

## **Recensão**

### **A promoção da democracia e dos direitos humanos: a lei Helms-Burton e Cuba\***

\* Tradução de Pedro Courela.

ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO

Investigadora no Instituto para as Relações Euro-Latino-Americanas (irela), Madrid

#### **Introdução**

A 24 de Fevereiro de 1996, as autoridades cubanas ordenaram o abate de duas avionetas Cessna pertencentes à organização «Hermanos al Rescate», sediada em Miami, justificando esta ordem com uma alegada violação do espaço aéreo cubano pela organização cubano-americana. A 26 de Fevereiro de 1996 e em resposta ao incidente, o Congresso norte-americano aprovou o projecto de lei Helms-Burton ou Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act. Dois dias mais tarde, a lei foi ratificada pelo Presidente Bill Clinton.

A passagem do projecto de lei no Parlamento norte-americano estava bloqueada desde que havia sido apresentado, em Fevereiro de 1995, pelo senador Jesse Helms e o congressista Dan Burton. A Administração Clinton opusera-se à lei por considerar que «provocaria a indignação dos aliados americanos e obrigaria Washington a violar acordos internacionais»<sup>1</sup>.

O Presidente norte-americano tinha bons motivos para pensar assim: o capítulo III da lei Helms-Burton permite aos cidadãos norte-americanos pedir indemnizações nos tribunais norte-americanos no valor da propriedade que lhes foi confiscada pelo governo cubano desde 1 de Janeiro de 1959, acrescido dos juros acumulados até à actualidade. Da mesma forma, qualquer companhia acusada de «traficar» em propriedade norte-americana confiscada pode ser julgada nos tribunais norte-americanos, enquanto o capítulo IV prevê a não-concessão de vistos por parte das autoridades norte-americanas aos indivíduos que invistam nas propriedades confiscadas, ao ponto de tornar os negócios com Cuba incompatíveis com a condução de actividades económicas nos Estados Unidos.

Estas duas disposições punitivas têm sérias implicações junto dos parceiros norte-americanos na União Europeia (ue), North American Free Trade Area (nafta) e em alguns países da América Latina. Espanha, Holanda, Itália, Reino Unido, França e Alemanha são os principais parceiros comerciais europeus de Cuba. Das duzentas e doze joint-ventures registadas na ilha, noventa foram parcialmente financiadas por capital europeu<sup>2</sup>. No hemisfério ocidental, os principais investidores em Cuba são o Canadá e o México, apesar de muitos países latino-americanos negociarem com a ilha<sup>3</sup>. No total, entre meados de 1991 e meados de 1994, entraram em Cuba mais de quinhentos milhões de dólares de investimento estrangeiro oriundo da Europa, Canadá, América Latina bem como de Israel em cerca de cento e cinquenta joint-ventures nos sectores turístico, mineiro, agro-industrial, manufacturas, telecomunicações e produtos de consumo. As autoridades cubanas estimam que as empresas estrangeiras terão investido dois mil milhões de dólares nos sectores turístico, mineiro e das telecomunicações. Os analistas estrangeiros crêem que apenas um quarto desta quantia terá sido efectivamente

desembolsado. Entre as empresas que investiram em Cuba, e que por isso incorrem em risco de conflito com antigas empresas norte-americanas, encontram-se a Pernod Ricard (principalmente com a marca «Bacardi Rum»), a Sherritt International do Canadá, que possui valores de acções em minas de níquel, a Unilever (anglo-holandesa), o grupo de agroquímicos britânico Zencca, a Western Mining da Austrália e a Stet de Itália<sup>4</sup>.

De facto, até à data a aprovação da lei já conduziu à saída de Cuba da empresa mexicana Cemex e do grupo financeiro holandês ing. Outras empresas em risco de serem afectadas pelo diploma são a Sherritt International (Canadá), a Domos (México), a Tate e a Lyle (Reino Unido), a Sol-Melia (Espanha) e a Pernod Ricard (França). Tendo em conta que não é só a actividade comercial mas qualquer utilização da propriedade confiscada a ser considerada «tráfico», a definição é suficientemente abrangente para afectar joint-ventures, bem como bancos e outras instituições que de alguma forma promovam negócios com Cuba<sup>5</sup>.

Mesmo antes da sua ratificação, o projecto de lei havia já sido alvo de críticas do Canadá e de vários governos europeus e latino-americanos devido aos seus efeitos extraterritoriais. O Grupo do Rio declarou que o projecto de lei contrariava a lei de comércio internacional e a União Europeia alertou para o facto de que a sua ratificação afectaria seriamente as relações entre a União Europeia e os Estados Unidos. Também o Canadá e os países da Caricom emitiram uma declaração conjunta contra a lei.

Em Outubro de 1996, e em resposta a estas pressões, Bill Clinton prorrogou por seis meses a aplicação de certas disposições importantes da lei; a prorrogação provisória foi recentemente renovada, a 3 de Janeiro de 1997. As prorrogações estão previstas numa das cláusulas da lei Helms-Burton, que concede ao Presidente o poder de aprovar derrogações no máximo de seis meses da acção judicial prevista no capítulo III. Para justificar uma prorrogação, o Presidente deve provar que esta serve o «interesse nacional» norte-americano ou promove a democratização de Cuba. O executivo não pode, contudo, aplicar este tipo de adiamento às disposições do capítulo IV, que regulam a possibilidade do Departamento de Estado recusar a emissão de vistos a representantes de empresas acusadas de «traficar» em propriedade expropriada. Daí que as duas derrogações provisórias apenas tenham adiado um conflito entre os Estados Unidos e os seus parceiros europeus e latino-americanos e que os esforços diplomáticos procurem agora ultrapassar os conflitos que a aplicação do diploma irá inevitavelmente provocar.

Embora seja ainda muito cedo para avaliar as consequências da lei, este artigo procura analisar as possíveis implicações do diploma nas relações entre o triângulo União Europeia-Estados Unidos-América Latina e ainda avaliar de forma comparativa as diferentes abordagens adoptadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia para a promoção da democracia em Cuba.

### **A promoção da democracia por actores externos: duas abordagens diferentes**

Os efeitos das intervenções em defesa dos direitos humanos são de tal forma imprevisíveis que se torna muito difícil decidir qual o tipo de acção mais aconselhável para defender ou promover estes objectivos. As diferenças entre as políticas dos Estados Unidos e da União Europeia em relação a Cuba demonstram bem este dilema.

Os Estados Unidos sempre preconizaram uma política de linha dura com vista ao isolamento do regime cubano. Desta forma, a política norte-americana para Cuba baseia-se na convicção de que o estímulo à agitação social pelo fomento das dificuldades

económicas incentivará o fortalecimento da oposição que por sua vez irá liderar o processo de derrube do regime castrista. A convicção dominante nos Estados Unidos é a de que o embargo só poderá ser levantado quando existir uma democracia de facto em Cuba ou quando Fidel Castro for efectivamente afastado do poder. Por isso, só o derrube de Castro constituirá um «progresso» no sentido da democratização e liberalização do país. Pelos mesmos motivos, a tendência tem sido a de subestimar ou ignorar as mudanças positivas que se têm feito sentir tanto em Cuba como nas relações do país com o estrangeiro<sup>6</sup>.

A posição de linha dura norte-americana em relação a Cuba não tem obtido os resultados desejados; de facto, pode-se afirmar que as sanções e a enorme pressão têm servido mais para reforçar o regime castrista e para justificar medidas de repressão interna do que para enfraquecer o governo e promover a reforma interna<sup>7</sup>. As medidas punitivas podem ser mais eficazes a penalizar a população pelos erros dos seus governantes do que os governantes pelos erros que cometem contra a sua população.

O posicionamento da União Europeia em relação a Cuba tem, até há muito pouco tempo, diferido significativamente dos Estados Unidos. A ue tem defendido a promoção do comércio e a intensificação do diálogo político para assim «fomentar a emergência de um regime livre, democrático e constitucional»<sup>8</sup>. A União Europeia tem procurado manter aberto o diálogo, exigindo ao mesmo tempo a mudança, por exemplo na reforma do código penal e da Constituição, na libertação de presos políticos e no reconhecimento das forças de oposição internas. Mais recentemente, a ue recomendou a reforma político-económica em Cuba, em troca da qual o país beneficiaria de um acordo com a ue de cooperação económica e política.

Ao contrário dos Estados Unidos, a tendência na União Europeia é para tomar em consideração e recompensar as «reformas» e a mudança. Os europeus defendem que a política intransigente dos Estados Unidos pouco tem contribuído para a promoção dos direitos humanos em Cuba; contudo, a política de diálogo construtivo da ue também não parece ter alcançado os objectivos desejados. Apesar de se opor tradicionalmente à aplicação de sanções e, ultimamente, à lei Helms-Burton, a União Europeia tem-se mostrado incapaz de progressos significativos com a sua política «do pau e da cenoura».

A política da ue em relação a Cuba tem consistido em recomendações de reforma política e económica como pré-condição para a assinatura de um acordo-quadro de cooperação com a ilha. Contudo, após se ter tornado evidente que o regime de Fidel Castro não estava disposto a levar a cabo uma reforma interna em troca de um acordo de cooperação, a ue parece condenada a uma posição irrelevante naquilo que aparentemente se tornou numa questão polarizada, após os Estados Unidos terem adoptado uma «solução punitiva» radical para o problema de Cuba<sup>9</sup>.

Os Estados Unidos reagiram à oposição europeia, canadiana, russa, japonesa e latino-americana à lei, acusando os seus aliados de procurarem minar a política norte-americana de fragilização de regimes perigosos e hostis ao manterem laços económicos com estes. Num recente editorial do jornal El País, o senador Jesse Helms acusou os países aliados dos Estados Unidos de faltarem às suas obrigações ao adoptarem uma política de cobardia e hipocrisia moral para com Cuba<sup>10</sup>. Estas acusações têm duas implicações. A primeira é que manter qualquer tipo de relações com um regime não-democrático equivale a apoiá-lo e é por isso imoral. A segunda é a de que a manutenção de relações

comerciais e de investimento é um incentivo ao reforço de regimes autoritários, enquanto que uma política de bloqueio e de embargos é uma forma de derrubar tais regimes.

Qual das abordagens é mais eficaz a produzir mudanças pró-democráticas em países terceiros? Deverá a cooperação económica aguardar que os passos no sentido da democratização sejam dados ou poderá antes ser utilizada como instrumento de promoção destas mudanças?

Como é defendido mais à frente, e tem já sido referido por outros analistas, as políticas de promoção da democracia são mais eficazes em períodos de transição de regime, quando os actores internacionais podem contribuir para enfraquecer as forças autoritárias e ao mesmo tempo fazer o equilíbrio de forças pender para o lado da oposição democrática<sup>11</sup>. A pressão externa pode igualmente ser útil na prevenção de um potencial retrocesso autoritário. Mas mesmo nestes casos não é certo que o «intervencionismo democrático» seja a variável crucial a determinar os resultados do processo. De qualquer forma, a eficácia da acção dos actores externos depende sempre da capacidade de acção da oposição interna face às forças não-democráticas ou autoritárias. Por outras palavras, o seu sucesso necessita de uma forte oposição interna apoiada pela sociedade civil.

Pelos mesmos motivos, a condicionalidade política funciona apenas em circunstâncias relativamente limitadas. Poderá promover eficazmente mudanças de curto alcance, como sejam a realização de eleições ou a libertação de presos políticos, mas não pode provocar transformações estruturais. A contribuição dos actores internacionais para a democratização ou consolidação democrática, por oposição à simples transição para a democracia, é extremamente reduzida. A democratização consiste em alargar e aprofundar a democracia no sentido de uma cidadania efectiva. Exige o ultrapassar de obstáculos que a desigualdade e a pobreza colocam à participação na vida política, bem como a reforma de instituições-chave, como os partidos políticos, o sistema judicial e as forças policiais. Exige uma reforma fundamental do Estado e a emergência de uma sociedade civil capaz de defender e reivindicar os seus direitos face ao Estado. Estes processos históricos, invariavelmente longos, estão de tal forma dependentes de condicionantes internas no domínio político, social, institucional e mesmo cultural que a capacidade da ajuda externa ou de programas de cooperação económica para influenciar este tipo de processos de transformação é, na melhor das hipóteses, limitada.

De facto, as políticas de promoção da democracia e dos direitos humanos têm um maior impacto quando os seus destinatários revelam à partida uma vontade de democratização e de respeito pelos direitos humanos. Como o caso de Cuba demonstra, os governos podem simplesmente recusar-se a acatar as recomendações de reforma política e libertação de presos políticos, apesar da União Europeia referir continuamente a reforma política como uma pré-condição à assinatura de um acordo de cooperação<sup>12</sup>.

O caso de Cuba demonstra igualmente que mesmo as estratégias mais radicais de condicionalidade podem ser ineficazes para derrubar um sistema autoritário no qual a oposição é, na sua grande maioria, pouco activa. Como foi já referido, uma política de duras pressões pode produzir efeitos contrários aos pretendidos, pois ao ignorar pequenos sinais de liberalização levará possivelmente a uma regressão do regime. A oposição generalizada em torno do projecto de lei Helms-Burton poderá mesmo transformar a animosidade para com o unilateralismo norte-americano numa maior simpatia para com Fidel Castro, contrariando assim a intenção inicial de isolar o regime cubano.

Cuba tem revelado que o seu principal interesse é o de conter o descontentamento interno e não propriamente o de garantir o apoio externo<sup>13</sup>. Em 1993-1994, o regime demonstrou uma certa predisposição para negociar compensações pelas propriedades norte-americanas nacionalizadas, assinou um acordo sobre imigração com Washington, autorizou a circulação do dólar, convidou o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos a visitar a ilha e deu a entender que assinaria o Tratado de Não-Proliferação de Tlatelolco (1967). Em Janeiro de 1996, uma comissão de dissidentes foi autorizada a encontrar-se com representantes do Congresso e do Senado norte-americanos que se opunham ao projecto de lei Helms-Burton. Três presos políticos foram depois libertados, no seguimento de um apelo do senador Richardson<sup>14</sup>. Contudo, e perante a atitude de tudo ou nada dos Estados Unidos, o regime deve ter concluído que a estratégia de «bom comportamento» não era eficiente, uma vez que os dividendos políticos a tirar seriam reduzidos.

Por outro lado, a importância, a visibilidade e a legitimidade da oposição interna agrupada em torno do Concílio Cubano criado em Outubro de 1995 era crescente. A sua visibilidade resultou parcialmente do acordo de imigração assinado com Washington em Abril de 1995, acordo esse que pôs fim à «válvula de escape» que a imigração constituía e que tinha eficazmente expulso do país a oposição interna. Num contexto de desemprego e de crescimento das disparidades de rendimento com o desenvolvimento da economia paralela do dólar, as pressões exercidas pela oposição tornaram-se demasiado acutilantes para serem ignoradas, mesmo que isso implicasse a condenação internacional generalizada<sup>15</sup>. O regime deve igualmente ter calculado que estabelecer uma ligação directa entre a oposição interna e os «sabotadores» externos da revolução poderia ter as suas compensações em termos de apoio político interno.

Perante a lei Helms-Burton, e a intransigência do regime cubano, os Estados Unidos, a União Europeia e os países da América Latina vêem-se agora confrontados com duas questões cruciais: primeiro, saber, no contexto acima delineado, qual a melhor forma de promover a democracia em Cuba; e, segundo, como minorar os efeitos potencialmente danificantes nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, a ue e o seu parceiro norte-americano, bem como entre a ue e os seus parceiros latino-americanos.

O ponto seguinte procura avaliar o impacto que a aprovação da lei Helms-Burton pode vir a ter nos três patamares de relações acima referidos e analisar a forma como os Estados Unidos e a União Europeia irão provavelmente proceder para resolver o conflito que subjaz à aplicação da lei Helms-Burton.

## **A lei Helms-Burton e suas implicações nas relações triangulares**

### **Relações entre os Estados Unidos e a América Latina**

Cuba é desde há muito um foco de tensão entre os Estados Unidos e os seus vizinhos da América Latina e das Caraíbas. Cuba foi afastada, por insistência dos Estados Unidos, do sistema intra-americano e de todos os acordos políticos e económicos regionais, apesar dos apelos a favor da sua reintegração por parte de vários países do hemisfério. Washington tem pressionado regularmente os países da região para que não estabeleçam relações diplomáticas ou comerciais com a ilha; pressionou, por exemplo, o Chile para que este não retomasse as suas relações diplomáticas com Cuba, ameaçando-o com

sanções económicas e dificultando a sua entrada na nafta após o restabelecimento das relações diplomáticas do Chile com Cuba em Abril de 1995<sup>16</sup>.

Contudo, e apesar da oposição norte-americana, todos os países do hemisfério estabeleceram relações diplomáticas com Cuba. De facto, o comércio e o investimento latino-americano em Cuba têm aumentado significativamente ao longo dos últimos anos: se em 1990 apenas 5 por cento das relações comerciais de Cuba eram com países da América Latina, este número tinha, em 1994, subido para 35 por cento<sup>17</sup>.

Apesar das divergências preexistentes quanto à política a seguir em relação a Cuba – tanto entre os Estados Unidos e a América Latina como entre os próprios países latino-americanos –, a lei Helms-Burton desencadeou um confronto inédito: a lei Helms-Burton foi fortemente criticada pela Organização de Estados Americanos (oea) aquando da sua reunião no Panamá em Julho de 1996, pela Cimeira do Grupo do Rio em Cochabamba, na Bolívia, em Setembro de 1996, e pelo Comité Jurídico Inter-Americano da oea<sup>18</sup>.

O aparente retorno dos Estados Unidos à tradicional política unilateral para com os seus vizinhos do Sul contribui para o enfraquecimento do sistema de cooperação multilateral na resolução de crises regionais que tinha emergido no seio da oea. O fim da Guerra Fria parecia anunciar uma relação mais equilibrada entre os Estados Unidos e os países da América Latina; as mudanças políticas e económicas que se verificaram na região abriram a possibilidade de uma atitude mais aberta e menos defensiva nas relações intra-americanas. Existia, com efeito, uma percepção comum de que o reforço das instituições regionais e internacionais seria um importante contributo para o aprofundamento das acções multilaterais nas Américas. A Iniciativa Bush para as Américas simbolizou este novo espírito de negociação e concertação multilateral<sup>19</sup>.

A aprovação da lei Helms-Burton demonstrou claramente as fragilidades deste novo sistema quando confrontado com uma acção unilateral que contraria as tendências recentes para uma parceria mais equilibrada entre os Estados Unidos e a América Latina e para o estabelecimento de acordos de livre comércio à escala do hemisfério, como a nafta e o projecto de Área de Livre Comércio das Américas (ftaa).

A lei Helms-Burton tem implicações particularmente sérias para os terceiros dos Estados Unidos na nafta; o México e o Canadá não só são, na região, os mais importantes investidores em Cuba, como são igualmente os que possuem economias mais interligadas com a dos Estados Unidos<sup>20</sup>. Tanto o Canadá como o México mostraram-se já dispostos a recorrer aos instrumentos legais da nafta para neutralizar os efeitos negativos do diploma no comércio trilateral.

Indirectamente, a ratificação da lei é passível de afectar os interesses regionais dos Estados Unidos, na medida em que poderá salientar as vantagens do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que inclui a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai, em detrimento da nafta e de outras iniciativas norte-americanas de livre comércio. Na realidade, a lei Helms-Burton, lado a lado com o ressentimento gerado na América Latina pelas políticas norte-americanas de certificação antidrogas e de aparente recurso ao protecçãoismo contra os produtos latino-americanos e mexicanos em particular, poderá conduzir a um retrocesso nos avanços registados recentemente nas relações no hemisfério<sup>21</sup>.

O conflito quanto à forma de ultrapassar o problema de Cuba far-se-á também sentir nas relações entre a União Europeia e a América Latina, porque o que está em causa é exactamente o papel da ue na região enquanto promotor da democracia através de uma política de envolvimento construtivo.

### **As relações euro-latino-americanas**

A União Europeia possui uma tradição de diálogo político construtivo e de promoção dos direitos humanos na América Latina. O envolvimento no processo de paz da América Central nos anos 80 através do Diálogo de S. José demonstrou a capacidade da ue intervir como um actor internacional coeso e desempenhar um papel positivo enquanto «árbitro» de um conflito polarizado. Este diálogo representou de facto um primeiro passo, tímido mas bem sucedido, para a projecção internacional da União Europeia como actor internacional. Acresce que os vários Estados-membros da ue, bem como um vasto número de organizações não governamentais (por exemplo, a Igreja e organizações partidárias internacionais) deram nos anos 80 um importante contributo para as transições democráticas dos vários países latino-americanos.

A democratização de Cuba é hoje, tal como foram nos anos 80 as crises da América Central, a principal questão política da região, devido essencialmente às suas repercussões internacionais. Como já foi referido, o interesse da União Europeia por Cuba tem sido evidenciado pelas diversas tentativas de fomentar a reforma política e económica através de um acordo de cooperação. A negociação deste acordo foi proposta pela primeira vez pelo Parlamento Europeu em 15 de Setembro de 1993.

Contudo, só em 1995 foram efectivamente iniciadas as tentativas nesse sentido. Nesse ano, vários passos foram dados no sentido de assinar um acordo com Cuba, mais tarde suspensos devido à crise iniciada com o abate de dois aviões. A 28 de Junho, a Comissão Europeia publicou um documento que recomendava o início de conversações com o governo cubano acerca do futuro das relações entre a ue e a ilha. A este documento seguiu-se, no início de Novembro, uma visita a Cuba de representantes da troika comunitária, na altura constituída pela Espanha, França e Itália, que se encontrou com representantes do governo e da sociedade civil. Finalmente, a 15-16 de Dezembro, a Comissão solicitou ao Conselho Europeu que aprovasse um novo mandato de negociações para 1996.

O interesse em estabelecer um acordo de cooperação como instrumento de promoção destes objectivos respondia a várias exigências. Em primeiro lugar, a ue pretendia manter-se como actor político relevante na região através de uma política de envolvimento construtivo, na mesma linha do bem sucedido Diálogo de S. José. Esperava assim encorajar as autoridades cubanas a levar a cabo um processo de reforma política e económica por via de negociações amigáveis, em vez de assumir uma posição intransigente<sup>22</sup>.

Em termos mais pragmáticos, o objectivo do acordo de cooperação era o de instituir um quadro jurídico que protegesse os investimentos europeus em Cuba, num contexto de crescimento dos interesses económicos dos Estados-membros pela ilha. Embora insignificante do ponto de vista europeu, a União Europeia tornou-se para Cuba um dos seus principais parceiros económicos, representando, em 1994, 37 por cento das importações e 27 por cento das exportações da ilha.

Havia igualmente neste processo uma lógica institucional: os laços entre a União Europeia e Cuba são quase inexistentes e a fragilidade das relações constitui uma excepção num contexto de crescente envolvimento político e económico da ue na América Latina durante a última década. As relações diplomáticas com a ilha foram formalmente estabelecidas apenas em 1989 e o Conselho, a Comissão e o Parlamento

Europeu limitavam-se a condenar a situação dos direitos humanos em Cuba e a encaminhar principalmente ajuda humanitária para os sectores mais carenciados da população<sup>23</sup>.

Por último, e talvez mais significativo, está em jogo a credibilidade dos mecanismos de promoção da democracia recentemente desenvolvidos pela ue. A União Europeia utiliza as cláusulas de condicionalidade política dos seus acordos económicos como parte da sua estratégia de promoção da democracia no exterior. Estes acordos referem a governação democrática como um critério para a atribuição de ajuda e asseguram uma relação entre a prestação de assistência e a aplicação de reformas significativas. Esta condicionalidade política foi utilizada pela primeira vez nos acordos estabelecidos com os países da Europa Central e de Leste no seu período pós-comunista e tornou-se desde então comum aos acordos europeus de cooperação.

Com efeito, desde 1992 que os princípios da democracia e dos direitos humanos se tornaram elementos essenciais em praticamente todos os acordos de cooperação da União Europeia com países ou regiões terceiros. A ue assinou acordos de cooperação que incluíam cláusulas de condicionalidade para promoção da democracia e dos direitos humanos com todos os países da América Latina à excepção de Cuba.

O mecanismo de promoção da democracia da União Europeia é um elemento essencial da sua projecção externa e uma componente importante das suas tentativas de se assumir como actor internacional relevante no pós-Guerra Fria. A «excepção cubana» constitui neste contexto uma questão importante.

À semelhança do que faz com a condicionalidade política, a ue recorre, desde 1993, aos fundos para prestação de assistência humanitária bem como para promoção de reformas democráticas e de protecção dos direitos humanos. Nessa altura, a Comissão Europeia criou uma série de linhas orçamentais para estes fins. A Iniciativa Europeia para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos, lançada em 1994 e que incluía diversas acções para a promoção destes objectivos políticos na América Latina e Cuba, não constitui nenhuma excepção. Os fundos de cooperação para Cuba aumentaram em 1993, quando a ue decidiu apoiar Cuba após esta ter perdido grande parte do seu comércio com os países do ex-comecon. Em 1994, 37 por cento dos fundos de cooperação com Cuba eram oriundos da Comissão Europeia; se levarmos ainda em consideração os fundos de cooperação atribuídos bilateralmente pelos principais doadores europeus – Suécia, Itália e Espanha –, o valor cresce para 59 por cento. Torna-se então notório que a União Europeia investiu parte da sua imagem política e dos seus recursos económicos na promoção da mudança política num país latino-americano, contrariando assim a política de oposição intransigente normalmente associada aos Estados Unidos.

Contudo, a receita do Processo de S. José parece não ter tido os resultados esperados em Cuba, na medida em que o acordo de cooperação não fomentou a aplicação de medidas de reforma política, tal como aconteceu com o Vietname, país com o qual a ue assinou um acordo de cooperação em 1995. Aquando da sua visita à ilha, no início de Fevereiro de 1996, o Comissário Europeu Manuel Marín recomendou ao governo de Cuba que reconhecesse o Concílio Cubano (organização que agrupa cento e trinta movimentos dissidentes) em troca da assinatura do acordo. A reacção de Fidel Castro foi interditar as reuniões públicas da organização e prender centenas de dissidentes<sup>24</sup>. Em resposta, a Comissão Europeia anunciou a paralisação das negociações do acordo e, adicionalmente, foi decidido que Cuba não participaria como observador no encontro ue-Grupo do Rio



que se realizaria em Abril de 1996. O incidente com os aviões norte-americanos foi a gota de água nas conversações entre a União Europeia e Cuba; em Maio de 1996, a ue suspendeu as negociações com o governo de Cuba e várias declarações foram emitidas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu condenando o incidente<sup>25</sup>.

Face ao fracasso das tentativas de promoção da democracia através de um envolvimento construtivo, e com a ratificação da lei Helms-Burton, a ue viu-se encurralada entre a obrigação de respeitar os direitos humanos básicos na condução da sua política externa e de cooperação e a tradicional oposição ao embargo norte-americano.

Este fracasso poderá ter implicações nas relações da União Europeia com a América Latina. Por um lado, o abandono dos esforços de apoio à reforma em Cuba, ao mesmo tempo que procura neutralizar os efeitos da lei Helms-Burton, significará para a ue a perda de credibilidade enquanto «agente promotor da democracia» a nível regional e a cedência perante um diploma legal que entra directamente em conflito com as regras do comércio internacional, bem como com a sua liberalização. Se os políticos norte-americanos se encontram em condições de proclamar «sucesso», o seu posicionamento unilateralista será então justificado e a ue encontrar-se-á numa posição moralmente ambígua. Por outro lado, se a ue conseguir colocar-se numa posição intermédia, isso poderá significar a sua afirmação enquanto actor regional coeso e credível<sup>26</sup>. Em termos imediatos, a oposição da ue à lei Helms-Burton incentivou a oposição do México e de outros países latino-americanos à política dos Estados Unidos. Este facto pode significar o fortalecimento da imagem da ue como actor internacional credível. Contudo, e a longo prazo, a política de promoção da democracia da União poderá ser questionada se o sucesso da chamada «via alternativa» não se fizer sentir.

### **Relações Estados Unidos-União Europeia**

Num artigo publicado poucos meses após a promulgação da lei Helms-Burton, um analista observou que se os Estados Unidos passassem de uma política agressiva de desestabilização para uma outra de promoção pacífica das forças da oposição democrática cubana, isso constituiria um importante passo para colmatar as divergências que se verificam, por um lado, entre os grupos dominantes nos Estados Unidos quanto à forma de fazer face à Revolução Cubana e, por outro, entre os grupos dominantes na Europa e na América Latina<sup>27</sup>. Os acontecimentos que se seguiram, contudo, contrariam esta posição.

Existem duas grandes interpretações dos motivos por detrás da política norte-americana para Cuba. Alguns observadores afirmam que ela é influenciada por considerações políticas e eleitorais internas; outros consideram-na o produto de uma determinada visão política, estratégica e ideológica. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos justificavam a sua política de linha dura em relação a Cuba através de uma lógica característica da época, considerando Cuba como uma ameaça à segurança nacional. O embargo declarado pelo Presidente John Kennedy em 1960 transformou-se num símbolo da hostilidade norte-americana face ao regime castrista; a sua eficácia para o derrube do governo revelou-se nula, devido principalmente aos laços económicos de Cuba com a União Soviética.

Finda a Guerra Fria, a ênfase deslocou-se da lógica geopolítica de segurança nacional para a situação política interna de Cuba. As administrações Bush e Clinton deixaram de apoiar acções violentas de desestabilização contra Cuba, preferindo recorrer a uma

combinação de apoio à oposição interna com um reforço do embargo. Paradoxalmente, o fim da Guerra Fria e o colapso do império soviético significaram não uma política mais dialogante, mas sim um apertar das imposições económicas ao país. Mais ainda, Cuba tornou-se o alvo preferencial de um novo programa de promoção da «democracia e da liberdade de comércio»<sup>28</sup>. Sendo a excepção à regra numa América Latina maioritariamente democratizada, Cuba deveria por isso ser isolada e excluída das instituições, cimeiras e acordos regionais.

A política norte-americana para Cuba procurou igualmente responder às exigências do calendário eleitoral. No espectro político norte-americano «não existe nenhuma desvantagem em tomar uma atitude dura» em relação a Fidel Castro. Como foi já observado, «a nossa política em relação à Indonésia não provoca a flutuação de votos, nem mesmo a forma como nos relacionamos com a China tem grande impacto em termos de votos. Mas Castro continua a ser politicamente explosivo»<sup>29</sup>. A adopção de uma política intransigente em relação a Cuba assegura o importante apoio eleitoral da comunidade cubana de Miami e constitui um valioso instrumento de negociação no Congresso e no Senado. Uma política flexível, por seu lado, acarretaria importantes custos e nenhuns dividendos domésticos imediatos.

A pressão de dar resposta a exigências políticas internas fez-se certamente sentir durante a Administração Bush, quando o predecessor da lei Helms-Burton, o Cuban Democratic Act ou projecto de lei Torricelli, foi aprovado no Congresso em Outubro de 1992. O diploma reforçava o embargo, limitando fortemente os investimentos em território cubano e alargando a interdição de investimentos a empresas subsidiárias norte-americanas. O diploma interditava os barcos que negociavam com Cuba de atracar nos portos norte-americanos se permanecessem na ilha mais de seis meses, restringia aos norte-americanos o direito de enviar para Cuba dinheiro que se destinasse a financiar viagens para os Estados Unidos e impunha penas legais às violações do embargo<sup>30</sup>.

George Bush mostrou-se relutante em assinar o projecto de lei pelas mesmas razões que tinham levado Henry Ford e Henry Kissinger a recusar uma lei anterior com disposições semelhantes – porque ela iria provocar conflitos com os seus parceiros comerciais no Canadá, na Europa e na América Latina. Bush, contudo, cedeu face à necessidade de demonstrar, durante a campanha eleitoral presidencial em 1992, a sua capacidade de conduzir uma política de linha dura<sup>31</sup>.

A não menos intransigente política de Bill Clinton pode igualmente ser vista como uma resposta a exigências de ordem eleitoral. A estratégia de Clinton parece ser a de garantir um crescente apoio entre os eleitores de direita para assim competir com o Partido Republicano. Durante a campanha eleitoral de 1992, Clinton nomeou Jorge Mas Canosa como o representante da comunidade cubana exilada nos Estados Unidos, da qual recebeu fundos consideráveis para o financiamento da sua campanha<sup>32</sup>. A necessidade de levar em consideração as exigências dos republicanos tornou-se ainda mais premente após as eleições intercalares para o Congresso que, em 1994, deram ao Partido Republicano a maioria nas duas Câmaras<sup>33</sup>.

Contudo, em 1995, várias medidas pareciam indicar uma certa evolução na política norte-americana para Cuba. Tem-se afirmado que esta evolução deveu-se essencialmente aos elementos liberais do Departamento de Estado que, apesar de defenderem os mesmos objectivos dos elementos mais intransigentes, não deixavam de referir a importância que os contactos culturais, académicos e religiosos poderiam ter no processo de implosão do

regime<sup>34</sup>. A influência destes «liberais» parece explicar a política seguida por Clinton que combinava o aumento das restrições, das trocas comerciais, das viagens e da ajuda, com um aumento dos esforços diplomáticos para derrubar o regime cubano. De facto, um relatório do Departamento de Estado e do Conselho de Segurança Nacional acerca das relações Estados Unidos-Cuba indicava que a política anterior era ineficaz e aconselhava a formulação de novas políticas conducentes às reformas que os Estados Unidos desejam para Cuba.

Assim, durante o ano de 1995, a Administração efectuou importantes alterações à sua política cubana de imigração, alterações essas que não agradaram ao lobby de exilados. A comunidade de cubanos exilados sempre gozou de um estatuto especial desde que, em 1966, o Congresso aprovou o Cuban Adjustment Act que concede aos refugiados cubanos garantias exclusivas entre os imigrantes nos Estados Unidos. Em Maio de 1995, este estatuto foi substancialmente corrigido pelo Presidente Clinton, na sequência do êxodo de mais de quarenta mil boat people em direcção à Florida, a quem foi negada a entrada em território norte-americano e que posteriormente foram enviados para a base norte-americana na baía de Guantanamo, nas mesmas condições dos refugiados haitianos<sup>35</sup>. A decisão de alterar o estatuto dos refugiados cubanos nos Estados Unidos, tomada na sequência de negociações secretas com Fidel Castro, enfureceu a comunidade de exilados cubano-americanos. Mas Canosa retirou o seu pedido de quarenta e cinco milhões de dólares para a reinserção dos refugiados<sup>36</sup>.

Esta medida terá sido, porventura, fruto mais de um cálculo político imediatista do que uma verdadeira mudança na política para Cuba. Quanto à situação dos refugiados, Clinton optou por uma negociação secreta com Fidel Castro, contrariando os interesses da comunidade de exilados cubanos e dando ouvidos aos avisos do Pentágono quanto à iminência de uma crise de imigração devido à emergência na sociedade norte-americana de uma forte tendência contra a imigração. A permanência dos refugiados em Guantanamo custava a cada contribuinte norte-americano um milhão de dólares por dia e o sentimento anti-imigrantes tinha atingido, com a crise dos refugiados do Haiti, os valores mais elevados de que há recente memória.

Com efeito, poder-se-á afirmar que em vez de definir claras opções políticas para Cuba ou para a América Latina em geral, as medidas tomadas pelo Presidente norte-americano eram no fundo tomadas com base em cálculos de curto prazo para provocar efeitos essencialmente internos<sup>37</sup>. Esta tendência confirmou-se com a ratificação presidencial da lei Helms-Burton e com a posição intransigente que Clinton posteriormente assumiu durante a campanha eleitoral de 1996. Mais uma vez, Clinton utilizou uma postura intransigente para atrair o voto habitualmente conservador da comunidade cubano-norte-americana de New Jersey e principalmente da Florida, um Estado que se revelou crucial para a sua vitória nas presidenciais de 1996<sup>38</sup>.

Qualquer que seja a interpretação que se faça da política norte-americana para Cuba, parece claro que a ratificação da lei Helms-Burton desencadeou um processo de confronto entre os dois parceiros transatlânticos cujos efeitos se procura agora minorar mas cuja eliminação será bastante difícil. Os Quinze mandataram a Comissão Europeia para tomar as medidas necessárias contra os Estados Unidos no quadro da Organização Mundial do Comércio (omc); o Conselho Europeu declarou igualmente que a União Europeia «possui o direito e a intenção de reagir aos interesses norte-americanos no que toca a esta lei ou qualquer outra iniciativa legislativa que produza efeitos

extraterritoriais»<sup>39</sup>. Numa reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Quinze a 30 de Julho de 1996 foram aprovadas uma série de medidas de retaliação contra a lei<sup>40</sup>. Estas incluíam um pedido à omc que se pronunciasse definitivamente em relação à lei, a restrição de vistos aos empresários norte-americanos na Europa, a elaboração de uma «lista negra» de empresas norte-americanas interessadas em processar outras empresas europeias e a aprovação de leis que neutralizem os efeitos extraterritoriais deste tipo de legislação<sup>41</sup>.

A política norte-americana para Cuba ou «pró-democracia» não só afecta a capacidade dos Estados Unidos de competir no mercado internacional por colocar restrições aos seus investidores no estrangeiro como também, e mais importante pelo menos no que diz respeito à União Europeia, ao aplicar medidas extraterritoriais, viola a soberania dos seus concorrentes internacionais e quebra as regras do comércio mundial e da competição.

De facto, poder-se-á defender que a lei não se destina a ganhar meia dúzia de votos na Florida (a maior parte dos eleitores cubano-norte-americanos possuem um voto republicano fidelizado), nem a promover a democracia (a lei provocou a ruptura nas conversações entre delegações cubanas e de Miami), nem tão-pouco a defender os direitos humanos (existem outras regiões tais como a China onde as violações dos direitos humanos são consideravelmente mais graves e para as quais não está previsto qualquer tipo de medidas punitivas). Pelo contrário, o objectivo é o de limitar a competitividade europeia e de outros países para mais tarde permitir a entrada dos investidores norte-americanos em mercados nos quais não possuem actualmente qualquer tipo de laços<sup>42</sup>. Com as empresas europeias a tomarem vantagem na constituição de joint-ventures num contexto de ausência de competição norte-americana, as empresas dos Estados Unidos tendem a perder as oportunidades de investimento<sup>43</sup>.

Apesar de esta ser essencialmente uma interpretação conspirativa e não levar em consideração outras realidades e motivações, não deixa de ser verdade que a oposição à lei Helms-Burton constitui uma questão de princípio e uma recusa em aceitar um precedente que irá dar a uma superpotência a capacidade de unilateralmente afectar as actividades de indivíduos de países ou regiões terceiros.

O mesmo se pode afirmar no que respeita à oposição europeia ao projecto de lei Kennedy-D'Amato aprovado no Congresso no final de Julho de 1996 após a explosão de um avião da twa nesse mês. O projecto de lei ratificado a 5 de Agosto pelo Presidente Clinton prevê a penalização de empresas que possuem mais de quarenta milhões de dólares em investimentos no Irão e na Líbia<sup>44</sup>. Ao contrário da lei Helms-Burton, que afecta apenas interesses económicos europeus relativamente insignificantes, o projecto de lei Kennedy-D'Amato poderá vir a afectar interesses comerciais vitais. Mais de 20 por cento do petróleo europeu provém da Líbia e do Irão<sup>45</sup>. Em Setembro de 1996, a União Europeia aprovou medidas de reacção à lei Kennedy-D'Amato. A 28 de Outubro, o Conselho aprovou uma directiva obrigatória para todos os Estados-membros que impede as empresas europeias de agirem em conformidade com a lei Helms-Burton e lhes dá a possibilidade de exigirem compensações às empresas norte-americanas que operam na Europa e que utilizam o diploma norte-americano para apresentarem queixa de empresas europeias com negócios em Cuba. Por fim, a 20 de Novembro, após os Estados Unidos terem rejeitado a primeira apelação europeia na omc, a União Europeia requereu àquela organização que criasse um comité para a resolução da disputa desencadeada pela lei Helms-Burton.

Apesar deste conflito, nem os Estados Unidos nem a União Europeia – ambos grandes beneficiários do sistema da omc –, parecem ter como objectivo desvalorizar o papel da instituição ou as regras de comércio internacional que protegem um sistema de trocas favorável aos seus interesses. Na realidade, nenhum deles espera tirar proveito de políticas de promoção dos direitos humanos e da democracia que de alguma forma contrariem o processo coordenado pela omc de liberalização do comércio, processo este que representa um passo importante no sentido da reorganização do sistema internacional de comércio no pós-Guerra Fria.

Assim, as posições tomadas desde o início deste conflito transatlântico mostram claramente que os dois lados têm procurado minorar os efeitos negativos da lei. Em 1996, Bill Clinton nomeou um embaixador especial, o Subsecretário de Estado para o Comércio e antigo Embaixador dos Estados Unidos junto da União Europeia, Stuart Eizenstadt, para forjar uma coligação internacional contra Fidel Castro cujo objectivo seria o de garantir um consenso para a condenação de Cuba nas Nações Unidas e na sua Comissão de Direitos Humanos<sup>46</sup>. Os Estados Unidos anunciaram entretanto que o capítulo III da lei será suspenso se entretanto for constituída uma aliança internacional para a promoção dos direitos humanos em Cuba.

A União Europeia respondeu a esta iniciativa com uma declaração de Política Externa e de Segurança Comum (pesc), instrumento diplomático da ue raramente utilizado em relação à América Latina. O documento pesc reflecte aproximadamente a posição tomada pelo Conselho em 1994. Recomenda à ue que prossiga os seus esforços de apoio à transição pacífica para a democracia em Cuba e afirma que esta ocorrerá mais facilmente se promovida directamente pelo regime actual; recomenda ao Conselho a revisão de seis em seis meses da cooperação condicionada; propõe a intensificação do diálogo com todos os sectores da sociedade cubana; recomenda igualmente maior atenção ao respeito dos direitos humanos e ao cumprimento de acordos internacionais, à libertação de presos políticos e à reforma do código penal e da economia. Por fim, garante a continuidade da ajuda humanitária mas desde que esta seja administrada cada vez mais e se possível por organizações não governamentais europeias, instituições religiosas e outras organizações internacionais.

Apesar da declaração não se afastar da posição tradicional da União Europeia face a Cuba, não deixa de colocar uma maior ênfase no reforço da cooperação com a sociedade civil e adopta uma postura mais activa do que no passado no que respeita às reformas políticas tendentes à democratização. Este posicionamento deve-se em parte a uma pressão por parte dos Estados Unidos e à necessidade de responder às exigências que os Estados Unidos colocam para a suspensão dos aspectos mais controversos da lei Helms-Burton. Resulta também da alteração da política espanhola em relação a Cuba, por sua vez resultado da mudança de governo e da promessa eleitoral do Primeiro-Ministro José Maria Aznar de adoptar uma política mais dura face a Cuba. As primeiras propostas de Espanha pouco se afastavam das dos Estados Unidos e eram bastante mais duras do que aquelas que acabaram por ser adoptadas através da declaração pesc. Foi a oposição da Bélgica, França, Alemanha, Holanda e Suécia que impediu a aprovação das propostas espanholas<sup>47</sup>.

Os Estados Unidos responderam positivamente à mitigada declaração pesc, afirmando que ela constituía uma aproximação das posições europeias e norte-americanas. A declaração permitiu ao Presidente norte-americano justificar a segunda derrogação

provisória do capítulo III da lei em Janeiro deste ano, adiando assim por mais seis meses os problemas que a sua aplicação provocará. No estado actual das coisas, tanto os Estados Unidos como a União Europeia demonstraram existir um consenso quanto à necessidade de promover a democracia em Cuba e aproximaram-se, pelo menos no papel, quanto aos métodos para alcançar este objectivo. Contudo, os problemas centrais mantêm-se: em primeiro lugar, como prevenir os efeitos negativos dos capítulos III e IV da lei – este último não sujeito a derrogações provisórias – quando estes forem aplicados e o seu impacto na credibilidade e na validade das regras do comércio internacional; e, em segundo lugar, como garantir que as iniciativas para a promoção dos direitos humanos tal como são defendidas pelos Estados Unidos e pela União Europeia sejam efectivamente influentes na mudança política em Cuba.

### **Conclusões**

Alguns aspectos dos recentes desenvolvimentos do processo parecem indicar uma eventual conciliação de interesses e mesmo uma nova oportunidade de sucesso para as negociações entre a União Europeia e o governo cubano. A troika comunitária, constituída pela Irlanda, Luxemburgo e Holanda visitará Cuba na primeira metade de 1997 com o objectivo de discutir a nova posição comum face à ilha. Será dada maior ênfase à democracia e aos direitos humanos e procurar-se-á intensificar os contactos entre a União Europeia e os grupos da sociedade civil cubana.

Por outro lado, a aprovação de uma declaração pesc referente a um país da América Latina parece indicar um aumento da importância da região na política externa da União Europeia. Existem ainda indicações de que o capítulo III da lei poderá ser indefinidamente suspenso se a ue retirar o seu pedido de criação de um comité no quadro da omc. De facto, o Director-Geral da omc, Renato Ruggiero, afirmou esperar que esta disputa seja resolvida fora da organização. Pode-se ainda esperar que o conflito tenha servido para aproximar os Estados Unidos e a União Europeia no que respeita aos métodos de promoção da democracia e dos direitos humanos em países terceiros. Representantes da Comissão Europeia solicitaram aos Estados Unidos que adoptem uma posição mais flexível, o que originou o reinício das conversações com Cuba sobre questões migratórias, ao mesmo tempo que vários congressistas visitavam a ilha em meados de Dezembro passado, a primeira visita do género desde o abate dos aviões.

De qualquer forma, não será fácil resolver os problemas que a aplicação da lei gerou, independentemente dos esforços diplomáticos efectuados. A 6 de Dezembro de 1996, o Vice-Presidente da Comissão Europeia, Leon Brittan, anunciou que a União Europeia iria requerer a suspensão dos aspectos mais ofensivos da lei e solicitar a sua anulação total. Isto exigiria naturalmente a concordância do Presidente e da maioria do Congresso.

Com a ratificação da lei, o controlo de parte importante da política externa americana fica nas mãos do órgão legislativo<sup>48</sup>: o primeiro capítulo da lei da Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act prevê a sua suspensão apenas em caso de alteração no regime político em Cuba, acompanhado da aprovação pelo Congresso de um diploma que autorize a suspensão das sanções. Isto significa que a anulação da lei exigiria «o reconhecimento público por um número considerável de congressistas e senadores que o regime castrista tinha obrigado o corpo legislativo norte-americano a recuar numa questão altamente simbólica», o que é bastante improvável<sup>49</sup>. Como foi afirmado por um

analista, «o Presidente Clinton permitiu que uma componente tão importante da política externa norte-americana ficasse refém de um interesse específico»<sup>50</sup>.

Será igualmente difícil para o Supremo Tribunal norte-americano declarar a totalidade da lei como inconstitucional. Ela passou com uma esmagadora maioria nas duas Câmaras e foi ratificada pelo Presidente. Se o Tribunal a rejeitasse, seria o início de um doloroso conflito de poderes sem precedentes. Foi também já referido que a derrogação provisória conduz a uma situação legal complexa pela qual o direito de reivindicar prejuízos existe mas a capacidade de apresentar um processo em tribunal é negada, o que abre caminho a uma série de situações confusas a resolver pela Administração<sup>51</sup>.

A lei possui sérias implicações também para os Estados Unidos, ou talvez principalmente para os Estados Unidos. Como foi já afirmado, «as multinacionais norte-americanas reconhecem estar entre as principais beneficiárias do direito internacional. A violação deste pelos Estados Unidos, tal como se verifica com este diploma, retira-lhe a autoridade moral para levantar a voz contra outros países que em futuras ocasiões actuem fora do direito internacional»<sup>52</sup>. Nas palavras de outro analista, «em especial para os funcionários dos departamentos de Comércio e de Estado, a perspectiva de uma lei que reafirma a autoridade da legislação norte-americana sobre os negócios das empresas do país que operam no estrangeiro consegue deitar por terra os esforços iniciados há mais de trinta anos para garantir às filiais norte-americanas o mesmo tratamento que os governos estrangeiros oferecem às suas próprias empresas»<sup>53</sup>.

Para além disso, como foi referido por outro comentador, «o governo de Fidel Castro nunca conseguiria pagar uma dívida de cem mil milhões de dólares, mesmo que o desejasse fazer. Contudo, uma vez apresentados nos tribunais norte-americanos, os pedidos de indemnização não desaparecerão, mesmo que Fidel Castro seja afastado do poder. Pelo contrário, estes pedidos ameaçam bloquear qualquer tentativa de normalização das relações entre Washington e um governo cubano pós-Fidel Castro»<sup>54</sup>. De facto, é desde já claro que as empresas envolvidas em joint-ventures em Cuba parecem dispostas a permanecer na ilha apesar da ameaça que pesa sobre elas e há sinais de que a economia cubana continuará a crescer independentemente da lei. Assim, uma lei que pretende abater o inimigo atirando sobre os seus próprios aliados, acabará por não compensar todas as complicações desencadeadas, pois nem sequer provocará o impacto desejado de isolar economicamente Cuba.

A lei Helms-Burton e as suas sequelas chamaram a atenção para dois dilemas importantes do pós-Guerra Fria: por um lado, o confronto entre o unilateralismo e o multilateralismo como métodos de resolução de crises e de problemas internacionais; e, por outro lado, a relação entre uma lógica de «ética» e uma lógica dos «interesses comerciais» nas relações externas. Serve ainda para ressaltar as dificuldades inerentes a qualquer tentativa de promoção da democracia do exterior, quaisquer que sejam os métodos adoptados.

Parafraseando uma expressão atribuída ao Presidente Theodore Roosevelt, no caso de Cuba verificou-se a seguinte «divisão de trabalho» no que respeita à promoção da democracia e dos direitos humanos: a União Europeia «fala docemente» e os Estados Unidos «seguraram o bastão». De futuro, será necessário que a União Europeia fale mais alto e que os Estados Unidos se contenham na utilização do bastão para castigar os seus inimigos sem ao menos consultarem previamente os seus aliados do pós-Guerra Fria, com todos os prejuízos que isso acarreta para estes últimos.

## NOTAS

1 Cf. S. Clinton Greenhouse, *Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba*, p. 1.

2 Cf. irela, *Cuba: Towards a New Crisis?*, p. 5.

3 Por exemplo, cerca de vinte empresas chilenas possuem investimentos em Cuba no valor de sessenta e três milhões de dólares, principalmente nos sectores do turismo, finança e bens imóveis. Em 1995 as exportações chilenas para Cuba atingiram 17,5 milhões de dólares, quatro vezes mais do que em 1994. Cf. «Recovery Goes on but Doubt Lingers», *Caribbean and Central America Report*, 29 de Agosto de 1996. Cerca de cem empresas da Colon Free Zone, a maior parte delas do sector de produtos electrónicos, serão afectadas pela lei. O total das suas exportações para Cuba atinge anualmente os trezentos e cinquenta milhões de dólares, pouco menos de 7 por cento do total das exportações da região. Cf. *Latin American Report: Caribbean*, Maio de 1995.

4 Cf. «Cuba: How Foreign Firms Fare», *Business Latin America*, 22 de Agosto de 1994, p. 2, citado por Petras e Morley, *Clinton's Cuba Policy: Two Steps Backward, One Step Forward*, p. 275.

5 Cf. «US to Bar Executives with Cuban Links», *The Financial Times*, 11 de Maio de 1996.

6 De facto, o abandono do apoio aos movimentos revolucionários e do aventureirismo militar ligados ao expansionismo soviético, os seus crescentes laços com a economia capitalista através do investimento e comércio com as economias da Europa e de outras regiões não são vistos como sinais de progresso.

7 Para mais informação cf. Ana Julia Jatar, «Helms-Burton Backfire», *The Washington Post National Weekly Edition*, 29 de Julho-4 de Agosto de 1996, p. 27.

8 Cf. Decisão B-4-0132, 0139, 0150 e 1052/94.

9 Cf. Whitehead, «What Europe Can Do in Response to Helms-Burton» e irela, *The eu's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impact*.

10 Jesse Helms, «Nuestros Aliados no Tienen Criterios Morales», *El País*, 24 de Julho de 1996.

11 Para um estudo mais detalhado desta questão, ver o trabalho de Barahona de Brito sobre condicionalidade política e a promoção dos direitos humanos e da democracia nas relações entre a União Europeia e o Mercosul, a publicar em 1997.

12 Cf. «Political Reform on Agenda of eu, Cuba Talks», *Financial Times*, 13 de Fevereiro de 1996. Cf. igualmente irela, op. cit.

13 irela (1996), p. 1.

14 Cf. «Cuba se Propone Liberar a 10 Presos Politicos Reclamados por EEUU», *El Pais*, 27 de Janeiro de 1996 e «Cuba Excarcela a Tres Presos Politicos por Gestiones de un legislador de EEUU», *El Pais*, 11 de Fevereiro de 1996. Cf. igualmente Petras e Morley, op. cit., p. 275.

15 O Comissário europeu Manuel Marín, por exemplo, encontrou-se com membros do Concílio aquando da sua visita a Cuba em Fevereiro de 1996. Para mais informações sobre a «latinoamericanização» de Cuba, cf. Jorge Castaneda, «Cuba y Puerto Rico», *El Pais*, 22 de Fevereiro de 1996.

16 Cf. Petras e Morley, op. cit., p. 272.

17 Cf. *Latin American Monitor: Caribbean*, Maio de 1995.

18 Cf. «America Latina Dicrepa Sobre la Contundencia de la Condena a la Ley Helms-Burton contra Cuba», *El Pais*, 4 de Setembro de 1996.



19 Feinberg refere-se à emergência de uma simetria substantiva. Cf. Feinberg.

20 Tal como acima referido, em meados de 1994, o México investiu 1,4 mil milhões de dólares para assim garantir o controlo de 49,5 por cento da companhia de telefones cubana. As empresas Domos (telecomunicações) e Cemex prepararam-se para encetar uma acção judicial em defesa de funcionários e respectivas famílias impedidas de viajar para os Estados Unidos. O investimento da Domos coloca-a em confronto legal com a itt que está em condições de processar a Domos por traficar em propriedade confiscada. A Cemex poderá ser alvo de uma acção análoga por parte da Lone Star Industries de Stamford, Connecticut. Cf. «Mexican Groups prepare Cuban Defence», The Financial Times, 28 de Maio de 1996. A Cemex optou por sair da ilha assim que se colocou a hipótese de ser processada, principalmente devido ao elevado valor dos seus negócios nos Estados Unidos. A Domos, por seu lado, decidiu ficar. A Sherritt International do Canadá e a Domos foram as primeiras empresas a ser atingidas pelo capítulo IV da lei. Ambas decidiram ficar. Cf. «Domos Uncowed by Helms-Burton bar», Latin American Weekly Report, 5 de Setembro de 1996.

21 As dificuldades das ilhas de Barlavento das Caraíbas na exportação de bananas e a disputa entre os Estados Unidos e o Brasil e a Venezuela pela exportação de petróleo refinado são questões em causa. Cf. «Resentment Grows Towards Washington», Latin American Weekly Report, 1 de Agosto de 1996.

22 Os laços políticos e culturais entre Cuba e Espanha e a Internacional Socialista têm constituído um importante impulso para a tendência conciliatória que a Europa tem demonstrado para com o regime de Fidel Castro. Nos Estados Unidos, as questões cubanas foram já referidas como sendo um assunto interno espanhol. Cf. Roy, «España, la Unión Europea y Cuba: la evolución de una relación muy especial a una política de gestos y presión», p. 14 e Sahagun, «Cuba: Un Asunto Interno Español». Em 1986, a Espanha assinou efectivamente um acordo com Cuba de compensação pela confiscação de bens em 1959 a 3159 hispânicos. O total de quarenta milhões de dólares, montante a ser pago em quinze anos, bastante reduzido mas que permitiu a resolução do problema.

23 A ajuda humanitária é distribuída através da Agência Humanitária da Comunidade Europeia (echo) que abriu uma filial em Havana em Abril de 1994. Cf. Parlamento Europeu e Comissão Europeia (1995).

24 Fidel Castro negou igualmente a autorização a representantes de ong's cubanas de visitar o Parlamento Europeu. Cf. «La Cerrazon de Fidel», El País, 9 de Maio de 1996; «eu Envoy Seeks Closer Cuba Ties», The Financial Times, 9 de Fevereiro de 1996; «La ue Pretende de Cuba un Compromiso de Amnistia para los Presos Politicos», El País, 10 de Fevereiro de 1996; «El Régimen de Castro impide Encuentro de 130 disidentes en La Habana», El País, 24 de Fevereiro de 1996.

25 Cf. «Los Quince Renuncian o Ofrecer a Cuba un Acuerdo de Cooperacion», El País, 7 de Março de 1996; «eu Halts Talks on Cuba Economic Co-operation», Financial Times, 8 de Maio de 1996.

26 Cf. Whitehead, What Europe Can Do in Response to Helms-Burton.

27 Cf. Robinson, «Pushing Polyarchy: The US-Cuba Case and the Third World», p. 567.

28 Cf. idem, ibidem, p. 643 e Petras e Morley, op. cit., pp. 273 e 279. Esta deslocação começou a ter lugar no final dos anos 70 e durante os anos 80, no período de Carter e no final do mandato de Reagan, quando foi abandonado o apoio a regimes autoritários e se

iniciou uma política de apoio a processos eleitorais de transição para a democracia e de «antitotalitarismo».

29 Cf. D. E. Singer, «Real Politics: Why Suharto is in and Castro is out», *The New York Times*, 31 de Outubro de 1991, p. 3 e D. Williams, «us Rejects Cuba's Demand That Exiles Buy Tour Packages», *The Washington Post*, 17 de Setembro de 1993, p. A2, os dois citados por Petras e Morley, op. cit., pp. 282 e 275, respectivamente.

30 Por outro lado, aumentava o custo das comunicações telefónicas e dos serviços de correio que se destinassem a «facilitar» a comunicação entre dissidentes cubanos e os Estados Unidos. Para uma descrição do processo que conduziu à aprovação do projecto de lei Torricelli e das suas disposições, cf. crs Report For Congress, «Congress and Policy Toward Latin America em 1992», Congressional Research Service, Biblioteca do Congresso, 15 de Outubro de 1993, pp. 7-9.

31 A questão de Cuba foi utilizada contra Bush por Bill Clinton durante a campanha eleitoral, acusando-o de não ser suficientemente duro com o regime castrista. Clinton apoiou incondicionalmente o bloqueio económico, prometeu aumentar a pressão sobre o governo cubano se fosse eleito e apoiou o projecto de lei Torricelli, na altura em apreciação. A Fundação Nacional Cubano-Americana liderada por Mas Canosa foi um elemento importante para assegurar a promulgação do projecto de lei Torricelli.

32 A influência de Mas Canosa foi aparentemente demonstrada quando ele se opôs à nomeação do advogado cubano-americano Mario Baeza como responsável da Administração Clinton para a política cubana. Alexander Watson foi posteriormente nomeado com o seu apoio. Cf. J. M. Goshko, «Controversy Erupts on Latin American Post», *The Washington Post*, 23 de Janeiro de 1993, p. A4, citado por Petras e Morley, op. cit., p. 276. Clinton recusou em Agosto de 1994 o pedido de Fidel Castro para encetar conversações bilaterais de domínio geral na sequência de uma crise de imigração e concordou, por pressão do lobby, apenas com o estabelecimento de contactos a nível diplomático para resolução do problema dos refugiados. Cf. D. Williams e J. F. Harris, «us Shuns High Level Talks with Cuba: Raft Rescue Costing Millions», *The Washington Post*, 26 de Agosto de 1994, p. A22.

33 Na sequência destas eleições, o senador Jesse Helms foi eleito como presidente do Comité de Relações Externas e o representante Dan Burton foi nomeado como presidente do Sub-comité de Assuntos do Hemisfério Ocidental do Comité dos Assuntos Externos.

34 Ver S. Greenhouse, «To Undercut Castro, us Plans Links with Cubans», *The New York Times*, 7 de Agosto de 1995, pp. 1 e 3 e citado por Petras e Morley, op. cit., p. 285.

35 Apesar de vinte e dois mil refugiados que estavam na base terem sido posteriormente admitidos nos Estados Unidos, os que mais tarde tentaram a sua sorte foram reenviados para Cuba.

36 Em Agosto de 1994, a administração Clinton tinha já interdito a entrada de refugiados cubanos nos Estados Unidos, após vinte e três mil cubanos terem sido interceptados entre Junho e Agosto na costa da Florida. Em Setembro de 1994 fora assinado um novo acordo sobre imigração, pelo qual os Estados Unidos permitiam a entrada de mais vinte mil imigrantes em troca de um controlo mais apertado por parte das autoridades cubanas dos indivíduos que tentassem sair de Cuba. Em 1995 o Presidente Clinton anunciou ainda novas medidas no sentido de facilitar as trocas individuais e de minorar as restrições às viagens e remessas, bem como de alterar certas disposições da lei Helms-Burton. Cf.

«Estados Unidos Anuncia la Apertura de Nuevas Lineas de Cooperacion Oficiosa con Cuba», El País, 9 de Fevereiro de 1996.

37 O facto de uma série de especialistas na América Latina ter deixado a Administração foi interpretado como consequência da ausência de política para a região. Alexander Watson, Richard Feinberg, Morton Halperin, Richard Nuccio e Arturo Valenzuela são exemplos de funcionários que deixaram os seus lugares na Casa Branca, no Departamento de Estado e no Conselho de Segurança Nacional. Cf. Roy, op. cit., p. 15.

38 Em 1992 a posição intransigente de Clinton valeu-lhe a vitória no Condado de Dade, onde grande parte da comunidade exilada está concentrada, apesar de ter perdido noutras partes da Florida. Cf. Smith, «Our Cuba Diplomacy», p. 3. Foi aprovada uma série de medidas contra o regime cubano após a tomada de posse de Clinton e antes da aprovação da lei Helms-Burton. Em Setembro de 1993 vários governos foram informados pelas embaixadas norte-americanas locais de que o governo dos Estados Unidos era desfavorável aos investimentos estrangeiros em negócios cubanos que antes se encontravam na posse de americanos. Os programas de viagens a Cuba para exilados foram interditos, bem como as remessas monetárias dos Estados Unidos para Cuba. Foram igualmente estabelecidos limites para o envio de prendas a familiares, terminaram os voos charter, anunciou-se a incrementação da utilização de emissões de rádio e televisão e quem pretendesse viajar para Cuba passou a necessitar de uma licença especial do Departamento do Tesouro, sendo apenas os jornalistas e os funcionários do Governo autorizados a visitar Cuba.

39 «eu Summit Warns us on Sanctions», The Financial Times, 24 de Junho de 1996. Os vários Estados-membros tomaram, a título individual, medidas para proteger os seus negócios. Em Junho de 1996 Cuba tinha já assinado dezoito acordos de protecção de investimentos com os seus principais parceiros comerciais e de investimento, entre os quais, Espanha, Reino Unido, França, Itália, Rússia e Alemanha (Maio de 1996). O Reino Unido invocou a sua lei de protecção dos interesses comerciais de 1980 como forma de impedir as empresas inglesas de se sujeitarem aos efeitos da lei Helms-Burton. Também a Espanha tem ponderado a possibilidade de utilizar uma lei que imponha uma coima de dez milhões de pesetas às empresas que ajam conforme à lei Helms-Burton.

40 Decidiu-se, contudo, que a aplicação destas medidas ficaria suspensa até às eleições presidenciais norte-americanas de 5 de Novembro de 1996.

41 Estas incluem o não reconhecimento do valor legal do diploma e de qualquer decisão judicial norte-americana autorizando as indemnizações e dando a possibilidade às empresas europeias afectadas de serem compensadas com os lucros na Europa de empresas norte-americanas que provoquem tais prejuízos. Foi avançada também uma proposta para que a Comissão elabore legislação que proteja os empresários europeus não só da lei Helms-Burton mas de qualquer lei de efeitos extraterritoriais e que o comité K-4 que lida com os aspectos do Terceiro Pilar (Justiça e Assuntos Internos) elabore um quadro comunitário para a recusa de vistos. Cf. «La ue Acelera las Represalias Contra Washington», El País, 25 de Julho de 1996. Contudo, a acção da omc poderia não produzir efeitos. O projecto original incluía uma disposição que interditava a importação de bens contendo, entre outros, açúcar cubano em clara violação das regras da omc. As restantes disposições também não estão, obviamente, em concordância com as regras da omc. Mais ainda, o artigo 21 do gatt autoriza a evocação da «segurança nacional» ou de uma «emergência nas relações externas» para justificar o não cumprimento das suas

regras. Contudo, se os Estados Unidos utilizarem este argumento é bastante provável que o Comité 113 do Conselho de Ministros que lida com a apelação da omc recorde aos Estados Unidos que a sua posição irá favorecer os Estados árabes radicais que a utilizam nas suas relações com Israel. O gatt prevê a regulamentação do acesso ao território, tal como referido no capítulo IV da lei, mas isso não significa necessariamente «restringir», o que no fundo é o que a lei faz. Uma das medidas mais controversas que acabou por ser aprovada foi a de forçar a filial alemã de uma empresa americana, por exemplo, a pagar uma compensação a uma empresa de outro país europeu afectada pela lei. Isto implica uma coordenação a nível europeu da política de retaliação.

42 Ver a análise que German Ojeda faz de um artigo de The Economist em «La Cuestion Cubana», El País, 30 de Junho de 1996.

43 Entre as firmas que demonstraram interesse em investir em Cuba estão Archer, Daniel Midlands, Colgate Palmolive, Procter and Gamble, General Motors, Kmart, Gillette, Johnson, AT&T, Sheraton, Radisson and Royal Caribbean Cruise Lines. Cf. «Negocios Si; en Cuba, Tambien», El País, 8 de Fevereiro de 1996.

44 As várias formas de penalização previstas na lei incluem a interdição de exportação para os Estados Unidos, o concurso a contratos administrativos nos Estados Unidos, o acesso a créditos superiores a dez milhões de dólares de instituições financeiras públicas, a concessão de licenças de exportação, o acesso à assistência do Banco Americano de Exportações-Importações, bem como a limitação do acesso a obrigações do tesouro norte-americano.

45 Repsol (Espanha), Elf e Total (França), Agip (Itália), omv (Áustria), Petrofina (Bélgica), Veba e Wintershall (Alemanha) e outras empresas europeias possuem importantes investimentos nos dois países.

46 Stuart Eizenstadt foi nomeado a 16 de Agosto de 1996. O facto de Mas Canosa se ter recusado a encontrar-se com ele não parece ser um bom augúrio para a sua missão. A União Europeia recusou-se igualmente a iniciar conversações com ele até a lei Helms-Burton ser definitivamente revogada. O Congresso e o governo mexicanos rejeitaram também um encontro com Eizenstadt.

47 Cf. irela, The eu's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impact.

48 Cf. Whitehead, op. cit., p. 2.

49 Idem, ibidem, p. 5.

50 Idem, ibidem, p. 4. Houve indicações de que um grupo de jovens cubano-americanos mais moderado e a favor do diálogo estava a ganhar protagonismo exactamente antes do abate dos dois Cessna. A ratificação da lei foi um impulso importante ao reforço da posição dos sectores mais radicais da comunidade.

51 Stephen Fidler e Nancy Dunne, «Cuban Compromise Postpones Wave of Lawsuits», The Financial Times, 17 de Julho de 1996.

52 Robert Muse, advogado da Amstar Corporation, uma empresa de açúcar de Connecticut que pede a Havana uma indemnização de oitenta e um milhões de dólares, in «The Long Arm of American Law», The Financial Times, 8 de Julho de 1996.

53 Cf. Rieff, «From Exiles to Immigrants», pp. 85-86.

54 «The Long Arm of American Law», The Financial Times, 8 de Julho de 1996. A lei afectará bens no valor de cinquenta mil dólares. Pensa-se que o valor total dos bens deverá ser de cem mil milhões de dólares, o equivalente a cinquenta anos de exportações cubanas. Existem já 5991 pedidos de indemnização efectuados por cidadãos americanos

antes de 1972, relacionados com expropriações cubanas. Mais de oitocentos destes pedidos serão reavaliados à luz da lei.

## **BIBLIOGRAFIA**

Brito, Alexandra Barahona de (1997), *Political Conditionality and the Promotion of Democracy and Human Rights in Relations Between the European Union and the Mercosur*. Lumiar Paper, vol. 8. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais-ieei. A publicar.

Parlamento Europeu (1995a), *Note on the Political Situation in Cuba and its Relations with the European Union*. 30 de Janeiro.

Parlamento Europeu (1995b), *Draft Report on the Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: relations between the European Union and Cuba*. Brussels: Comité de política externa, de segurança e de defesa, 16X [PE 214.311/A].

Parlamento Europeu (1996), *Resolution on the Communication of the Commission to the Council and the European Parliament on the Relations between the European Union and Cuba* [PE 195.833].

Feinberg, Richard (1994).

irela (1994), *Cuba. Apertura Economica y Relaciones con Europa*. Madrid: irela.

irela (1996a), *Cuba: Towards a New Crisis? Briefing brf-96/l-cuba*.

irela (1996b), *The eu's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impact*. Briefing brf-96/6-cuba.

Perera Gomez, Eduardo (1994), «La Union Europea y Cuba. Hacia un mayor realismo en las relaciones», in *Revista de Estudios Europeos*, n.o 31 (Julho-Setembro), pp. 25-60.

Petras, James and Morley Morris (1996), «Clinton's Cuba Policy: Two Steps Backward, One Step Forward», in *Third World Quarterly* 17, no. 2, pp. 269-287.

Rieff, David (199-), «From Exiles to Immigrants», in *Foreign Affairs* 74, no. 4 (July-August), pp. 76-89.

Robinson, William I (1995), «Pushing Polyarchy: The us-Cuba Case and the Third World», in *Third World Quarterly* 16, no. 4, pp. 643-659.

Roy, Joaquin (1996), «Espanña, la Unión Europea y Cuba: La evolución de una relación muy especial a una política de gestos y presión». Trabalho apresentado no I Congresso Europeu de especialistas na América Latina, 25-29 Junho, Salamanca, Espanha.

Sahagun, Felipe (1996), «Cuba: Un Asunto Interno Español», in *Meridiano Ceri*, n.o 10, pp. 4-9.

Smith, Wayne S. (1994), *Our Cuba Diplomacy*. Washington DC: Centre for International Policy.

Whitehead, Laurence (1996), «What Europe Can do In Response to Helms-Burton». Discurso de encerramento da Conference Tightening the us Embargo on Cuba: Implication for Trade and Investment, organized by irela, 10 July, Hotel Estela, Sitges, Catalonia.