

Washington i Havana: nastupa li konačno novo doba?

Jadranka Dujić Frlan, Ana Marija Kožić Grivić***

Sažetak

Jedan od najdulgotrajnijih sukoba u povijesti američke vanjske politike onaj je između Kube i SAD-a. Neke su američke vlade bile više sklone Kubi, dok su neke bile puno opreznije i u potpunosti nesklone bilo kakvim pregovorima. Od prekida diplomatskih odnosa iz 1961. godine SAD Kubi najviše zamjera oduzimanje imovine koju su potom kubanske vlasti nacionalizirale nakon Revolucije, što je dovelo do ekonomskog embarga na uvoz svih roba s Kube. Pozitivni pomaci u zatopljenju odnosa pojavili su se u razdoblju Carterove administracije te se nastavili u doba predsjednika Clintona. Bush Mlađi ne samo da je zadržao postojeće odnose hladnima nego ih je dodatno zahladio raznim zabranama Kubi. Obamina administracija naznačila je promjene koje su dovele do intenzivnih pregovora, pod pokroviteljstvom pape Franje, te do ponovne uspostave diplomatskih odnosa između te dvije zemlje.

Ključne riječi: Kuba, SAD, obnova odnosa.

Uvod

Odnos između SAD-a i Kube u posljednjih pola stoljeća iznimno je bogat događajima koji su se itekako odražavali i u međunarodnim odnosima. Posebno je poznata Kubanska raketna kriza, koja je dovela do točke usijanja u odnosima između dvije hladnoratovske strane te izazvala iznimnu napetost, te se smatra vrhuncem i istovremeno prekretnicom u povijesti Hladnoga rata. Nikada prije toga u povijesti svijeta atomski rat nije bio toliko vjerojatan kao tih dana. Nadalje, odnos dviju zemalja naj snažnije su obilježile ekonomske sankcije ili embargo, ujedno najduže sankcije u povijesti, a koje

* dr. sc. Jadranka Dujić Frlan, voditeljica Odjeka za kulturu, prosvjetu, sport i tehničku kulturu, Zagrebačka županija, j.dujic@zagrebacka-zupanija.hr

** Ana Marija Kožić Grivić, specijalistica međunarodnih odnosa i diplomacije

traju i do danas. Amerika je prve sankcije uvela već 1960. godine, a potpuni embargo uveden je 1961. godine. Tijekom niza godina embargo je postajao sve oštriji i zahvaćao je i treće zemlje koje su istovremeno poslovale s Amerikom i Kubom. Te su sankcije možda bile manje značajne u hladnoratovskom razdoblju zato što je Kuba imala moćnog sovjetskog saveznika koji je tu otočnu zemlju financirao i podupirao. Nakon njegova raspada Kuba je izgubila važan izvor financiranja, pa se počela okretati novim ekonomskim saveznicima. Odnos dviju zemalja isto su tako obilježile migracijske krize, kad su mnogi Kubanci napustili otok i svoje utočište pronalazili u SAD-u, gdje su njihov boravak i položaj regulirani i zakonskim propisima.

Uglavnom, o odnosu SAD-a i Kube napisani su brojni članci i knjige, i to je pitanje značajno i za međunarodne odnose općenito. No tema ovoga članka prvenstveno je usmjerena na novo razdoblje odnosa između SAD-a i Kube, koje je nastupilo obnovom njihovih diplomatskih odnosa, te razdoblju i postupcima nekolicine prethodnih američkih administracija i njihovim postupcima vezanim uz politiku prema Kubi. Pitanja su to američkog interesa prema Kubi, koji je znan već desetljećima, ali se na različite načine manifestira. Razloga za približavanje Kubi SAD ima više, a svakako je to i činjenica da je Kuba počela potpisivati sve brojnije sporazume s Rusijom, Kinom, ali i Europskom unijom. Problema ima podosta i čini se kako neće biti riješeni u dogledno vrijeme. Iako su ponovno uspostavljeni diplomatski odnosi, Sjedinjene Države nisu ukinule embargo, te se čini kako to niti neće uskoro učiniti. Moguće je da Sjedinjene Države postupno ukinu neke zabrane novim zakonima, baš kao što je to u prošlosti bio slučaj pojačavanja težine tadašnjih sankcija. SAD ne želi ukidati embargo sve dok Kuba, prema njihovu viđenju, ne pokaže neke pozitivne pomake po pitanju ljudskih prava. Kuba pak od SAD-a traži podizanje ekonomskog embarga i povratak zaljeva Guantánamo, u kojem su još uvijek američka vojna baza i zloglasni zatvor. Nadalje, Kuba zahtijeva da se prekinu i propagandni radijski i televizijski signali koje SAD odašilje prema Kubi. Teško je reći kako će se razvijati odnosi između te dvije zemlje s obzirom na to da su situaciju približavanja već počele iskorištavati mnoge druge zemlje. Kuba postaje zanimljiva za ulaganje, a postavlja se pitanje hoće li SAD izgubiti većinu kubanskog tržišta zbog svojih oštrih kriterija za potpuno ukidanje embarga. Kuba se nipošto ne bi trebala odricati svojeg sustava koji je gradila više od 50 godina jer on nije toliko loš koliko ga lošim Amerikanci žele prikazati, no zasigurno mora činiti još pomaka u promjeni ekonomske politike ukoliko želi popraviti svoje gospodarstvo te postati prosperitetnija zemlja koja se ne temelji samo na turizmu, već i na proizvodnji i izvozu. Budućnost će pokazati u kojem će smjeru ti odnosi ići s obzirom na to da se, prema najavama, predsjednik Raúl Castro nakon 2018. godine više neće kandidirati za predsjednika, a i na to da nova administracija očekuje i Sjedinjene Države. Preostaje nada kako naredne administracije neće pokvariti uloženi napor učinjen od strane obiju zemalja jer je bilo potrebno puno uložiti kako bi se došlo do ovakvog stupnja u od-

nosima. Nakon više od pola stoljeća svjedoci smo povijesnog približavanja i ponovne uspostave diplomatskih odnosa između Kube i SAD-a. Otvaranje veleposlanstava u kolovozu 2015. samo je formalni izraz tih nastojanja, no potrebno je prijeći dug put kako bi stvarni odnos zaživio.

Embargo na trgovinu SAD-a s Kubom

Najdulji embargo u modernoj povijesti koji traje još od šezdesetih godina prošlog stoljeća ekonomski je i financijski embargo koji su Sjedinjene Američke Države nametnule Kubi. Nakon što je Castro nacionalizirao američke kompanije, „kažnjenički“ embargo stupio je na snagu te traje sve do danas, a američkim kompanijama zabranjuje poslovanje s Kubom. Osim toga, SAD istovremeno koristi svoju poziciju najveće svjetske ekonomije, postavlja svoje uvjete i ostale zemlje odvraća od poslovanja s Kubom. S obzirom na to da mnoge razvijene zemlje uvelike ovise o američkom tržištu, ali i o globalnim financijskim institucijama, koje su produžena ruka američkog utjecaja, to se moglo uspješno provoditi. Kompanije koje su se ipak usudile poslovati s Kubom bivale su kažnjene od strane SAD-a, poput britanske banke HSBC (jedne od posljednjih u nizu) koja je dobila izuzetno visoku kaznu od čak 665 milijuna dolara (Tamayo, 2014.).

S mjerama ekonomske odmazde prva je započela administracija Dwighta D. Eisenhowera, a nastavio ju je Kennedy. S obzirom na to da su Sjedinjene Države oduvijek predstavljale logično tržište za Kubu, učinak tih mjera bio je dramatičan – trgovinska razmjena ubrzo je u potpunosti prestala. Embargo se nastavio, a retorika se protekom vremena prilagođavala ili mijenjala prema okolnostima na međunarodnoj političkoj sceni. Eksproprijacija američkih poduzeća iz 1960. bio je prvotni razlog koji je iznio Washington, zatim se sljedeće godine nastavilo s optužbama da se Kuba previše približila SSSR-u, da bi podrške latinskoameričkim gerilcima u borbi protiv vojnih diktatura ili kubanske intervencije u Africi, kao razlog nastavka vođenja iste politike, uslijedile u kasnijem razdoblju. Raspadom Sovjetskog Saveza 1991. godine mogla se očekivati normalizacija odnosa Kube i SAD-a, no blokada protiv Kube dobila je novi intenzitet, te je započela najteža ekonomska kriza u povijesti otoka. U vrijeme predsjednika Georgea H. Busha sredinom 1992. godine Kongres je usvojio Zakon o kubanskoj demokraciji (engl. Cuban Democracy Act), poznat i kao Torricellijev zakon,¹ kojim se daju ovlasti predsjedniku SAD-a da primjenjuje ekonomske sankcije prema onim zemljama koje budu održavale trgovinske odnose s Kubom i da zabranjuje trgovinsku razmjenu kompanijama s američkim kapitalom u zemljama Trećeg svijeta. U odredbama zakona stoji da će embargo biti na snazi sve dok se Kuba ne počne „demokratizirati i pošti-

1 Zakon je nazvan prema kongresmenu Robertu Torricelliju, koji ga je predložio.

vati ljudska prava². Zakon je zapravo uspostavio ekstrateritorijalni karakter sankcija Kubi, što predstavlja kršenje međunarodnog prava (Lamrani, 2015.). Prema tom zakonu, svakom se stranom brodu koji pristane u nekoj kubanskoj luci zabranjuje ulazak u Sjedinjene Države na šest mjeseci, bez obzira na zemlju njegova podrijetla. Time su pomorske kompanije dovedene u situaciju da moraju odabrati žele li trgovati s Kubom ili sa Sjedinjenim Državama, a odabir je u većini slučajeva jasan. Osim toga, zakon nameće sankcije svim zemljama koje pružaju pomoć Kubi: ako neka zemlja primjerice dodijeli pomoć Kubi, SAD će zauzvrat umanjiti svoju pomoć toj zemlji. Kako bi uvjerala međunarodne prijevoznike da je opslužuju, Kuba, koja po svom geografskom položaju ovisi o pomorskom transportu, mora plaćati daleko višu cijenu od tržišne. Opća skupština UN-a stavljala je u više navrata na glasanje rezolucije koje bi prekinule ekonomsku blokadu, ali SAD i Izrael uvijek su bili protiv (Lamrani, 2015.).

Sljedeći zakon koji je načelu ekstrateritorijalnosti dodao i retroaktivnost bio je Zakon o kubanskoj slobodi i demokratskoj solidarnosti (engl. Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act), ili Helms-Burtonov³ zakon, koji je usvojila Clintonova administracija 1996. godine. Zakon predviđa kazne za svaku tvrtku (uključujući neameričke) koja posluje, koristi ili prodaje proizvode tvrtke koju je Kuba nacionalizirala nakon 1959. godine. Osim što njegove odredbe krše međunarodno pravo, krše i američko pravo, ali to očito ne zabrinjava američke zakonodavce jer zakon uspješno djeluje tako što, zbog straha od kazni, uspijeva odvratiti brojne investitore od poslovanja s Kubom. Oba su zakona osuđivali američki saveznici poput Kanade, Ujedinjenoga Kraljevstva, Meksika i Francuske.

Povodom povijesnog posjeta Johna Kerryja prilikom otvaranja američkog veleposlanstva na Kubi, Fidel Castro iznio je gledište o „kompenzaciji koja odgovara šteti, čiji je iznos mnogo milijuna dolara“ (*Bussines Insider*, 2015.). Kubanski predsjednik Raúl Castro često povlači takva pitanja, no to je vrlo osjetljivo područje jer otvara novo poglavlje koje se odnosi na milijarde dolara reparacija, zbog nacionalizacije imovine tijekom Revolucije, američkim državljanima, kompanijama i Kubancima koji danas žive u SAD-u. Američko ministarstvo trgovine još je 1961. godine izračunalo da iznos oduzete imovine doseže 1,8 milijardi dolara, dok je danas ta brojka porasla na više od 1,126 trilijuna dolara (Renwick, 2015.), pa bi pitanje reparacije moglo biti kamen spoticanja u razvitku daljnjih odnosa.

Posljedice koje ostavlja embargo očituju su u svim sferama javnog i privatnog života, što je vidljivo iz brojnih primjera. Tako od 2004. godine osobe koje žele ići na Kubu za to trebaju imati dopuštenje ministarstva financija SAD-a, iako je svim sta-

2 Cuban Democracy Act iz 1992.

3 Senator Jesse Helms, republikanac iz Sjeverne Karoline, te predstavnik Dan Burton, republikanac iz Indiane.

novnicima Sjedinjenih Država stranog podrijetla dopušteno da putuju u zemlju iz koje potječu kada god to poželes. Boravci na Kubi ograničeni su na četrnaest dana svake tri godine, dok je prije ipak bilo dopušteno jedno putovanje godišnje. Isto tako, uvjet za posjet mora biti predočenje dokaza da najmanje jedan član obitelji još uvijek živi na otoku (*Washington Post*, 2015.). U sferi zdravstva, ekonomske sankcije imaju dramatične posljedice. Kuba ne može koristiti znanstvena otkrića jer približno 80 posto patenata u medicinskom sektoru pripada američkim farmaceutskim kompanijama i srodnim tvrtkama. „Restrikcije koje nameće embargo dovele su do uskraćivanja prava na pristup lijekovima, novim medicinskim i znanstvenim tehnologijama”, ustvrdila je visoka povjerenica za ljudska prava pri UN-u (Chanet, 2007.). Nije realno očekivati da će Sjedinjene Države u dogledno vrijeme ukinuti dugogodišnji trgovinski embargo, čak i kad bi pitanje o reparacijama palo u drugi plan. Predsjednik Barack Obama već je u dva navrata povukao poteze koji su ublažili ograničenja za putovanja Amerikanaca kubanskog podrijetla, kao i za članove akademskih i vjerskih skupina. Ukidanje trgovinskog embarga, koji ima snagu zakona, nalazi se u nadležnosti Kongresa i samo Kongres može povući embargo koji guši ekonomiju otoka, dok američki predsjednik unutar svojih izvršnih ovlasti može utjecati jedino na ublažavanje određenih restrikcija (Kuntić, 2015.).

Odnosi SAD-a i Kube u doba Clintonove i Bushove administracije

Svaki američki predsjednik, još od Eisenhowera, bio je uključen u neki oblik dijaloga s Castrom i njegovim predstavnicima. Neki razgovori bili su usko ograničeni, bavili su se samo određenim pitanjima od zajedničkog interesa, drugi su bili puno širi, uključivali su cjelokupni spektar pitanja koja su bila od interesa za obje strane. Rezultati nekih epizodnih dijaloga bili su konkretni sporazumi, formalni i neformalni; neki su zaustavljeni bez vidljivog rezultata. No svaki američki predsjednik, bilo on demokrat ili republikanac, vidio je neke prednosti u razgovoru s Kubom. Može se reći da je Kuba za SAD važnije unutarnjopolitičko nego vanjskopolitičko pitanje (Davies, 1998.). Doista, i demokratske i republikanske administracije nastojale su, u javnosti malo poznatim naporima, pronaći *modus vivendi* s Kubanskom revolucijom. Nakon odobravanja paravojne invazije za svrgavanje Castra silom i provedbe punog trgovinskog embarga, koji je trebao osakatiti kubansku ekonomiju, John Kennedy naredio je svojim suradnicima da „počnu razmišljati na malo fleksibilniji način“ i pregovarati o mirnom suživotu s Castrom. Tijekom predsjednikovanja Geralda Forda, Henry Kissinger usmjerio je svoje pomoćnike da se „nose izravno s Castrom“ i pregovaraju o poboljšanju odnosa. Jimmy Carter potpisao je predsjedničku odluku koja je vodila normalizaciji odnosa kroz izravne i povjerljive razgovore (Kornbluh, 2013.). Nije svaka američka administracija bila jednako naklonjena pokušajima rješavanja krize. Neke su im bile više sklone, dok

su druge samo pojačavale snagu sankcija proširujući ih raznim zakonima. Već spomenuti zakoni samo su osnažili postojeći ekonomski embargo.

Tijekom Clintonovog doba, baš kao i u doba njegovih prethodnika, vodio se niz tajnih pregovora s Kubom. Normalizacija odnosa nije bila prioritet jer je Clinton veću važnost pridavao elektorskim glasovima na Floridi nego odnosima s Havanom. U prvom mandatu migracijska kriza uvjetovala je pregovore s Havanom, što je rezultiralo dvama glavnim migracijskim sporazumima. U drugom mandatu slijedio je dijalog o pitanjima od zajedničkog interesa, što je uključivalo borbu protiv narkotika i proterrorističku suradnju. Clinton je također bio više otvoren za meku moć, aktivno potičući odnose, kao i širi društveni angažman. Predsjednik Clinton potpisao je 1995. godine izvršnu naredbu kojom je ukinuo neke putne restrikcije te je dopustio poslovanje Western Uniona (slanje novčanih doznaka) s Kubom, što je jako razljutilo kubansko-američke lidere, kao što je zastupnik Robert Menendez.⁴ Clinton je tada rekao kako ga je Menendez zvao svaka dva-tri dana, govoreći mu da bude stroži prema Castru. Taj ga je pritisak spriječio u zauzimanju jačeg stava protiv embarga, usprkos njegovoj žarkoj želji da se sankcije ukinu. Clintonova je administracija također rješavala pitanja imigracija u Sjedinjene Države posredovanjem u Kubanskom migracijskom sporazumu (engl. Cuban Migration Agreement) iz svibnja 1995., koji je doveo do politike poznate kao *wet foot/dry foot*. Sporazum se odnosio na Kubance koji su pokušavali pod zabranom imigrirati u SAD. Ukoliko su bili uhvaćeni na moru (*wet foot*), bili su vraćeni na Kubu, osim ako nisu jasno naveli strah od progona, dok je onima koji su uspjeli doći do obale (*dry foot*) bilo dopušteno ostati u Sjedinjenim Državama (LeoGrande; Kornbluh, 2014:299).

Osobno, Clinton je shvatio nedostatke američke neprijateljske politike prema Kubi. U jednom je razgovoru s američkim povjesničarom Taylorom Branchom rekao da svatko može vidjeti kako je embargo kontraproduktivan, ali nitko unaprijed ne razmišlja o posljedicama (Branch, 2009:346). Politički je međutim Clinton shvatio imperativ. Godine 1992. izborni put do Bijele kuće vodio je kroz Floridu. Ako uspije osvojiti nepokolebljivo konzervativnu kubansku američku zajednicu, koja obično glasa za republikance, ostvarit će cilj. Besprijekoran političar, Clinton je bio odlučan u tome da se sviđa kubanskim Amerikancima u vezi s pitanjem koje će odredi glasove – odnosima s Havanom (LeoGrande; Kornbluh, 2014:268).

Na kraju drugog mandata Clinton je bio frustriran zbog izostanka većeg napretka u poboljšanju američko-kubanskih odnosa, no „to je uvijek pitanje prioriteta“, kako je sam izjavio (Clinton, 2005:905). Clintonova politika prema Kubi duboko je ambivalentna, rastrgana između politike nepriznavanja i neprijateljstva, koja više nije imala smi-

4 Demokrat Robert „Bob“ Menendez, američki senator iz New Jerseyja, član Demokratske stranke, iz obitelji kubanskih emigranata.

sla u vremenima nakon Hladnog rata i prirodnog instinkta političara da se „razbije“ tradicionalno republikancima sklona Florida. Strategija kalibriranog odgovora i uspo- rednih pozitivnih koraka bila je usmjerena na postupno mijenjanje politike koja neće podići uzbunu u Miamiu. No predsjednik je jednu politiku podredio drugoj. Tako je propustio priliku promijeniti američko-kubanske odnose nabolje iz temelja. Potpisiva- njem zakona Helms-Burton bila je ograničena ne samo njegova mogućnost ulaženja u dijalog s Havanom i započinjanja normalizacije odnosa, već je ograničena i mogućnost djelovanja predsjednika koji su dolazili nakon njega. Ipak, Clintonova era proizvela je nekoliko trajnih uspjeha u odnosima SAD-a i Kube. Uspješni pregovori iz 1994. i 1995. rezultirali su normalizacijom migracija, koje su se svele na povremene krize koje su otežavale odnose. U njegovu drugom mandatu Clintonova je strategija sudjelovanja Kubanaca u pitanjima od zajedničkog interesa dovela do značajne, iako ograničene, suradnje u borbi protiv trgovine drogom i međunarodnog terorizma. Povezivanje ljudi i otvaranje obrazovnih putovanja i kulturne razmjene olakšali su kubanskim Ameri- kancima ograničenja putovanja i značili su obnavljanje mostova između američkog i kubanskog društva iako su vlade dviju država ostale otuđene. Kako je i sam Clinton izjavio, postignut je napredak i položeni su temelji za stvari koje dolaze kasnije (Leo- Grande; Kornbluh, 2014:344).

Promjena režima na Kubi ostao je nepokolebljiv cilj američke politike tijekom pred- sjednikovanja Georgea W. Busha. Uvjeren da bi pojačani ekonomski pritisak i pomoć kubanskih disidenata doveli do kolapsa režima, nasuprot pedesetogodišnjem iskustvu, Bushov vanjskopolitički tim nije pokazivao interes za dijalog s vladom za koju su bili uvjereni da je mogu uspješno eliminirati. Između Havane i Washingtona odvijala se rutinska rasprava i, nakon svega, predstavljala je *de facto* prešutno priznanje kuban- skog legitimiteta. Politika održivog angažmana prema otoku nastavila se sljedećih osam godina. Bushova beskompromisna politika bila je ukorijenjena ne samo u me- sijansko-vilsonijanskoj vanjskoj politici, već i u bliskim vezama s najkonzervativnijim kubanskim Amerikancima iz Miamijsa. Njih 82 posto 2000. godine glasalo je za republi- kance, kaznivši time demokrate zbog povratka Eliána Gonzáleza⁵ svome ocu na Kubu. Castrova pobjeda bila je i propagandna pobjeda republikanaca, koji su smatrali da su demokrati, dotad na vlasti, izdali kubansko-američku zajednicu na Floridi (Pomper, 2002:408). Predsjednik Bush imenovao je više kubanskih Amerikanaca na visoke polo- žaje nego bilo koji drugi predsjednik prije njega. Držali su ključne pozicije u Vijeću za

5 Majka Eliána Gonzáleza, razvedena od njegova oca, odlučila se na odlazak s Kube i plovidbu do Floride u nadi da će u SAD-u naći bolji život za sebe i sina. Brod je potonuo, majka se utopila, a tada šestogodiš- nji Elián bio je jedan od troje preživjelih koje je spasila američka Obalna straža. Predali su ga majčinoj rodbini u Miamijsu, ali je vraćen na Kubu ocu, što je predstavljalo ogromnu propagandnu pobjedu Castrova režima.

nacionalnu sigurnost, u Državnom tajništvu, Američkoj agenciji za međunarodni razvoj (USAID), u Komisiji za poravnanje međunarodnih potraživanja. Gotovo u svakoj agenciji konzervativni kubanski Amerikanci zastupali su prve linije Bushove politike prema Latinskoj Americi.

Dobra prilika za približavanje dviju zemalja ukazala se nakon terorističkog napada na SAD od 11. rujna, kad je Kuba bila jedna od prvih zemalja koja je uputila izraze sućuti i ponudila pomoć. U narednim mjesecima od Kube je zatraženo da pokaže dobru vjeru potpisivanjem svih dvanaest međunarodnih protokola protiv terorizma. Havana nije čak niti prigovorila kad su Sjedinjene Države odlučile koristiti bazu Guantánamo kao zatvorenički centar za pripadnike Al-Kaide i talibanske zatvorenike. Postojala je pragmatična suradnja između američkih i kubanskih oružanih snaga koje su bile u bazi, što je bio primjer dobrog modela za suradnju na ostalim područjima: suradnju u vezi s problemima droge, neorganiziranih migracija i borbe protiv terorizma (Castro, 2002.) Za Bushove tvrdolinijaše u politici prema Latinskoj Americi Fidel Castro bio je i dalje noćna mora. Borba protiv terorizma služila je kao opravdanje za politiku konfrontacije, a nadali su se da će uspjeti odbaciti i pritisak Kongresa za popuštanje embarga. Kuba je na popisu država koje sponzoriraju terorizam još od 1982., a optužena je za održavanje prijateljskih odnosa s drugim državama s tog popisa. Pomoćnik državnog tajnika za odnose sa zapadnom hemisferom, Otto Reich, bio je zadužen za pokretanje revizije politike prema Kubi s ciljem traženja novih načina promicanja brzog i mirnog prijelaza na demokraciju (Oppenheimer; Johnson, 2002.) U usporedbi s napadom od 11. rujna, kubanska prijetnja činila se slabašnom, pa ni Pentagon više nije vjerovao da Kuba još predstavlja značajnu opasnost za SAD. Još u vrijeme Clintonove administracije bilo je pokušaja da se Kuba makne s popisa terorističkih država jer nije bilo dokaza da sudjeluje ili podupire međunarodni terorizam. Prema Richardu Nucciju, nitko iz obavještajne zajednice nije osporavao te činjenice, no nitko u Bijeloj kući nije bio spreman nositi se s političkom burom koja bi nastala u slučaju uklanjanja Kube s tog popisa (Nuccio, 2002.). Kad je u svibnju 2002. godine State Department objavio novi popis, Kuba je bila na njemu. S obzirom na to da je Castro osudio američku vojnu akciju u Afganistanu, izvještaj ju je teretio da je „oscilirala tijekom rata protiv terorizma“. Uslijedile su optužbe za razvoj biološkog oružja. Naime SAD je smatrao da Kuba ima oružje za ograničeno ofenzivno biološko ratovanje. Utemeljenje tih izjava datiralo je iz devedesetih godina jer se smatralo da je napredna kubanska biotehnološka industrija sposobna proizvesti biološko oružje (Tamayo, 1999.) U svibnju 2002. bivši predsjednik Jimmy Carter posjetio je Kubu. Bush je podržao Carterove napore, izjavivši da očekuje „vrlo izravnu poruku Castru da omogući demokraciji da se ukorijeni, da zaustavi represiju i zaustavi utamničenja“, a s obzirom na to da je Carter bio predan ljudskim pravima, nije bilo sumnje da će govoriti u prilog demokraciji (Marquis, 2002.). Carter se

nadao da će obnoviti neke od mostova koje je Bush srušio. Carter i Castro raspravljali su o stanju američko-kubanskih odnosa i budućnosti Kube. Carter je predlagao Fidelu da poduzme određene inicijative, nudeći popis radnji koje bi mogle poboljšati klimu za odnose s Washingtonom, uključujući prijedloge za otvaranje zatvorenog političkog i gospodarskog sustava. Castro je odgovorio da bi prihvaćanje istih Washington tumačio kao znak slabosti. Carter nije imao iluzija da će njegovo putovanje na Kubu promijeniti odnose, no nadao se da će otvaranje dijaloga s Castrom stvoriti bolju klimu za buduće odnose. Castrova nespремnost da odgovori na bilo koji od Carterovih prijedloga razočarala je jer Castro očito nije bio sposoban katalizirati reforme i krenuti u nekom novom smjeru (LeoGrande; Kornbluh, 2014:353-355). U ožujku 2003. Bush je donio nove propise o ukidanju recipročne razmjene ljudi pokrenute u vrijeme Billa Clintona, gdje su najveću kategoriju činili putnici koji nisu bili kubanski Amerikanci. Tijekom predsjedničke kampanje iz 2004. ograničena je akademska razmjena na svega tridesetak studijskih programa razmjene između Kube i SAD-a. Mogućnost odlaska na Kubu kubanskim Amerikancima ograničena je na samo jedno putovanje u tri godine. Novi propisi ograničavali su i pomoć koju su kubanski Amerikanci mogli poslati svojim obiteljima na otoku preko doznaka (Sullivan, 2003.). Propisima iz 2003. i 2004. upola su smanjeni odlasci Amerikanaca na Kubu, humanitarna pomoć smanjena je s oko 10 milijuna dolara na 4 milijuna dolara godišnje, a smanjen je i ukupni iznos doznaka (kubanskih Amerikanaca obiteljima), s 1,25 milijardi dolara godišnje na oko jednu milijardu dolara godišnje. Putovanja u suprotnom smjeru, to jest odlazak Kubanaca u posjet SAD-u, praktički su eliminirana u doba Busha prizivanjem jedne odredbe iz Reaganove ere koja je onemogućavala ulazak u SAD svim vladinim djelatnicima. U centralno planiranoj ekonomiji, to se odnosilo gotovo na svakoga. Bushova administracija obrazlagala je kako će takve sankcije potkopati kubansku vladu te pridonijeti brzom kraju Castrove diktature (Arrington, 2006.). U listopadu 2003. godine predsjednik Bush imenovao je Komisiju za pomoć slobodnoj Kubi (engl. Commission for Assistance to a Free Cuba) koja je trebala osmisliti plan za prijelaz iz staljinističke vladavine u slobodno i otvoreno društvo te identificirati načine na koje se taj postupak može ubrzati. Prvi izvještaj Komisija je podnijela u svibnju 2004. i ponudila čitav niz opcija, koje su većinom bile rezultat konzervativnih promišljanja tijekom proteklih godina. Bush ih je odmah sve prihvatio, nadajući se brzom kraju Castrove vladavine (Chen, 2003.). U srpnju 2006. Fidel je zbog bolesti privremeno predao vlast svom bratu Raúl i šestočlanom timu. To je bio jedinstven slušaj nakon četrdeset i sedam godina od trijumfa Revolucije. U Washingtonu je prevladavala neizvjesnost. Je li Castro mrtav ili umire? Hoće li tim nasljednika moći održati režim? Javno, Bushova administracija reagirala je oprezno, ne želeći pokrenuti migracijsku krizu. Iako je Raúl Castro od samog početka preuzimanja dužnosti nudio Washingtonu pregovore „s ozbiljnosti i spremnosti na tretman s duhom jednakosti, uzajamnosti i najvećeg međusobnog uvažavanja“ (Castro, 2006.),

Državno se tajništvo oglušilo na ponude, ostajući predano politici promjene režima, prema Raúlu se odnoseći čak uvredljivo, nazivajući ga „Fidelovim malim bratom“ ili „Malim Fidelom“ (Bachelet, 2006.).

Osnovna pretpostavka Bushove politike bila je ta da je kubanska vlada, na vlasti gotovo pola stoljeća, zapravo krhka i ranjiva, ovisna o karizmatičnoj vladavini Fidela Castra. Američki dužnosnici bili su uvjereni da će, kad Fidel Castro ode s političke scene, režim jednostavno propasti. Budući da je njegova smrt bila neizbježna, premda nepredvidljiva, nisu vidjeli nikakvog razloga za pregovore s režimom čiji je životni vijek ovisio o životnom vijeku njegova osnivača. Planiranje trenutka Fidelove smrti bilo je žarište američke politike od prvog izvještaja Komisije za pomoć slobodnoj Kubi (Commission for Assistance to a Free Cuba) iz 2004. godine. Drugi izvještaj Komisije iz 2006., neposredno prije Castrove bolesti, preporučio je potrošnju od 80 milijuna dolara tijekom dvije godine na „promicanje demokracije“, uz iznos od 31 milijun dolara posebno predviđen za disidente (Rice; Gutierrez, 2006.). Izvještaj također uključuje i aneks u kojem je navedeno da će se tajnim operacijama dopuniti otvorena politika subverzije (Bachelet, 2007.). Ubrzo nakon što je Raúl Castro postao predsjednik, Državno tajništvo uspostavilo je „ratnu sobu“ – plan za kubanski kolaps. Fidel Castro teško je bolovao tijekom ostatka Bushova mandata, ali kubanski režim nastavio je funkcionirati normalno. Bush je vjerovao da će Fidelova smrt dovesti do brzoga kolapsa te da će na vlast doći disidenti u koje je Washington tako mnogo uložio. „Disidenti danas bit će lideri sutra“, izjavio je Bush u listopadu 2007. godine. Međutim taj se ishod nije ostvario, Bush je otišao s politikom iz šezdesetih, neublaženim neprijateljstvom prema režimu koji je nastojao ukloniti i konstantno na njega utjecati. Raúl Castro izjavio je da se neće zamarati ponudama maslinove grane Bushovoj administraciji, koju je nazvao „nepravilnom i opasnom“ (Castro, 2007.). Umjesto toga, on je to ponudio sljedećem američkom predsjedniku, potvrđujući spremnost Kube na ravnopravan razgovor.

Novi predsjednik – novi početak

Dok su Obamini protivnici, Hillary Clinton i John McCain, slijedili prokušani put pridobivanja konzervativnih američkih birača u pitanjima vezanim za Kubu, Obamin cilj bio je pridobiti umjerenjake, tada rastući segment zajednice prema anketama. Obama je toplo primljen u Miamiju, te je dobio 35 posto glasova kubanskih Amerikanaca u odnosu na samo 25 posto, koliko je dobio John Kerry 2004. godine, dokazujući kako demokrat može umjerenim stavom o Kubi osvojiti čvrstu republikansku izbornu jedinicu. Stvaranjem novih političkih razmišljanja o Kubi Obama je promijenio političku dinamiku kubanskog pitanja (Woods, 2008.). Ubrzo nakon što je novi predsjednik dao prisegu, ukazalo se više prigoda za zbližavanje Kube i SAD-a nego u bilo kojem trenutku u proteklih pola stoljeća. Samo nekoliko dana prije održavanja petog *summita*

šefova latinskoameričkih država u Trinidadu i Tobagu u travnju 2009. godine, Obama je ispunio svoje obećanje o ukidanju ograničenja putovanja kubanskih Amerikanaca. Također je ovlastio američke telekomunikacijske tvrtke da kontaktiraju s Kubom kako bi osigurale bolji pristup televiziji, radiju, telefonu i internetu (Obama, 2009.). Obama je isto tako nastojao obnoviti kulturne i akademske veze koje je Bushova administracija tako marljivo nastojala oslabiti. Kuba je bila spremna otvoriti dijalog o svim pitanjima, uključujući pitanja ljudskih prava i političkih zatvorenika, ali na ravnopravnoj osnovi s apsolutnim poštivanjem suvereniteta (LeoGrande; Kornbluh, 2014:370). Unatoč obećavajućem početku, pojavili su se oblaci na horizontu koji su sugerirali da se predsjednik Obama neće moći kretati brzinom kojom je očekivao ili obećavao jer pedesetogodišnji politički pravac nije bilo lako promijeniti. Kada je smanjio ograničenja za putovanja kubanskim Amerikancima, propustio je priliku ukinuti restrikcije stavljene u doba Busha o recipročnoj obrazovnoj razmjeni. Naredne dvije godine dozvole za odlazak na Kubu bile su na nižoj razini nego što su bile u vrijeme predsjednika Clintona. U travnju 2009. godine Kuba je i dalje bila na listi „država pokroviteljica terorizma“ unatoč očitim nedostatku dokaza za to (US Department of State, 2009:182). Proračuni za 2009. i 2010. za pomoć u inozemstvu uključivali su iznos od 20 milijuna dolara za USAID-ove polutajne programe „promocije demokracije“ koji su bili usmjereni na Kubu – iznos jednak onome koji je 2008. tražio i Bush (US Department of State, 2011:679:80). Među programima koje je naslijedila Obamina administracija bio je i Cuba Democracy and Contingency Planning Program, koji je, prema USAID-ovim internim zapisima, bio „izričito dizajniran da ubrza mirnu tranziciju Kube u demokratsko društvo“. Drugim riječima, bio je to program za lakšu promjenu režima (Kornbluh, 2013.).

Nakon što je povukla nekoliko poteza u odnosu na Kubu, administracija se usmjerila na druga pitanja. Kuba nije mogla zadržati kontinuiranu pozornost predsjednika i njegovih savjetnika koji su bili suočeni s nizom međunarodnih problema, odnosno nije bila tako hitan ili akutan problem koji bi zahtijevao punu pozornost donositelja političkih odluka.

Jedan od razloga razočaranja kubanskog vodstva Obamom bio je nastavak Bushovih programa promocije demokracije, a ono što je posebno smetalo Kubance bio je Washingtonov tzv. *cyber war*. Američki napori za korištenje računalne tehnologije kako bi potkopali kubanski režim sezali su daleko unatrag do Clintonove ere, kad je osigurano 500 tisuća dolara za kupnju računalne opreme, opreme za fotokopiranje i telefaksa za kubanske disidente (Roberts, 1995.). Unatoč Obaminom obećanju „novog pristupa“ Kubi, tajni programi nisu jenjavali, oni su se naprotiv povećavali. Obama i Hillary Clinton pokrenuli su program Net Freedom, kao globalni prioritet vanjske politike. Clinton je tvrdila da je program The Freedom to Connect „poput slobode okupljanja, samo u *cyberspaceu*“. Štoviše, društvene mreže također su moćan alat za popularizaciju mo-

bilizacije za kolektivnu akciju (Clinton, 2011.). Kubanski dužnosnici smatrali su planove Washingtona za stvaranje sigurne telekomunikacijske mreže među disidentima najnovijim varijacijama u pedesetogodišnjem projektu destabilizacije kubanske vlade. Obama je započeo svoj prvi mandat obećavajući novi početak odnosa s Kubom, no do početka drugog mandata dijalog s Kubom bio je mrtav, a većina država južne hemisfere za to je krivila SAD. Pitanje Kube ponovno je došlo u prvi plan početkom Obamina drugog mandata. Sa svoje strane, Castro je regulirao ograničenja putovanja u inozemstvo u listopadu 2012. godine i nastavio je s ograničenom reformom gospodarstva. U lipnju 2013. godine započeli su tajni razgovori između dvije zemlje, ali i nakon šest mjeseci i dalje su bili fiksirani na razmjenu zarobljenika (Gaetan, 2014.). U siječnju 2015. doneseni su novi putnički i trgovinski propisi. Znatno su proširene mogućnosti odlaska Amerikanaca na Kubu, koje sada obuhvaćaju dvanaest mogućih kategorija putnika te se više ne mora podnositi zahtjev za dozvolu kao prije. Nova pravila više ne ograničavaju količinu novca koju putnik može dnevno potrošiti, a moguće je vratiti se s robom u vrijednosti od 400 dolara, uključujući alkohol i duhan u iznosu od 100 dolara (Hiltzik, 2014.). Isto tako, pravila putnicima dopuštaju korištenje američkih kreditnih i debitnih kartica; američka osiguravajuća društva mogu pokrivati zdravstvena, životna i putna osiguranja za pojedince koji žive ili su u posjetu Kubi; banke su pojednostavile transakcije; američke tvrtke mogu ulagati u nekim malim kubanskim tvrtkama te su moguće isporuke građevinskog materijala privatnim kubanskim tvrtkama. Ipak, SAD nastavlja kontrolu nad ekonomskim sankcijama, a stručnjaci kažu da je izgledno skoro ukidanje Helms-Burtonovog zakona. Unatoč tomu, nekoliko članova Kongresa iz obje stranke, uključujući kubansko-američke senatore Marca Rubija i Roberta Menendez, osudili su sve te mjere, tvrdeći da je učinjeno premalo za poboljšanje ljudskih prava na otoku (Renwick, 2015.).

Uvjet za daljnji potez Obamine administracije bilo je oslobađanje Alana P. Grossa, američkog vladinog dužnosnika uhićenog 2009. i osuđenog na kaznu od 15 godina zatvora zbog pokušaja dostave satelitske telefonske opreme potrebne za uspostavu internetske veze. Američki dužnosnici htjeli su da Gross bude pušten iz zatvora zbog humanitarnih razloga. Nakon što je Kuba pristala ispuniti uvjet, SAD je oslobodio tri zatočena kubanska špijuna uhvaćena 1998. godine. Pušten je i Rolando Sarraff Trujillo koji je bio zatočen u Havani gotovo dvadeset godina (LeoGrande; Kornbluh, 2014:389).

Nakon osamnaest mjeseci tajnih razgovora između SAD-a i kubanskih dužnosnika pripremljen je sporazum čiji je nastanak poticao papa Franjo, koji je u njemu i posredovao. U siječnju 2014. državni tajnik John Kerry prvi je put posjetio Vatikan. Obišao je Sikstinsku kapelu i susreo Papu i vatikanskog državnog tajnika Pietra Parolina. Na neobično dugom sastanku Kerry je, između ostalog, zatražio i pomoć Vatikana u oslobađanju Alana Grossa te napomenuo da su u tijeku razgovori između malih skupina

suradnika dvaju predsjednika, uključujući havanskog kardinala Jaimea Ortegu. Pietro Parolin bio je u razdoblju od 2009. do 2013. veleposlanik u Venezueli, najbližem kubanskom savezniku, te je znao za slučaj Gross. Kao većina lidera u Latinskoj Americi, i Parolin je smatrao da su loši američko-kubanski odnosi štetni za regiju i da je embargo kontraproduktivan. On i njegov zamjenik, nadbiskup Giovanni Becciu, koji je pak bio veleposlanik u Kubi od 2009. do 2011., bili su spremni pomoći u jedinstvenoj ulozi Vatikana, kao i 2010. kad je Crkva odigrala važnu ulogu u puštanju 52 politička zatvorenika (Booth; DeYoung, 2010.). Dva mjeseca nakon Kerryja, Obama se sastao s papom Franjom u Vatikanu (Landler; Gordon, 2014.). Nekoliko dana kasnije, Papa je uputio pisma Castru i Obami, pozivajući ih na „rješavanje humanitarnih pitanja [...] uključujući situacije određenih zatvorenika“. Ponudio je sastanak dviju strana u Vatikanu, što je jamčilo diskreciju. Osobni stil Pape takav je da je uvijek dobro pripremljen za sugovornike, naglasak stavlja na stvaranje „kulture susreta“, ideju koju je razvio na temelju spisa talijansko-njemačkog svećenika i filozofa Romana Guardinija. To znači upriličenje sastanaka lidera iz različitih političkih i vjerskih skupina, pri čemu se nastoje potaknuti povjerenje, prijateljstvo i težnja općem dobru. Upravo je to i bio Papin razlog što je pozvao Kubu i SAD na dijalog.

Braća Castro odrasla su uz pobožnu majku, pohađali su isusovačku srednju školu. Unatoč tomu što se Kuba na početku proglasila ateističkom državom, Castro se prema Katoličkoj crkvi odnosio s poštovanjem. Fidel je posjetio Vatikan 1996. godine i postavio temelje za povijesni posjet pape Ivana Pavla II. Kubi u siječnju 1998. godine (Gaetan, 2014.). Drugim riječima, na Kubi je Crkva i dalje jaka. Kardinal u Havani, Jaime Lucas Ortega y Alamino, slijedio je strategiju pomirenja na otoku, izbjegavajući sukob s državom, te je uspio postići više samostalnosti i provesti religijsku misiju Crkve. Pod Orteginim tridesetpetogodišnjim vodstvom Katolička crkva, kojoj pripada 60 posto svih Kubanaca, jedina je nacionalna institucija koja funkcionira neovisno o državi. Ipak, zbog svoje odlučnosti da se izbjegne sukob, Ortega nikada nije bio popularan kod protivnika režima. No unatoč kritičarima, Ortega nije odustao od svojih ciljeva, od jednog drugačijeg viđenja Kube u budućnosti. Nekoliko dana nakon što je izabran papa Franjo, Havanska nadbiskupija objavila je dokument s 23 prijedloga koji je predložila skupina Laboratorio Casa Cuba, a koja okuplja profesore i istraživače različitih ideologija (katolike, kritičke-marksiste, republikance-socijaliste i anarhiste). Dokument je kršćansko-socijaldemokratski program s izraženim antiamerikanizmom, čiji kritički doprinos pokušava pružiti alate za nastavak dijaloga i postizanje konsenzusa za Kubu (Gaetan, 2014.).

Prvi susret američkog i kubanskog predsjednika nakon 1959. zbio se u prosincu 2013. na komemoraciji Nelsonu Mendeli. Jednostavan stisak ruke možda je mogao biti znak zatopljenja odnosa, no neobično je bilo tu normalnu gestu vidjeti nakon toliko

godina napetosti i nepovjerenja između dvije zemlje. Simboliku susreta Obama je dodatno naglasio u svom govoru, istaknuvši duh oprosta i pomirenja upravo na Mandeliniom primjeru (Tamayo, 2013.). Nekoliko tjedana prije govorio je o tome koliko su važne promjene i izrazio nezadovoljstvo pat-politikom koja u doba interneta, Googlea i putovanja svijetom više nema smisla (Watts, 2013.). Vrativši se iz Južnoafričke Republike, Castro je izrazio nadu da Kuba i SAD mogu „uspostaviti civilizirane odnose“ i ponovio svoju ponudu za otvaranje „uljudnog dijaloga“ s Washingtonom. Oba predsjednika naglašavala su da kompleksan čvor odnosa između Kube i SAD-a čini i njihova kulturna povezanost, ali i zajednički problemi na svjetskoj razini. Više od pola stoljeća turbulentnih odnosa obilježili su uzajamni i zajednički interesi. Washington je pokušao sve osim izravne intervencije kako bi prisilio Kubu da se vrati u političku i ekonomsku orbitu SAD-a. Kuba je učinila sve da zadrži neovisnost, put socijalizma koji je zacrtao Fidel. Dvije zemlje ostale su zaglavljene u odnosu neprijateljstva, koji je relikvija Hladnog rata (LeoGrande; Kornbluh, 2014:402-404). Američki dužnosnici ukazivali su na to da Havana ne želi stvarno pomirenje, a kubanski dužnosnici na to da je Washington bio neiskren u svojim ponudama. Početkom Obamina drugog predsjedničkog mandata stvoreni su uvjeti za poboljšanje američko-kubanskih odnosa. Dobivši podršku kubanskog američkog biračkog tijela, unutarnja politika postala je manja prepreka nego što je bila prije. Osim toga, svake godine SAD plaća sve veću diplomatsku cijenu za statičnu politiku prema Kubi, osobito u Latinskoj Americi. Raúl Castro pak, prije nego što preda baklju sljedećoj generaciji lidera svoje zemlje, ne samo da je pokrenuo ambiciozni program reformi već je ponudio i bezuvjetne pregovore s Washingtonom. Nakon što mu 2018. istekne mandat predsjednika, moguće je da će njegovom nasljedniku, kao novom lideru koji nema toliki legitimitet utemeljitelja revolucionarnog režima, biti teže normalizirati odnose s Washingtonom (LeoGrande; Kornbluh, 2014:407-408).

Tu je i otvoreno pitanje Guantánama. Sjedinjene Države i Kuba sklopili su 1903. ugovor o zakupu zemljišta u svrhu uspostave američke vojne baze u Guantánamu za logističku potporu američkim snagama i mornarici na širem području Panamskoga kanala. Uredbe iz novog ugovora, koji je kasnije potpisan, potvrdile su kontinuitet tog zakupa dok se obje strane ne usuglase o izmjeni ili pak o prestanku međusobnog sporazuma. SAD nije iskazivao namjeru ukidanja vojne baze, dok Kuba iskazuje nastojanja u tom smjeru, tim više što posljednjih godina baza u Guantánamu služi i kao zatvor, odnosno centar za zadržavanje stranih državljana. Osobe osumnjičene za terorizam stavljaju se nakon događaja od 11. rujna ondje u pritvor, uglavnom pod optužbom da su pripadnici Al-Kaide. Prvotna zamisao bila je njihovo ispitivanje, a potom kazneni progon na vojnim sudovima. Međutim to se nije dogodilo. Suđeno je samo nekolicini, dok je većina pritvorenih držana pod optužbom da su neprijateljski borci, a ne ratni zarobljenici. Time se na njih ne primjenjuju odredbe Ženevske konvencije, što Ame-

rikancima daje mogućnost da ih prisilno ispituju i drže u pritvoru unedogled (Katić, 2015.).

Plan predsjednika Obame o zatvaranju Guantánama predviđa prebacivanje zatvorenika u SAD, gdje bi ih se dalje kazнено gonilo, ili pak daljnje zadržavanje u vojnom pritvoru, zato što se smatra kako su preopasni da bi ih se premještalo igdje drugdje. Ostali, oni riješenog statusa, bili bi premješteni u domovine ili pak u treće zemlje pod uvjetom da ne budu prijatna SAD-u (Atlas, 2015.). Ovaj Obamin plan zahtijeva promjenu zakona jer zakon koji je na snazi zabranjuje premještanje pritvorenika u SAD. Republikanci se tomu protive i smatraju Obamin pristup vrlo nesmotrenim i opasnim. Za zatvaranje zatvora Obama se zalaže još od svojeg prvog mandata, a sada je udvostručio napore kako bi to i ostvario. Administracija planira osigurati potporu Kongresa, djelomično isticanjem troškova trenutnog aranžmana, koji su iznimno visoki, u iznosu od oko 3 milijuna dolara godišnje po zatvoreniku. To je prema njima nepotrebno bacanje novca koji se može puno bolje iskoristiti za poboljšanje drugih aspekata nacionalne sigurnosti. Za usporedbu, godišnji troškovi najstrože čuvanih zatvorenika u SAD-u iznose oko 70.000 dolara (Atlas, 2015.). Kongres je pak donio zakon kojim Obami ograničava mogućnost zatvaranja Guantánama, pa savjetnici Obamu zbog toga potiču na korištenje veta. Senat je usvojio amandman u verziji koja bi dalje ograničavala mogućnost premještanja zatvorenika. Hoće li Guantánamo biti zatvoren, pokazat će vrijeme, no teško je zamisliti kako bi se SAD u potpunosti odrekao tog zaljeva. Kubanci smatraju kako im je zaljev uzet prijevarom, iako zapravo nikad nisu poduzimali mnogo kako bi raskinuli davno potpisani ugovor (Kinder, 2012.).

Dok predsjednik Obama i njegovi suradnici razmatraju hoće li i kako surađivati s Kubom, iskustvo prethodnih deset predsjednika svakako nudi neke korisne lekcije. Diskontinuitet od jedne administracije do one druge učinio je te lekcije donositeljima političkih odluka teško prepoznatljivima jer svaki novi predsjednički tim gleda unaprijed, a ne osvrće se na prethodno. Obamina nova politika ima potencijal da oživi suradnju ne samo s Kubom nego i s okolnim područjima. Embargo na Kubi prepreka je koja onemogućuje operativne veze između SAD-a i mnogih zemalja u Latinskoj Americi kojima smeta američka politika prema Kubi. Poboljšanje tih odnosa moglo bi unaprijediti i nacionalnu sigurnost, a promjena politike na Kubi mogla bi otvoriti nove mogućnosti za američke odnose u cijeloj regiji (Stallworth, 2015.). Analitičari smatraju da bi jačanjem položaja na Karibima SAD stekao mnogo bolju poziciju i time odbio utjecaj drugih svjetskih sila. Naime Kina, glavni ekonomski konkurent SAD-u, nastoji proširiti svoj utjecaj u zapadnoj hemisferi, a nedavno je spoznala mogućnost da to ostvari financiranjem luke Mariel na Kubi udaljene 30-ak kilometara zapadno od Havane. To ne bi trebao biti problem sve dok angažman Kine ostane ograničen na gospodarske investicije. Dugoročni problem predstavlja to što bi ulaganje u luku moglo postati sred-

stvo kineskog vojnog utjecaja. Koncept pristupa jedne komunističke zemlje, koja se približava Kubi kao polaznoj točki za svoj utjecaj na Zapadu, može se činiti kao relikv Hladnoga rata. No Kina si može uzeti za pravo da zaplovi Meksičkim zaljevom kao odgovor na američku plovidbu u Južnom kineskom moru. Poboľjšani odnosi s Kubom mogli bi negirati neke od tih postavki privlačenjem otoka bliže zapadnoj hemisferi. Za samu pak Kubu, s boljim vezama s SAD-om doći će do razvoja boljih odnosa i s europskim zemljama. Dosad su zbog embarga francuske, njemačke i engleske tvrtke bile neodlučne u vezi s poslovanjem na Kubi, ali to se može početi mijenjati, osobito zbog odnosa Kube prema dvama glavnim saveznicima, Rusiji i Venezueli (Stallworth, 2015.).

Zaključak

Blizina Kube i SAD-a izvor je velikog broja antagonizama, no također je poticaj za suradnju i pomirenje. Obnovljeni diplomatski odnosi i trgovinske veze važni su za kubansko društvo u cjelini te značajan broj Kubanaca s obje strane tjesnaca vidi otvaranje veleposlanstava kao znak nade. Svakim danom interesi Kube i SAD-a postaju sve više isprepleteni. Povijest dijaloga iz 1959. pokazuje ne samo to da je sterilno neprijateljstvo moguće zamijeniti pomirenjem već i da je to poželjno zbog nacionalnih i međunarodnih interesa obiju nacija. Ponovno uspostavljanje diplomatskih odnosa može se smatrati i rizičnim za obje strane, posebno na američkom političkom planu. Pitanje je zašto su predsjednici Barack Obama i Raúl Castro sada spremni preuzeti taj rizik.

U SAD-u je to prilika za predsjednika Obamu da rješavanje tog pitanja postane dio njegove vanjskopolitičke ostavštine. Osim toga što otvara novo poglavlje, daje mogućnost SAD-u da pokrene dijalog i obnovi svoj položaj u Latinskoj Americi. Tu je isto tako prisutan i jednoglasni konsenzus u SAD-u da je vrijeme da se krene dalje i promijeni pristup prema Kubi u privatnom sektoru, kulturnom sektoru i obrazovanju.

Na Kubi je Raúl Castro učvrstio svoju političku moć i pokrenuo proces, koji doduše ide sporo i njegovi su učinci skromni, ali su pretpostavka za gospodarske i političke reforme. Za njihovo ubrzanje od vitalnog je interesa dovođenje odnosa s SAD-om na višu razinu te povezivanje s američkim kapitalom, tehnologijom i znanjem. To je osobito obećavajuće s obzirom na blizinu tržišta te zemljopisnu i povijesnu blizinu. Kuba je u takvoj gospodarskoj situaciji da više ne može primati pomoć od nekada bogate Venezuele, od koje je dobivala naftu po povlaštenim cijenama i uz odgodu plaćanja, a ni od Moskve, koja sada ima druge ciljeve. Kubanskom političkom vrhu nije preostalo ništa drugo nego da se usmjeri prema Washingtonu. Obnova odnosa daje kubanskom stanovništvu osjećaj da njihova budućnost više neće biti opterećena napetošću odnosa s SAD-om, već će se razvijati kulturne i obiteljske veze koje su uvijek i postojale. Gospodarski odnosi trebali bi postati značajniji od nacionalno-sigurnosnog sukoba koji je prevladavao u posljednjih pola stoljeća, a u narednom razdoblju ti će odnosi još više

ojačati. Obamina administracija tvrdi da će kroz izravnu diplomaciju i razmjenu utjecati na kubansko stajalište o demokraciji, slobodi govora i ljudskim pravima.

Brojna neriješena pitanja označavaju krhkost procesa normalizacije odnosa dviju zemalja te otvaraju mnoga pitanja za jednu i za drugu stranu. Među prvima je ekonomski embargo nametnut Kubi prije više od pola stoljeća, bez čijeg ukidanja Havana odbija dovršiti proces. Kuba smatra da SAD mora nadoknaditi milijarde dolara štete koju je pretrpjelo kubansko gospodarstvo. SAD pak ističe pitanje naknade štete za zaplijenjenu imovinu američkim državljanima nakon Revolucije. U međuvremenu se pojavio još jedan bitan problem, a to je snažno protivljenje disidenata i kubanskih imigranata koji se tradicionalno protive svakom pokušaju američke suradnje s Kubom. Kubanski disidenti protive se odluci koju je SAD donio i Kubu uklonio s „crne liste“ zemalja koje sponzoriraju terorizam i trgovinu ljudima.

U geopolitičkom smislu Bijela kuća uznemirena je zbog sve većeg prodora Rusije i Kine u Latinsku Ameriku i na Karibe, kao i zbog toga što bi Kuba mogla ostati strateški saveznik Rusije. Posjet ministra vanjskih poslova Sergeja Lavrova Kubi, Nikaragvi i Gvatemali samo je pojačao američku zabrinutost. Procijenivši da kineski i ruski gospodarski i vojni utjecaji u Južnoj Americi i na Karibima svakim danom jačaju, uz sve izraženiji otpor i neprijateljstvo dijela tamošnjih država prema američkoj politici, Washington se odlučio za normalizaciju odnosa s Kubom krajnje radikalnom promjenom političkih okolnosti. Novo jačanje američkog utjecaja u Latinskoj Americi trebalo bi zaustaviti i potisnuti kinesko i rusko nastupanje. Na djelu je zapravo veliki geopolitički rat za Latinsku Ameriku u kojem je Kuba dobila ulogu jake figure. Brisanje Kube s popisa država koje potpomažu terorizam omogućit će joj ulazak na financijska tržišta. To će zapravo na neki način značiti ukidanje američkih financijskih sankcija, a mogućim ukidanjem trgovinskih sankcija Kuba bi reintegracijom u trgovinske i poslovne tijekove mogla zauzeti dominantnu ekonomsku poziciju na Karibima, gdje sada glavnu riječ vode Jamajka, Dominikanska Republika te Trinidad i Tobago. Nakon završetka proširenja Panamskoga kanala između 2016. i 2018. godine najveća kubanska luka Mariel, sa svojom slobodnom trgovinskom zonom u koju su već znatna sredstva uložile brazilske tvrtke, mogla bi postati najvažnija i najprofitabilnija luka karipskog bazena.

Normalizacija odnosa s Kubom Amerikancima će biti relativno mala cijena za radikalno preoblikovanje regionalne političke karte te veliki povratak na latinskoameričku scenu i pobjedu u geopolitičkom ratu za Latinsku Ameriku.

U ekonomskom smislu, ulaskom Kube u svjetski ekonomski sustav američkim korporacijama otvaraju se nova tržišta i nove mogućnosti u kojima će imati stručnu i jeftinu kubansku radnu snagu, a istovremeno će ulagati u turizam, duhan i kavu te profitirati od uspjeha kubanskih znanstvenika na području mikrobiologije i medicine. Velike korporacije razmatraju moguće unosne poslove, a tu je i potencijalnih 20 mili-

jardi barela nafte u podmorju Kube, što je bez sumnje velik izazov za američke naftne kompanije. Taj proces svakako omogućuje i nametanje ideologije slobodnog tržišta na prostoru Kube. Američko otvaranje prema Kubi za cilj ima uzdrmati jedinstvo zemalja Latinske Amerike, posebno na štetu Venezuele i njezina projekta „socijalizma XXI. stoljeća“.

Kapitalizam se vraća na otok na mala vrata, ali velikom brzinom. Prije nekoliko godina kubanska je vlada dopustila cijeli niz privatnih zanimanja koja su dotad bila apsolutno zabranjena. Kubanci ponovno mogu otvarati male restorane, baviti se tak-siranjem, pružati sitne usluge sve brojnijim posjetiteljima. Situacija sada ide sve dalje, pa je otvaranjem poslovanja s SAD-om u samo nekoliko mjeseci počela cvjetati i mala industrija.

U ovom kontekstu otvaranje veleposlanstava tako se može tumačiti i kao efektan početak šire geopolitičke agende preoblikovanja Latinske Amerike i novog regionalnog pozicioniranja SAD-a.

Literatura

- Arrington, Vanessa (2006.), “Fewer Americans Travel to Cuba While Number of Fines Rise for Those Who Do, Cuba Says”, *AP*, 28. rujna 2005.; Marx, Gary, “Tougher U.S. Policy Curtails Aid to Cubans”, *Chicago Tribune*, 13. listopada 2005.; Acosta, Dalia, “Cuba-U.S.: New Transaction Fees Squeeze Family Remittances”, *Inter Press Service*, 9. lipnja
- Atlas, Terry (2015.), “Guantánamo Prison Closing Plan Means New Obama-Congress Battle”, *Bloomberg Business*, dostupno na: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-26/guantanamo-prison-closing-plan-means-new-obama-congress-battle>
- Bachelet, Pablo (2006.), “Cuba Hints at Desire to Begin Formal Talks with U.S.”, *San Jose Mercury News*, 13. prosinca
- Bachelet, Pablo (2007.), “State Department Shifts Key Cuba Jobs”, *MH*, 19. ožujka
- Branch, Taylor (2009.), *The Clinton Tapes: Wrestling History with the President*, Simon & Schuster
- Booth, William; DeYoung, Karen (2010.), “Cuba to release 52 political prisoners, Catholic Church says”, *The Washington Post*, 8. srpnja, dostupno na: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/07/AR2010070705265.html>
- Castro, Raúl (2002.), “Our Disagreement Is Not about Fighting Terrorism, but about the Methods Used to Fight Terrorism”, *Granma Internacional*, 19. siječnja
- Castro, Raúl (2006.), “Speech Commemorating the 50th Anniversary of the Landing of the Granma”, *Juventude Rebelde*, 2. prosinca

- Castro, Raúl (2007.), "Speech on the 54th Anniversary of the Attack on Moncada, July 26, 2007", *Granma International*, 27. srpnja
- Chanet, Christine (2007.), "United Nations, Human Rights Council, Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled 'Human Rights Council' Situation Of Human Rights in Cuba", *online* 25. listopada 2015., http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf_state/Personal-Representative-26-January-2007.pdf
- Chen, Edwin (2003.), "Bush Steps up Effort to Destabilize Castro's Regime", *Los Angeles Times*, 11. listopada
- Clinton, Bill (2005.), *My Life*, Arrow, New Edition
- Clinton, Secretary (2011.), "Remarks on Internet Freedom at the Newseum, Washington, D.C., January 21, 2010", Department of State; Secretary Clinton, "Internet Rights and Wrongs: Choices and Challenges in a Networked World", Remarks at George Washington University, Washington, D.C., Department of State, 15. veljače
- Davies, Frank (1998.), "White House Considers Plan for Commission to Carry out a Bipartisan Review", *MH*, 24. studenog; Domínguez, Jorge I. (1997.), "U.S. – Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War", dostupno na: http://www.people.fas.harvard.edu/~jidoming/images/jid_uscuban.PDF
- Gaetan, Victor (2014.), "The Cuban Knot", *Foreign Affairs*, 30. prosinca, dostupno na <https://www.foreignaffairs.com/articles/cuba/2014-12-30/cuban-knot>
- Hiltzik, Michael (2014.), "The Cuba sanctions: Farewell to a Cold War Relict", *Los Angeles Times*, 17. prosinca
- Kinder, Ivica (2015.), "Primjenjivost klauzule *rebus sic stantibus* na međunarodni ugovor o vojnoj bazi SAD-a u Guantánamu", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, svezak 52, br. 4, listopad
- Kornbluh, Peter (2013.), "Our Man in Havana: Was USAID Planning to Overthrow Castro?", USAID Contract with Development Alternatives Inc., od 14. kolovoza 2008., *Foreign Policy (online)*, 25. siječnja, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/25/our_man_in_havana
- Kuntić, Dario (2015.), "Početak kraja pedesetogodišnjeg embarga nad Kubom", *Banka*, veljača, dostupno na <http://www.banka.hr/komentari-i-analize/pocetak-kraja-pedesetogodisnjeg-embarga-nad-kubom>
- Lamnrani, Salim (2015.), *Le Monde Diplomatique*, hrvatsko izdanje, siječanj, dostupno na: <http://lemondediplomatique.hr/najduze-sankcije-u-povijesti/#sdendnote4sym>
- Landler, Mark; Gordon, Michael R. (2014.), "Journey to Reconciliation Visited Worlds

- of Presidents, Popes and Spies”, *The New York Times*, 17. prosinca, dostupno na: <http://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/journey-to-rapprochement-visited-worlds-of-presidents-popes-and-spies.html>
- LeoGrande, William M.; Kornbluh, Peter (2014.), *Back Channel to Cuba*, The University of North Carolina Press
- Marquis, Christopher (2002.), “Bush Is Likely to Approve Carter Trip to Cuba”, *New York Times*, 26. ožujka
- Nuccio, Richard (2002.), na panelu “Cuba’s Presence on the State Department’s List of Countries Supporting Terrorism”, Georgetown University, Washington, D.C., 11. listopada
- Obama, Barack (2009.), White House, Office of the Press Secretary, “Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of the Treasury, the Secretary of Commerce, Subject: Promoting Democracy and Human Rights in Cuba”, 13. travnja
- Oppenheimer, Andres; Johnson, Tim (2002.), “U.S. Policy on Cuba to Receive Full Review”, *MH*, 8. ožujka 2002.; Tim Johnson, “Reich Vows to Defend Cuba Embargo”, *MH*, 13. ožujka
- Pomper, Miles A. (2002.), “Sentiment Grows for Ending Cuba Embargo, but Opponents Say Bush Will Stand Firm”, *CQ Weekly Report*, 9. veljače
- Rice, Condoleezza; Gutierrez, Carlos (2006.), Commission for Assistance to a Free Cuba, Report to the President, 21. srpnja
- Renwick, Danielle (2015.), “U.S.-Cuba Relations”, Council on Foreign Relations online, dostupno na: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/cuba-2014/fact-sheet/>
- Roberts, L. William (1995.), “Clinton Draws Mixed Reviews on Cuba Policy”, *Journal of Commerce*, 10. listopada
- Stallworth, Donté (2015.), “Obama’s New Cuba Policy Could Bring Major Strategic Benefits For The U.S.”, *The Huffington Post*, 1. srpnja
- Sullivan, Mark P. (2003.), Report for Congress, Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Legislative Initiatives, The Library of Congress
- Tamayo, Juan O. (1999.), “U.S. Downplays Rumors of Cuban Germ Missiles”, *MH*, 4. veljače 1997.; Juan O. Tamayo, “U.S. Skeptical of Report on Cuban Biological Weapons”, *MH*, 2. lipnja
- Tamayo, Juan (2013.), “What Raúl Castro said to Barack Obama”, *MH*, 19. prosinca; “Remarks by President Obama at Memorial Service for Former South African President Nelson Mandela”, 10. prosinca 2013., Office of the Press Secretary, White House
- Tamayo, Juan O. (2014.), “Cuba calls U.S. fine on bank ‘an abuse’”, *Miami Herald*, 4.

srpnja, dostupno na: <http://www.miamiherald.com/news/nationworld/world/americas/article1974004.html>

Watts, Jonathan (2013.), "Obama and Castro Shake Hands", *The Guardian*, 11. prosinca
Woods, Casey (2008.), "Obama First Democrat to Win Florida's Hispanic Vote," *MH*,
6. studenog

Dokumenti:

Cuban Democracy Act of 1992, dostupno na: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323>

Business Insider (2015.), "Fidel Castro to US: You owe us 'many millions of dollars'", 13. kolovoza, dostupno na: <http://www.businessinsider.com/fidel-castro-to-us-you-owe-us-many-millions-of-dollars-2015-8>

U.S. Department of State (2001.), Office of the Coordinator for Counterterrorism, Patterns of Global Terrorism

U.S. Department of State (2009.), Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Reports on Terrorism, travanj

U.S. Department of State (2011.), Congressional Budget Justification for Foreign Operations, FY 2011, Annex: Regional Perspectives

"Former President Jimmy Carter Discusses an Auction Being Held in Colorado to Support the Work of the Carter Center", CBS News Transcripts, The Early Show, 8. veljače 2002.

Shuttle Diplomacy: Kerry and Vatican's Parolin, *America The National Catholic Review*, 14. siječnja, dostupno na: <http://www.americamagazine.org/issue/shuttle-diplomacy-kerry-and-vaticans-parolin>

Washington Post (2015.), "Where U.S. Cuba Relations Stand and What May Change", 15. siječnja, dostupno na: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/cuba-2014/fact-sheet/>

Summary

One of the longest lasting conflicts in the history of the United States foreign policy is the one with Cuba. Some US governments were more inclined to Cuba, while others were more cautious or even unwilling to engage in any negotiations. Since suspension of diplomatic relations in 1961, one of the most important objections of the United States was against expropriation and nationalisation of property after the Revolution, which resulted in economic embargo on all imports from Cuba. Positive moves in direction of warming of relations appeared during carter administration, and continued during President Clinton. Bush Jr. made existing relations even colder by imposing on Cuba additional restrictions. Obama's administration has introduced changes which resulted in intensive negotiations under the patronage of Pope Francis, and which led to reestablishment of diplomatic relations between the two countries.

Key words: Cuba, USA, restoration of relations