K. Socialist States in the capitalista World-Economy. **Social problems**, v. 27, n. 05, p.505-525, 1980.

FEINBERG, Richard E. **The new cuban economy: what roles for foreign investment?**. Nova Iorque: Brookings, 2012.

LÓPEZ, Ernesto Dominguez. Factors determining dialogue: Cuba in the U.S. strategic plan for 21st century. *In: CRAHAN, Margareth E.; MARIÑO, Soraya M. Castro. Cuba-US relations: normalization and its challenges*. New York: Columbia University Press, 2016. p. 83-105.

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

MESA-LAGO, Carmelo. **Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros**. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

OBAMA: Cuba policy to be based on 'libertad'. **CNN**, Miami, 23/05/2008. Disponível em:

http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/05/23/obama.cuban.americans/index.html?eref=rss_us. Acesso em 06/10/2017.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN. **Anuario Estadístico de Cuba 2016**. [S.l.]: ONEI, 2017. Disponível em: <http://www.one.cu/aec2016.htm>. Acesso em 12/08/2019.

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

PRECIADO, Jaime. América Latina no Sistema-Mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. **Cadernos CRH**, v. 21, n. 53, p. 253-268, 2008.

RIZO, Jhany Marcelo Macedo. Nuevos vientos soplan en el malecon de la Habana: reformas económicas y cambio político en Cuba. **Temas de Nuestra América**, v.34, n.64, p. 43-65, 2018.

ROMERO, Antonio. La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante. **Pensamiento Propio**, v. 22, n. 45, p. 81-110, 2017.

SANCHÉZ-PARODI, Ramón. **Cuba-USA: Diez tiempos de una relacion**. México-DF: Ocean Sur, 2011.

SCHOR, Elana. US elections 2008: Obama urges thaw in US-Cuba relations. **The Guardian**, London, 23/05/2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2008/may/23/barackobama.uselections20081>. Acesso em 06/10/2017.

SERBIN, Andrés. Onstage or backstage? Latin America and US-Cuban relations. *In*: HERSHBERG, Eric; LEOGRANDE, William M. **A new chapter in US-Cuba relations: social, political, and economic implications**. London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 179-190.

SILVA, Marcos A. da. **Cuba e a eterna Guerra Fria: mudanças internas e política externa nos anos 1990**. Dourados: Editora UFGD, 2012.

THE WHITE HOUSE. FACT SHEET: Charting a New Course on Cuba. *In*: **The White House: President Barack Obama**. Washington, 17/12/2014. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>. Acesso em 06/10/2017.

THE WHITE HOUSE. Statement by the President on Cuba Policy Changes. *In*: **The White House: President Barack Obama**. Washington, 17/10/2014. Disponível em:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. Acesso em 06/10/2017.

TORRES, Ricardo. El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba. **Pensamiento Propio**, v. 22, n. 45, p. 57-80, 2017.

US-CUBA: A New Public Survey Supports Policy Change. In: **Atlantic Council**. [S.l.], 10/02/2014. Disponível em:
<http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/us-cuba-a-new-public-survey-supports-policy-change>. Acesso em 06/10/2017.

VÁZQUEZ, Julio A. Diaz. 50 aniversario de las relaciones Cuba-China. **Igadi na rede**, Pontevedra, 04/07/2010. Disponível em:
http://www.igadi.org/china/2010/xr_50_aniversario_de_las_relaciones_cuba_china.htm. Acesso em 03/08/2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System III: the second era of great expansion of the capitalist World-Economy, 1730-1840s**. Nova Iorque: Academic Press, 1989.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

Recebido: 12/12/2019
Aprovado: 13/06/2020