



CARTA
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

Do avanço ao recuo: a Política Externa estadunidense para Cuba nos governos Obama e Trump

*From forward to backwards:
U.S. Foreign Policy to Cuba in Obama's
and Trump's governments*

De adelante a retiro: la Política Exterior de EE. UU. para Cuba en los gobiernos de Obama y Trump

DOI: 10.21530/ci.v16n3.2021.1163

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves¹

Nathan Oliveira dos Santos²

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Resumo

Este artigo analisa a política externa estadunidense para Cuba durante os governos Barack Obama (2009–2017) e Donald Trump (2017–2020), buscando responder à pergunta: quais razões permitem compreender as diferenças na abordagem dos governos Obama e Trump em relação à Cuba? Para tanto, realiza-se um estudo de caso comparado e utiliza-se a abordagem teórica de Helen Milner, que explica quais são os interesses, as instituições e as informações que afetam o processo decisório. Conclui-se que a correlação das diferentes pressões domésticas, somadas

1 Coordenadora e professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ (Unilasalle-RJ) e professora substituta no IRID-UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil. Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. (fnanci@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1849-1317>

2 Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ). (ods.nathan@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6371-1465>.

Artigo submetido em 29/01/2021 e aprovado em 25/04/2021.





aos interesses de reeleição dos presidentes, contribuíram para a formulação das diferentes abordagens dos governos.

Palavras-chave: Estados Unidos; Cuba; Política Externa; Processo Decisório.

Abstract

This article analyzes the US foreign policy towards Cuba during the Barack Obama (2009–2017) and Donald Trump (2017–2020) governments, answering the question: what are the reasons for the differences between Obama’s and Trump’s governments approaches to Cuba? To this end, it is based in a comparative case study and in the theoretical approach of Helen Milner, explaining what interests, institutions and information affected the decision-making process. It is concluded that the correlation of the different pressures in the domestic sphere, added to the own reelection interests of the presidents, contributed to the formulation of the different government’s approaches.

Keywords: United States; Cuba; Foreign Policy; Decision-Making Process.

Resumen

Este artículo analiza la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante los gobiernos de Barack Obama (2009–2017) y Donald Trump (2017–2020), buscando contestar a la pregunta: ¿qué razones permiten entender las diferencias en el enfoque de la administración Obama y Trump con Cuba? Para eso, se utiliza el estudio de caso comparado y el enfoque teórico de Helen Milner, que explica cuáles son los intereses, instituciones e información en la toma de decisiones. Se concluye que la correlación de las distintas presiones en el ámbito interno, sumado a los intereses de reelección de los presidentes, contribuyeron a los distintos enfoques de los gobiernos.

Palabras-clave: Estados Unidos; Cuba; Política Exterior; Proceso de Toma de Decisiones.

Introdução

A relação entre Estados Unidos (EUA) e Cuba é marcada por uma grande tensão desde a Revolução Cubana de 1959. Após o movimento popular derrubar o ditador Fulgencio Batista, aliado de Washington, o novo governo instaurado na ilha, liderado por Fidel Castro, começou a nacionalizar diversos tipos de bens e empresas. Contudo, tais ações não foram bem vistas pelos EUA, com quem Cuba





mantinha uma relação bastante próxima até então. Esse descontentamento dos estadunidenses com as ações cubanas os levou a tomar a medida drástica de invadir Cuba, no episódio da Invasão da Baía dos Porcos, em 1961. Porém, os guerrilheiros cubanos conseguiram derrotar os invasores (Kapcia 2010). Assim, deu-se início ao bloqueio comercial dos EUA contra Cuba, que perdura até os dias atuais, levando Castro a se aproximar da União Soviética (URSS) no contexto da Guerra Fria.

Desde então, apenas com exceção de breves períodos de melhor relação com a ilha, sob os governos dos presidentes Gerald Ford (1974–1977) e Jimmy Carter (1977–1981), os governos mantiveram em funcionamento o embargo e a política de isolar o país caribenho. Quando Bill Clinton (1993-2001) tornou o embargo uma lei americana, em 1996, esse contexto dificultou ainda mais a relação entre os dois países e a estratégia de isolar a ilha cubana foi seguida, a cabo, pelos presidentes seguintes (Leogrande; Kornbluh 2014).

A partir da abertura e das reformas econômicas feitas por Raúl Castro, em 2011, e após a reeleição de Obama, em 2012, Washington considerou uma nova tática de aproximação, mais branda, com Cuba (Leogrande 2015). Além disso, a transformação na mentalidade da comunidade cubano-americana, influenciada pelos ativistas mais jovens, que não vivenciaram a Revolução Cubana e estavam mais dispostos ao diálogo com os EUA, favoreceu a manobra de aproximação de Obama (Santoro 2010).

Em meados de 2013, Papa Francisco e Stephen Harper (2006–2015), ex-Primeiro Ministro do Canadá, articularam negociações secretas dessa aproximação entre os países. Mas, apenas no final de 2014, Barack Obama e Raúl Castro decidiram publicamente anunciar as negociações realizadas na tentativa de pôr um fim a uma tensão que se estendia por 54 anos (Leogrande 2015).

No entanto, em junho de 2017, o presidente Donald Trump decidiu reverter essa aproximação, cancelando o acordo feito pela administração anterior, restaurando as restrições de viagem à ilha e reiterando o embargo econômico. O presidente ainda manteve algumas das ações de Obama, como a embaixada dos EUA aberta em Havana, para tentar manter um diálogo quando o governo cubano estivesse disposto a negociar com seu governo (Estados Unidos 2017).

O objetivo deste artigo, portanto, é entender como se desenvolveu a decisão de se aproximar de Cuba durante o governo de Barack Obama (2009-2017) e entender quais foram os motivos que levaram a administração seguinte, de Donald Trump, a se afastar da ilha (2017-2020). Pelo fato deste evento ter





sido um marco importante para as relações internacionais contemporâneas, se torna relevante entender o que influenciou o processo de decisão para que se chegasse até a essa aproximação e comparar com o que ocasionou o afastamento EUA-Cuba no momento seguinte.

Portanto, a pergunta que orienta este artigo é: quais razões permitem compreender as diferenças na abordagem do governo Obama e do governo Trump em relação à Cuba? Para responder essa pergunta, parte-se da seguinte hipótese: Obama, buscando sua reeleição, encontrou, na comunidade latino-americana, crescente base eleitoral dentro dos EUA, uma forma de manter o domínio das instituições governamentais, além de ceder às pressões de grupos internos da sociedade que já não viam mais o embargo como uma solução efetiva. No governo Trump, como forma de agradar seu eleitorado mais conservador e de cumprir sua promessa de campanha, sua estratégia foi afastar-se do país caribenho, garantindo o apoio de sua base doméstica.

Para entender as diferenças entre as abordagens diplomáticas com Cuba, durante os governos, é necessário investigar o processo decisório, que envolve a formulação das decisões de política externa durante esses períodos. Sendo assim, é utilizado o modelo proposto por Helen Milner (1997) que entende a importância de analisar o contexto doméstico para a compreensão da formulação da política externa.

Como método, este artigo baseia-se em um estudo de caso comparado, que se utiliza de uma pesquisa descritiva e histórica da relação entre os EUA e Cuba, a fim de entender a evolução da dinâmica entre esses Estados e as diferenças na abordagem da política externa de Obama e Trump para a ilha. Nesse sentido, busca-se comparar como esses dois governos conduziram as relações bilaterais com Cuba, analisando quem eram os grupos e as pessoas que influenciaram as suas decisões de aproximação/afastamento, os interesses envolvidos nessas decisões, como e quais informações providenciaram para o processo decisório. Por fim, destaca-se que a pesquisa é de base qualitativa e utiliza fontes como artigos e textos acadêmicos, além de fontes primárias disponíveis nos sites do governo dos EUA.

O artigo é estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira é dedicada aos principais conceitos e variáveis do campo da Análise de Política Externa. A segunda seção é composta de um estudo de caso do governo Obama e do histórico de suas medidas até chegar ao reatamento das relações diplomáticas com Cuba. A terceira seção aborda o governo Trump e o que o levou a decidir





se afastar da ilha. Por fim, apresenta-se uma conclusão com a comparação dos dois períodos.

Análise de Política Externa (APE): instituições, interesses e informação

Breuning (2007) caracteriza a política externa (PE) como o conjunto de políticas e interações de um país em direção ao espaço além de suas fronteiras. Ou seja, são ações e decisões tomadas no âmbito interno que possuem impacto no ambiente externo. A autora enxerga uma gama de atores que participam e influenciam esse processo, como os conselheiros, a burocracia, os agentes da sociedade, entre outros.

No mesmo sentido, Salomón e Pinheiro (2013) analisam que o processo decisório de PE sofreu alterações, agrupando outros níveis de atores, como atores governamentais e não governamentais, dentro e fora do Estado. Assim, as autoras enxergam a PE como uma política pública, uma vez que, durante sua formulação, são levadas em consideração as demandas dos grupos domésticos, em consonância com o entendimento de Breuning (2007). Dessa forma, as decisões em PE são frutos da combinação entre as aspirações e as necessidades internas dos agentes governamentais e não governamentais e das demandas oferecidas tanto a nível doméstico quanto internacional (Pinheiro 2004).

De acordo com Hudson (2005), a partir do final da década de 1960, os analistas começaram a perceber que não apenas os resultados, mas o processo de formulação da PE era de igual importância para compreender a política externa dos Estados. Portanto, entender o processo decisório e como os decisores agiam ganhou espaço. Desse modo, o campo de estudos de APE se estruturou como uma subdisciplina nas RI, partindo da premissa de que a política externa é fruto das interações do Estado em nível doméstico e internacional.

As abordagens da APE ganharam cada vez mais força com o fim da Guerra Fria, pois se tornou evidente que o processo de formulação da PE não dependia apenas da estrutura do Sistema Internacional, como defendiam os neorealistas, mas do jogo político em nível doméstico (Hudson 2005). Nesse interim, abordagens de APE que tratam da relação doméstico-internacional e do processo decisório ganharam destaque. As contribuições de Helen Milner (1997) se enquadram nesse eixo.





Tal autora escreve no fim da década de 1990, sendo influenciada pelos estudos de Economia Política Internacional e pela obra de Robert Putnam (1988) que traz a ideia de que a PE é um jogo de dois níveis, ou seja, é fruto de influências do âmbito interno e externo. O foco da sua abordagem é explicar a cooperação entre os Estados e as negociações com ganhos econômicos, mas sua contribuição permite analisar a política externa em qualquer área, para além da dimensão comercial (Milner 1997).

Milner (1997) argumenta que o posicionamento internacional de um país afeta sua política doméstica, assim como a sua situação doméstica molda sua política externa. Dessa forma, sua análise propõe uma crítica à escola realista, por desconsiderar o que acontece dentro dos Estados e suas consequências para o processo decisório. Seu objetivo é trazer de volta para as RI a importância das dinâmicas domésticas e seus impactos sobre o comportamento dos Estados.

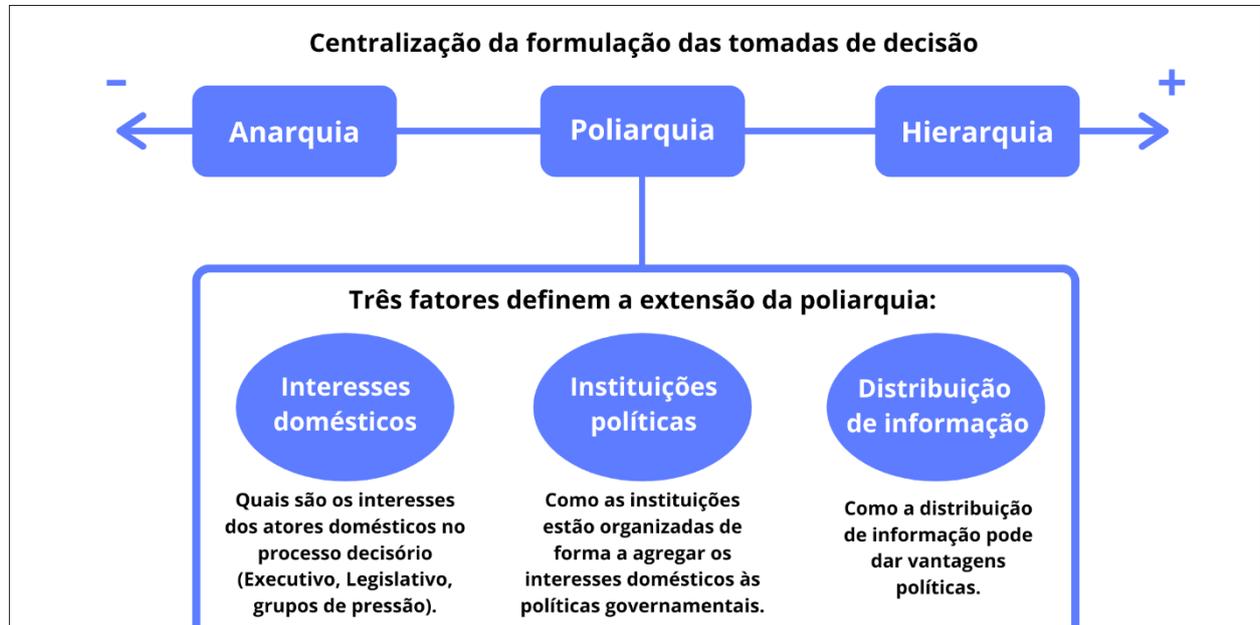
Milner (1997) se aproxima da corrente teórica liberal, pois analisa o papel das instituições e dos atores domésticos. Sua teoria se orienta pela lógica do ator racional, pois os atores domésticos buscarão ter seus interesses contemplados pela política estatal da maneira mais eficiente. Assim, a autora não entende a cooperação como uma harmonia de interesses, mas como um ajuste de preferências entre diferentes atores, com objetivos distintos, que buscam um acordo favorável para todas as partes. O que acontece dentro do Estado gera consequências distributivas, ou seja, consequências diferentes para diferentes setores daquela sociedade. Dessa forma, para a autora, as dinâmicas domésticas de disputa de interesses entre os grupos internos determinam as escolhas políticas — tanto no âmbito doméstico quanto externo — porque a cooperação é o reflexo das disputas internas.

De acordo com a autora, a política doméstica dos Estados não é perfeitamente hierarquizada, assim como a política internacional não é puramente anárquica, existindo o que chama de poliarquia, conceito que se refere a um *continuum* que se insere entre essas duas condições. Um Estado tenderá a uma hierarquia quanto mais autoritário for o governo, mas a tendência natural é que nas democracias exista a condição de *poliarquia* — a forma como o poder está disperso entre os grupos domésticos. A sua extensão define o quanto uma sociedade é aberta às demandas dos grupos de pressão internos (empresariado, sindicatos etc.). A poliarquia traz para o processo decisório três fatores que devem ser considerados para analisar a sociedade em questão: (i) os atores domésticos que buscam influenciar as decisões de acordo com seus *interesses*; (ii) as *instituições políticas*



que permitem que esses interesses sejam agregados às ações governamentais; (iii) a forma como as *informações* estão distribuídas (Milner 1997).

Figura 1 — Modelo teórico de análise de Milner (1997)



Fonte: Elaboração própria a partir de Milner (1997).

Quanto mais poliárquica for a sociedade, mais diversificados serão os interesses dos atores domésticos, e sua diversificação é uma variável importante para o processo decisório. Em sua obra, Milner (1997) destaca a capacidade de agência de três atores sobre as decisões estatais: os membros do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo e os grupos de pressão econômicos e/ou sociais. Na visão da autora, os atores políticos possuem interesse em manter sua base eleitoral e seus grupos de apoio, a fim de serem reeleitos e manterem seus cargos. Por outro lado, os grupos de pressão buscam ter seus interesses contemplados de acordo com o acesso às instituições governamentais.

De acordo com Milner (1997), na poliarquia, os Estados são compostos por atores domésticos que possuem diversos interesses e dividem poder sobre o processo decisório. Sendo assim, a organização das instituições públicas define quais serão esses interesses a serem agregados à política e quais funções e mecanismos serão utilizados por cada ator dentro do processo, ou seja, em que configuração o jogo político será feito e o grau de poliarquia do Estado. Além disso, essa organização permite enxergar quais serão as instituições às quais os atores recorrerão.

A distribuição da informação também é uma variável importante. De acordo com sua visão, os membros do Executivo tendem a possuir informações



privilegiadas sobre determinados temas. Porém, os grupos de pressão também podem possuir informações capazes de influenciar a conduta do processo a seu favor, desde a definição da agenda externa até as práticas a serem adotadas, uma vez que esses atores se aproximam de instituições que privilegiam seus interesses (Milner 1997).

O modelo contribui para o desenvolvimento dessa investigação de forma a permitir analisar quem eram os grupos e as pessoas que influenciaram as decisões de Obama e Trump, seus interesses e como e quais informações providenciaram para a tomada de decisão. Além disso, é analisado como os interesses dos atores foram agregados à política de acordo com a organização das instituições, às quais os atores conseguiram recorrer e influenciar para ter seus interesses contemplados.

Avanços: o governo Obama se aproxima de Cuba

Barack Obama foi eleito o 44º presidente dos EUA, no dia 4 de novembro de 2008, numa eleição histórica que o marcou como o primeiro afro-americano a ocupar o cargo. Pelo Colégio Eleitoral, Obama (Democrata) conseguiu o voto de 365 delegados contra o seu oponente John McCain (Republicano), que obteve apenas 173. Já pelo voto popular, Obama concentrou 52,9% dos votos, enquanto McCain conseguiu 45,7% (Estados Unidos 2009). Seus primeiros anos foram mais caracterizados pela superação da crise econômica no âmbito interno do que por efetivas ações de política externa (Pecequillo; Forner 2017).

Para entender como se chegou ao processo de negociação para a retomada de relações com Cuba, é necessário mapear alguns movimentos de Obama, além da influência de atores da sociedade e do governo sobre a decisão do presidente. Ainda que através de movimentações sutis, o democrata já vinha acenando a favor de uma reaproximação com a ilha desde a sua primeira campanha à presidência.

Em sua primeira corrida presidencial de 2008, ainda como senador de Illinois, Obama fez um discurso, em Miami, para a Fundação Nacional Cubano-Americana (em inglês, CANF), onde criticou as medidas impostas pelo governo Bush (2001–2008) — que restringiam transações financeiras entre cubano-americanos e familiares em Cuba — e prometeu que as reverteria, mas afirmou que manteria uma postura mais dura em relação ao embargo econômico, a fim de pressionar o governo cubano por mudanças democráticas. Tanto a reversão das medidas quanto a postura firme do embargo eram demandas desse tradicional grupo de





interesse anticastrista (Zeleny 2008; Ayerbe 2010; Estados Unidos 2009; Erikson 2011; Guevara 2019; Reis 2016).

Vale dizer que, mesmo que a maioria dos cubano-americanos não seja registrada para votar, e os que são tendem a votar no Partido Republicano, ainda assim representam 60% dos votos latinos na Flórida, que, sendo o quarto maior estado dos EUA e um *swing state*, com 29 votos no Colégio Eleitoral, é de extrema importância para os resultados das eleições (Morrone 2008; Guevara 2019). Com a mudança de pensamento dentro da comunidade, advinda do surgimento de novas gerações com interesses menos ideológicos e mais pragmáticos, a ideia de revisar a estratégia estadunidense com Cuba foi ganhando mais adeptos devido à percepção de sua ineficiência (Leogrande; Kornbluh 2015).

Curiosamente, o resultado pôde ser visto nas eleições de 2008. Mesmo tendo vencido na Flórida, o candidato democrata recebeu apenas 35% dos votos da comunidade cubano-americana em comparação ao candidato republicano John McCain, que obteve 65% (Erikson 2011). À luz de Milner (1997), pode-se dizer que o interesse de Obama ao fazer o discurso, durante a campanha, era de captar os votos desses eleitores, a fim de ganhar o colégio eleitoral da Flórida, visto que, nas eleições primárias de janeiro, o candidato estava atrás de Hilary Clinton nesse estado (Estados Unidos 2009).

Poucos dias antes da chegada de Obama à Cúpula das Américas, em abril de 2009, o então presidente eleito se movimentou para cumprir com sua promessa de campanha e contemplou os interesses da comunidade cubano-americana ao retirar as restrições impostas por Bush. Além disso, Obama autorizou empresas estadunidenses a oferecerem serviços de telecomunicação a Cuba. Seu interesse era de que o contato dos cubanos com o mundo externo promoveria demandas por mudanças democráticas internamente (Leogrande; Kornbluh 2015). Ou seja, pode-se inferir que, segundo o conceito de interesse de Milner (1997), o interesse de Obama de se aproximar de Cuba era de tentar uma nova abordagem com a ilha cubana, mas que tinha como fim o mesmo ideal histórico americano de promover mudanças democráticas em Cuba, mas de forma mais sutil.

Devido ao fato de que a sociedade estadunidense consegue pressionar o governo através de grupos de interesse, organizados em *lobbies*³, de forma bastante

3 Segundo Gonçalves (2012), o *lobby* é “a prática de buscar acesso aos agentes políticos e fazer com que eles saibam das demandas de determinados segmentos da sociedade, usando pessoas (lobistas) e seus canais de contato junto aos órgãos de governos.” (p. 13). Nos EUA, onde a prática é muito comum, os grupos de interesse da sociedade, muitas vezes, pagam ou influenciam lobistas, com acesso a estruturas decisórias específicas, para advogarem por seus interesses (Gilens; Page 2014).





intensa sobre as decisões do Executivo e do Legislativo, percebe-se que, ao fazer essa movimentação logo em seus primeiros meses de mandato, Obama buscou garantir os interesses desse tradicional *lobby* cubano-americano, principalmente na Flórida, como demonstra Morrone (2008), e ainda sinaliza para toda a região sua vontade em cooperar com a ilha. Da mesma forma, seguindo o conceito de interesses e instituições de Milner (1997), percebe-se que os interesses desse *lobby* conseguiram ser agregados às instituições políticas (Executivo).

O otimismo com a reaproximação começou a diminuir após a prisão de Alan Gross pelo governo cubano, americano contratado pela USAID — agência do governo americano que financia atividades de cooperação e ajuda humanitária nos países e que, em Cuba, se tornou o principal veículo da promoção de ideias de mudanças democráticas na ilha —, no final do primeiro ano do governo Obama (Leogrande; Kornbluh 2015; New York Times 2014; Estados Unidos s.d.).

Segundo Guevara (2019), para tentar solucionar o problema, o então senador e chefe do Comitê de Relações Internacionais do Senado, John Kerry, individualmente se engajou em conversas diretas com o governo cubano, para reestruturar a configuração dos programas da USAID em troca da liberdade de Gross. Porém, Obama, pressionado pelos interesses do senador democrata anticastrista Robert Menendez, manteve o programa intacto e, a partir disso, os cubanos desconfiaram ainda mais da palavra do seu governo (Leogrande; Kornbluh 2015). Seguindo o modelo proposto neste artigo, observa-se um membro do Legislativo pressionando, através desse canal institucionalizado, o presidente a agregar seus interesses à decisão presidencial.

Em sua segunda campanha presidencial de 2012, pela reeleição, o presidente democrata concorria com o candidato republicano Mitt Romney. De acordo com as pesquisas, as ações de Obama eram bem vistas até pelos cubano-americanos mais conservadores (Caputo 2012). Seguindo o conceito de informação de Milner (1997), Obama, com esse *feedback* positivo da comunidade em relação às suas ações, percebendo isso como uma vantagem política, foi racional em não anunciar nenhuma nova medida em sua segunda campanha, o que poderia custar a sua reeleição.

Como consequência, nas eleições de 2012, Obama levou o voto de 53% dos cubano-americanos da Flórida (Caputo 2012). Isso demonstra que houve uma mudança gradual na percepção da comunidade sobre as políticas de Obama em relação à ilha. Vale lembrar que, ao final de seu primeiro mandato, apesar das negociações com Cuba terem tomado um ritmo lento, Obama cumpriu com sua





proposta de caminhar para um maior diálogo com o país caribenho, sinalizando sua vontade de cooperar com o governo cubano (Guevara 2019).

No segundo mandato, Leogrande e Kornbluh (2015) analisam que o presidente democrata tinha mais possibilidades de uma maior aproximação com o governo cubano devido a seu sucesso na Flórida e por sua reeleição já garantida, o dando mais liberdade de ação em Cuba. Contudo, os mesmos atores que frearam as ações de Obama no primeiro mandato ainda estavam em jogo.

Os senadores Robert Menendez (Democrata) e Marco Rubio (Republicano), membros do Comitê de Relações Internacionais do Senado e de ascendência cubana, mantiveram suas oposições a qualquer iniciativa favorável a uma política mais branda com Cuba no âmbito legislativo. Vale destacar que ambos os senadores possuíam apoio do grupo de interesse tradicionalmente anticastrista, o CANF, que, por serem os mais antigos dentro dos EUA e vindos da elite econômica cubana, possuem força política e econômica para pressionar o governo através de *lobbies* e de informações (Guevara 2019; Segrera 2017; Morrone 2008), ainda que uma parcela desse grupo se demonstrasse favorável a medidas de abertura com a ilha, como exposto anteriormente. À luz de Milner (1997), esses grupos econômicos e políticos conseguiram agregar seus interesses às políticas governamentais de forma forte e organizada através de *lobbies* dentro do Congresso.

No segundo mandato de Obama, os cubano-americanos com visões menos ideológicas começavam a se organizar em grupos de interesse e, ao mesmo tempo, Cuba passava por diversas reformas desde que Raúl Castro se tornou presidente e tentava exportar uma imagem de mediação de conflitos (Frank 2013; Kirk 2018; Torres 2016).

Simultaneamente, novos atores começaram a surgir no cenário doméstico americano, buscando maior espaço para agregar suas demandas. Entre eles, uma coalizão no Congresso, que, motivada por Gross, buscava pressionar Obama pela revisão da estratégia, e um grupo de interesse cubano-americano chamado de *CubaNow*⁴. Embora esses atores não tenham participado das negociações secretas entre os governos, em prol de uma reaproximação, suas ações influenciaram o desenrolar desse processo (Guevara 2019).

4 O grupo se posicionava como “a voz da comunidade americana mais jovem e moderada em Miami” (Kelly; Moreno; Witmer 2019, p. 26, tradução própria). No original: “*the voice of the youngest and most moderate American community in Miami*”. Sua origem vem do grande lobby chamado Trimpa Group, que, através dessa rede política, facilitou o acesso desse grupo de interesse em conseguir agregar suas demandas ao processo decisório (Leogrande; Kornbluh 2015).





O senador democrata de Vermont, Patrick Leahy, crítico da estratégia estadunidense hostil com Cuba por mais de duas décadas, teve papel fundamental no início das negociações do caso dos *Cuban Five*⁵. Gerardo Hernández, um dos presos do *Cuban Five*, e sua esposa queriam ter filhos e procuravam uma forma de tornar isso possível. O governo cubano começou a entrar em contato com o governo americano para tentar abrir o diálogo. Leahy, ao ter essa informação, se engajou tanto com o governo americano quanto com o cubano para garantir o desejo de Hernández. O interesse do senador era usar esse canal para tentar resolver tanto a estratégia hostil com Cuba quanto a possibilidade futura de liberdade de Gross, que vinha ganhando atenção do Congresso (Leogrande; Kornbluh 2015).

Essa estratégia estimulou Leahy a formar uma coalizão bipartidária, no Congresso, cujo objetivo era reforçar a percepção do presidente sobre a falência das políticas hostis e, ao mesmo tempo, fornecê-lo uma cobertura política para diminuir o temor de seus conselheiros (Leogrande; Kornbluh 2015). Ou seja, baseando-se nos três conceitos de Milner (1997) — interesse, instituições e informações —, o interesse de Leahy era, ao mesmo tempo, resolver o caso de Gross, pressionando Obama, através desse *lobby* dentro do Congresso, a agregar suas demandas às políticas governamentais, provendo-o de informações que pudessem contribuir para a mudança da estratégia estadunidense com Cuba.

Nesse sentido, esse grupo de interesse deu informações ao presidente e a outros membros do Executivo, que serviram para Obama ver o quanto o governo cubano era confiável em fazer a troca dos prisioneiros, mesmo que as negociações secretas já estivessem em andamento (Leogrande; Kornbluh 2015). Esse *lobby* entregou ao presidente um memorando com algumas medidas a serem adotadas para libertar Gross em troca dos *Cuban Five* que, de fato, foram implementadas depois do anúncio da retomada de relações em 2014 (Guevara 2019).

O segundo ator que começou a demandar espaço foi o movimento chamado *CubaNow*, cujo objetivo era buscar formas construtivas e informativas para naturalmente promover mudanças democráticas em Cuba (Guevara 2019). Após pesquisas financiadas pelo grupo, eles mostraram aos membros da Casa Branca

5 O grupo de cubanos foi preso, em 1998, por agentes do FBI e condenado, três anos depois, por espionar exilados da comunidade cubano-americana, em Miami, a mando do governo cubano (Vicini 2009).





que a maior parte da população era favorável às medidas de Obama e que não haveria custos políticos caso o presidente aderisse a uma estratégia mais amistosa com Cuba (Adams 2014). À luz de Milner (1997), essa informação permitiu que Obama tivesse vantagem política ao agir, sabendo que não sofreria o descontentamento da maior parte da população.

Para incrementar a demonstração do apoio público, em 2014, através do canal do *lobby Trimpa Group*, o movimento formou uma coalizão de grupos de interesse e *think tanks* que representavam tanto interesses econômicos quanto políticos na retomada das relações (Leogrande, Kornbluh 2015) e teve como resultado uma carta aberta à imprensa, dirigida a Obama, com a assinatura de diversos militares, ex-diplomatas e ex-membros do Executivo (Americas Society 2014).

À luz de Milner (1997), pode-se perceber que essa coalizão formada pelos grupos de interesse conseguiu se organizar para levar suas demandas, interesses e informações até membros da Casa Branca, expondo-as de forma organizada à imprensa e ao público, influenciando, por conseguinte, as decisões do Executivo. Ao fazer isso, os grupos de interesse conseguiram agregar seus interesses aos objetivos políticos do Estado.

As tentativas anteriores para soltar Gross deram informações a Obama de que o governo cubano estava disposto a negociar e pediria em troca o retorno dos remanescentes *Cuban Five*, portanto, não deveriam utilizar a mesma estratégia hostil de sempre. Por outro lado, o presidente sabia que não podia terminar com o embargo, visto que isso era de competência do Congresso. Dessa forma, o governo vislumbrou como objetivo a restauração das relações diplomáticas (Segrera 2017).

Guevara (2019) destaca que, durante as nove negociações — que começaram em junho de 2013 e duraram até novembro de 2014 —, Cuba se recusava a falar sobre a violação de direitos humanos em seu território e os EUA não queriam revisar as ações do USAID na ilha, nem a devolução da base de Guantánamo. Tendo essa informação, Obama garantiu que restauraria as relações diplomáticas com o país caribenho como forma de reconhecer a soberania de Cuba (Leogrande; Kornbluh 2015).

O interesse de Obama em chamar os cardiais do Vaticano para participarem das negociações era de se blindar da oposição doméstica e, simultaneamente, aumentar a confiança dos cubanos nesse processo (Sweig 2016). Como fruto





disso, ambas as delegações saíram da última negociação, para organizar a troca de Gross pelo restante dos *Cuban Five*, com um acordo, tendo o Papa como garantidor do compromisso de ambas as partes (Leogrande; Kornbluh 2015).

Apesar dos custos políticos que uma troca de prisioneiros traria, já que Gross não era visto como espião pelos EUA, enquanto os *Cuban Five* foram presos por espionagem, o apoio do Congresso e dos grupos de interesse influenciaram o presidente de forma positiva a tomar sua decisão (Guevara 2019). No dia 17 de dezembro de 2014, Obama anunciou oficialmente a mudança na política estadunidense para Cuba (Estados Unidos 2014).

Em março de 2016, Obama e sua família visitaram a ilha, e o presidente fez o pronunciamento denunciando o embargo econômico e encorajando a sua suspensão (Estados Unidos 2016a). Nos últimos anos de seu mandato, as políticas de aproximação com Cuba tomavam espaço, na agenda governamental, em decisões que competiam ao Executivo, até mesmo para minar o embargo, mas a decisão final de suspendê-lo era do Congresso (Leogrande 2015).

Obama entregou seu governo em 2017 e logrou mudanças consideráveis nas relações diplomáticas entre seu país e a ilha cubana. Contudo, a chegada à presidência de Trump e do Partido Republicano promoveu mudanças nas ações em curso como evidenciado na seção a seguir.

Recuos: o governo Trump se afasta de Cuba

Donald Trump, empresário que nunca assumira um cargo público, tomou posse como o 45º presidente dos EUA, no dia 20 de janeiro de 2017, após as eleições realizadas no dia 8 de novembro de 2016. Trump (Republicano) conseguiu o voto de 304 delegados pelo Colégio Eleitoral, devido à vitória em estados como Flórida, Ohio e Carolina do Norte, contra sua oponente Hillary Clinton (Democrata), que obteve 227. Contudo, no voto popular, o empresário obteve 46,09% dos votos, enquanto Clinton venceu com 48,18%, a maior margem de diferença numa derrota pelo voto popular na história estadunidense (Estados Unidos 2017; Kentish 2016). Para entender como se chegou ao anúncio da política de afastamento com Cuba, é necessário identificar alguns movimentos do republicano durante a campanha. Além disso, é importante entender a movimentação de atores dentro do Congresso, que advogam, há muito tempo, por





políticas hostis contra o governo cubano e passaram a demandar espaço no processo decisório.

Durante suas campanhas na Flórida, o empresário mencionou os cubanos em seus discursos, até mesmo, em regiões do estado com pouca concentração desse grupo, mas evitou dar detalhes sobre sua revisão da política de engajamento. Ademais, as pesquisas mostravam que Clinton estava na frente do candidato republicano nesse estado e, portanto, Trump perderia os votos da Flórida (Mazzei; Hanks 2016).

Há duas semanas das eleições, para tentar contornar o problema, Trump fez um discurso, em Miami, para a Associação dos Veteranos da Baía dos Porcos, também conhecida como “Brigada 2506”, onde conseguiu o apoio histórico desse grupo. A Brigada consiste em exilados cubanos que formaram um grupo, em 1960, para tentar derrubar Fidel Castro, no episódio da Invasão da Baía dos Porcos, e, durante anos, apoiaram candidatos com uma visão mais dura do regime castrista, mas foi a primeira vez que o grupo, como uma instituição, expressou publicamente seu apoio a um candidato à presidência (Santiago 2016; Progreso 2017).

O resultado foi demonstrado nas urnas. Clinton ganhou consideravelmente no voto latino em geral, totalizando 62%, enquanto o candidato republicano conseguiu apenas 35%. Em contrapartida, dentre esses votos latinos, a democrata garantiu 41% dos votos da comunidade cubano-americana, enquanto Trump obteve 54%, contribuindo para sua vitória no estado da Flórida (CNN 2016). Ou seja, a estratégia de Trump de cooptar o voto dos cubano-americanos foi um fator-chave para garantir sua vitória na Flórida.

Leogrande (2017) analisa que, devido ao apoio dos cubano-americanos que o elegeram, Trump acreditava possuir um débito político com essa comunidade. Um dia após a morte de Fidel Castro, o republicano já eleito, mais uma vez, condenou o líder cubano, chamando-o de um “brutal ditador”, e prometeu fazer o possível para assegurar a liberdade do povo cubano durante sua administração (Estados Unidos 2016b).

A administração de Trump anunciou, em fevereiro de 2017, que estava no meio de um processo de revisão da política estadunidense para Cuba, liderado pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN). No mesmo mês, membros de diversos departamentos se reuniram para opinar. Quase unanimemente, todos se demonstraram contentes com a política vigente e também com o engajamento





feito por Obama, exceto a parte que representava a equipe de política externa do Legislativo que, segundo fontes, canalizavam os interesses de dois congressistas anticastristas republicanos da Flórida, o senador Marco Rubio e o deputado Mario Diaz-Balart, ambos críticos das medidas feitas por Obama (Kroll 2017; Reuters 2017).

Rubio fez questão de salientar ao presidente a informação de que a maioria dos membros do governo não eram favoráveis à mudança da política, principalmente os membros do Departamento de Estado, e qualquer tentativa do presidente de alterar a política estadunidense com Cuba sofreria interferências internas (Caputo 2017). Baseando-se no modelo de Milner (1997), os cubano-americanos conservadores, de forma organizada, conseguiram agregar seus interesses a esses membros do Congresso. E os senadores, através desse canal institucionalizado, buscaram atender esses interesses, provendo o presidente de informações que os dariam vantagens políticas.

Providos dessa informação, Rubio e Diaz-Balart se reuniram com o presidente e membros do governo, em maio, para dar suas opiniões quanto à política estadunidense com a ilha caribenha. As reuniões se deram de forma secreta pelo mesmo motivo das reuniões feitas por Obama e Cuba: se prevenir da interferência de atores domésticos contrários aos seus interesses (Caputo 2017).

Ambos os senadores fizeram *lobby* com o presidente, durante meses, para convencê-lo de que deveria agir unilateralmente, já que a burocracia americana não era a favor da política mais hostil com a ilha. Os congressistas pressionaram Trump lembrando-o de sua promessa feita aos cubano-americanos durante sua campanha. A tentativa de influenciar o presidente foi bem-sucedida, uma vez que as medidas propostas pelos membros do governo para a nova política estadunidense com Cuba passavam pelos escritórios de ambos os senadores para examiná-las (Caputo 2017).

Novamente, observa-se que, através do modelo de Milner (1997), os interesses dos cubano-americanos mais conservadores foram agregados através desses membros do Congresso, que, por sua vez, contaram com o apoio de um membro do CSN, de forma organizada e institucionalizada, e fizeram pressão com o presidente para atender seus interesses, provendo-o de informações. Além disso, Trump, possivelmente, ao apontar os congressistas como responsáveis pela política estadunidense com Cuba, mirava em reanimar sua base eleitoral cubano-americana para sua campanha de reeleição em 2020.





Devido ao apoio recebido, durante a campanha, dos exilados cubanos da Brigada 2506 e com a pressão de atender os interesses dos lobistas republicanos do Congresso, em junho de 2016, Trump voltou à Miami para discursar sobre a reversão das políticas feita por Obama, caracterizando-as como “terríveis e mal orientadas”. No entanto, apesar do discurso inflamado, o memorando presidencial assinado no dia desse discurso, mesmo fortalecendo o embargo, teve impacto limitado, uma vez que as medidas implementadas por Obama permaneceram intactas (Leogrande 2017; Bustamante 2017).

Trump contrariou o apoio da maioria da população americana que, de acordo com as pesquisas, no último ano do governo Obama, se mostrou favorável à abertura com Cuba, com 75% (Tyson 2016). Grupos da sociedade organizados em *lobbies* como o *Engage Cuba* e o *CubaOne* tentaram informar ao presidente Trump que as medidas do presidente republicano prejudicariam a economia americana em 6,6 bilhões de dólares e afetaria por volta de 12 mil empregos e pedindo para que ele não revertesse as medidas de Obama (Murakami 2017; CBSMiami, 2017).

Leogrande (2017) analisa que as limitadas reversões de Trump nas políticas de Obama foram estratégicas. Para o autor, o presidente republicano, ao fazer essas pequenas mudanças, conseguiu agradar ao seu eleitorado cubano-americano e, ao mesmo tempo, não contrariar agressivamente os interesses dos setores domésticos descritos acima, principalmente o setor empresarial, que são a favor de um engajamento com a ilha cubana. Ainda segundo a visão do autor, as bases construídas por Obama em relação às suas mudanças foram fatores importantes que puderam minar as ações de Trump.

No início de 2018, trocas importantes dentro de ambos os governos aconteceram e impactaram o curso das relações bilaterais. Influenciado por Steve Bannon, segundo fontes, Trump nomeou John Bolton, ex-embaixador estadunidense na Organização das Nações Unidas, como novo conselheiro de Segurança Nacional (o terceiro em menos de 1 ano e meio de mandato) e Mike Pompeo como Secretário de Estado. Ambos são conhecidos por suas visões extremamente conservadoras e Bolton por não utilizar a diplomacia e o diálogo como meios de alcançar seus objetivos (Pilkington 2018; Baker; Harris; Landler 2018).

Em novembro de 2018, Bolton foi à Miami fazer um discurso tratando da visão do governo Trump sobre a política estadunidense para a América Latina,





mais especificamente para os três países que o conselheiro denominou como “*troika* da tirania”: Cuba, Nicarágua e Venezuela. No mesmo discurso, Bolton anunciou novas ações contra esses países, a fim de pressionar esses regimes, tais como evitar que dólares americanos fossem utilizados nos serviços de inteligência, militar e de segurança cubanos e incluir entidades controladas pelo governo cubano na lista que proíbe transações financeiras com cidadãos americanos (Estados Unidos 2018).

O episódio marcou novamente a volta da influência dos interesses conservadores. Bolton nunca apreciou o governo dos Castros. Quando serviu no governo Bush, Bolton influenciou o governo estadunidense a incluir Cuba na lista dos países do “Eixo do Mal”, alegando que a ilha patrocinava outros Estados terroristas e estava em busca de desenvolver armas de destruição em massa (Bolton 2002). Bolton encontrara uma nova oportunidade de agregar seus interesses às políticas governamentais.

Apesar da disposição e da demonstração do novo presidente de Cuba, Miguel Díaz-Canel, em fazer reformas na ilha, expressadas por uma nova Constituição cubana mais favorável ao mercado, propriedade privada e direitos humanos, ainda que de forma limitada, o governo Trump se demonstrou ineficaz em construir melhores relações com o país caribenho tendo continuamente imposto novas sanções à ilha durante grande parte de seu mandato (López-Levy 2019; DeYoung 2019). No entanto, a hostilidade na retórica da administração Trump com a ilha, possivelmente, também faz parte do interesse do presidente republicano para sua reeleição, em 2020, devido à importância da Flórida para o Colégio Eleitoral e do apoio dos cubano-americanos mais conservadores.

Considerações finais

A partir da análise da influência de diversos atores sobre o processo decisório da política externa, este artigo buscou analisar a política externa dos EUA para Cuba, durante os governos Obama e Trump, com o intuito de responder à pergunta-chave: quais razões permitem compreender as diferenças na abordagem dos dois governos com Cuba?

A partir desse questionamento, foi compreendido que, durante o governo Obama, os interesses dos setores da sociedade e de dentro da administração,





e os interesses próprios do presidente na sua reeleição, contribuíram para a formulação da política estadunidense de avanço nas relações diplomáticas, gerando aproximação com Cuba.

No entanto, apesar de seus esforços, a questão crucial do embargo econômico, ainda vigente, foi difícil de ser revertida visto os constrangimentos provindos do Congresso, de maioria republicana, que impediam que essa medida fosse tomada. Sendo assim, Obama teve que adotar uma forma para tocar sua agenda de aproximação com a ilha e o fez através de ordens executivas. Embora tenha firmado bases de apoio interno favoráveis à aproximação, tais medidas poderiam ser revertidas facilmente, uma vez que as ordens executivas são instrumentos do Executivo com um baixo grau de sustentabilidade.

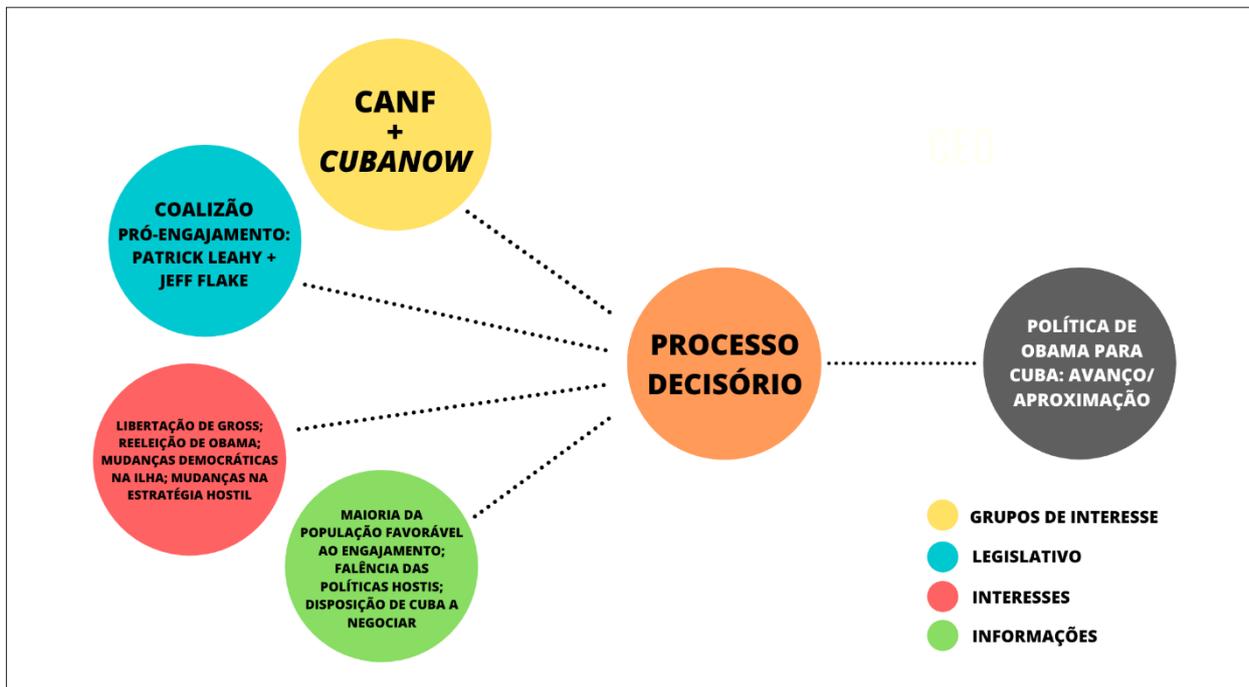
Donald Trump, ao chegar à presidência, e cumprindo uma de suas promessas de campanha, reverteu as medidas de engajamento feitas por Obama e readotou a postura histórica mais hostil com Cuba, recuando. Em torno de suas novas políticas, observou-se os interesses de setores da comunidade cubano-americana mais conservadora; de congressistas interessados no afastamento; os interesses de Bolton e Pompeo, mas principalmente de Bolton, que historicamente advoga por uma postura mais dura em relação à ilha; e, da mesma forma, os interesses do presidente republicano em sua campanha de reeleição.

Contudo, suas medidas de reversão foram insuficientes, uma vez que algumas medidas de Obama permaneceram vigentes, devido as bases de apoio criadas, limitando as ações de Trump. Por outro lado, o presidente republicano permaneceu impondo novas sanções de forma a pressionar o regime cubano por mudanças democráticas. Uma estratégia semelhante à de Obama, porém através de abordagem distinta. Constatou-se, também, a importância da comunidade cubano-americana, na Flórida, para a dinâmica eleitoral estadunidense que, por se tratar de um *swing state*, se configura como um campo de batalha entre os candidatos à presidência. As figuras 2 e 3, apresentadas abaixo, permitem identificar os principais atores e fatores que influenciaram as decisões dos dois presidentes.



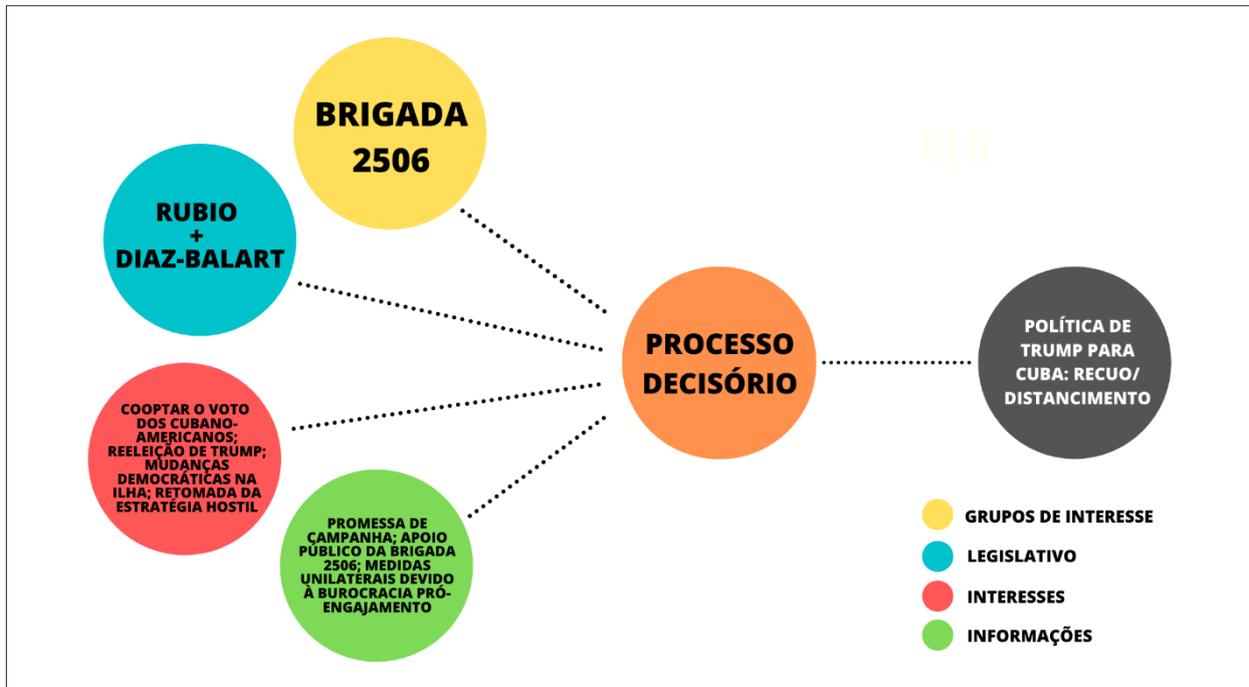


Figura 2 — Principais fatores e atores que impactaram a tomada de decisão — Obama



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados neste artigo (2020).

Figura 3 — Principais fatores e atores que impactaram a tomada de decisão — Trump



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados neste artigo (2020).

Utilizando os conceitos teóricos abordados, apresenta-se, no quadro 1, abaixo, as principais diferenças entre os governos Obama e Trump considerando os principais elementos da abordagem de Milner (1997).





Quadro 1 — Principais diferenças entre os governos Obama e Trump considerando os principais elementos da abordagem de Milner (1997)

		Donald Trump (2017–2020)	Barack Obama (2009–2017)
Milner (1997)	<i>Interesses</i>	Os interesses dos grupos de pressão da maioria da sociedade a favor do engajamento foram limitadamente levados em consideração, durante o processo, de forma estratégica para não contrariar radicalmente seus interesses, porém prevaleceu os interesses dos membros do Executivo e do Legislativo que eram favoráveis às políticas hostis.	Os interesses dos grupos econômicos e <i>lobbies</i> da sociedade, do Legislativo e do Executivo favoráveis à aproximação influenciaram o processo decisório.
	<i>Instituições</i>	Os grupos da sociedade e dentro do Congresso contrários às medidas de Trump tentaram influenciar o presidente, através de <i>lobbies</i> , porém não foram bem-sucedidos. As bases de apoio construídas por Obama foram fatores limitantes, mas não decisivos. Sobressaiu o poder do Executivo.	Esses grupos que eram favoráveis recorreram ao Congresso e grupos de <i>lobbies</i> para pressioná-los a terem seus interesses agregados à decisão política.
	<i>Informações</i>	Os atores favoráveis ao afastamento buscaram prover o presidente de informações que o lembrassem de sua promessa ao eleitorado cubano-americano de forma a influenciar sua decisão. Essas informações foram levadas em consideração, enquanto as opiniões contrárias não. Com base nessas informações, Trump buscou legitimar sua decisão.	Os grupos de interesse buscaram prover o presidente de informações que demonstrassem o apoio popular em relação ao engajamento para influenciar sua decisão. Mais aberto ao Legislativo e à influência dos grupos de interesse, essas informações foram consideradas por Obama.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados neste artigo (2020).





Desta forma, conclui-se que a correlação das diferentes pressões no âmbito doméstico, somadas aos interesses próprios de reeleição dos presidentes analisados, contribuíram para a formulação das diferentes abordagens na política externa estadunidense para Cuba dos governos em questão, confirmando a hipótese deste artigo.

Para pesquisas futuras, propõe-se analisar o comportamento adotado por Trump e pelo presidente recém-empossado, Joe Biden, do Partido Democrata, durante a campanha presidencial de 2020, a fim de analisar como recorreram à comunidade cubano-americana como forma de obterem o Colégio Eleitoral da Flórida, contribuindo para os resultados das eleições e para a formulação da política externa para Cuba.

Referências

- Adams, David. 2014. Majority of Cuban Americans want sanctions loosened: poll. Reuters. Disponível em: < <https://www.reuters.com/article/us-usa-cuba-poll/majority-of-cuban-americans-want-sanctions-loosened-poll-idUSKBN0ES1CQ20140617> > . Acesso em: 18/05/2020.
- Americas Society. 2014. Open Letter to President Obama: Support Civil Society in Cuba. Americas Society Council of The Americans. Disponível em: < <https://www.as-coa.org/articles/open-letter-president-obama-support-civil-society-cuba> > . Acesso em: 18/05/2020.
- Ayerbe, Luis F. 2010. Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama. Clío América, vol. 4, n. 7, p. 9-35.
- Baker, Peter; Harris, Gardiner; Landler, Mark. 2018. Trump fires Rex Tillerson and will replace him with C.I.A chief Pompeo. The New York Times. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/trump-tillerson-pompeo.html> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Bolton, John. Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction. [Entrevista concedida a] The Heritage Foundation. 06 de maio de 2002. Disponível em: < <https://www.heritage.org/defense/report/beyond-the-axis-evil-additional-threats-weapons-mass-destruction-0> > . Acesso em 08/10/2019.
- Breuning, Marijke. 2007. Foreign Policy Analysis: a comparative introduction. New York, Palgrave Macmillan.





- Bustamente, Michael J. 2017. Trump's Rollback on Cuba. Foreign Affairs. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/cuba/2017-06-19/trumpsrollback-cuba> > . Acesso em: 06/06/2020.
- Caputo, Marc. 2017. Inside Marco Rubio's campaign to shape Trump's Cuba crackdown. Politico. Disponível em: < <https://www.politico.com/story/2017/06/15/marco-rubio-donald-trump-cuba-plan-239597> > . Acesso em: 05/06/2020.
- Caputo, Marc. 2012. Poll: Obama got big share of Cuban American vote, won among other Hispanics in Florida. Miami Herald. Disponível em: < <https://www.miamiherald.com/news/politics-government/article1944391.html> > . Acesso em: 19/05/2020.
- CBSMiami. 2017. Cuban-American Organization Asks President Trump Not to Rollback Cuba Policies. CBSMiami. Disponível em: < <https://miami.cbslocal.com/2017/06/12/cuban-american-president-donald-trump-cuba-policies/> > . Acesso em: 02/06/2020.
- CNN. 2016. Exit Polls — Florida — President — 2016. CNN. Disponível em: < <https://edition.cnn.com/election/2016/results/exit-polls/florida/president> > . Acesso em: 06/06/2020.
- DeYoung, Karen. 2019. Trump administration announces new measures against Cuba. The Washington Post. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-administration-announces-new-measures-against-cuba/2019/04/17/cfc2bc96-6132-11e9-9ff2-abc984dc9eec_story.html > . Acesso em: 02/06/2020.
- Erikson, Daniel P. 2011. A política de Obama para Cuba: um “novo início”. Em: Lowenthal, Abraham; Whitehead, Laurence; Piccone, Theodore. Obama e as Américas. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- Estados Unidos. 2009. Federal Elections 2008: Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. Federal Election Commission, Washington D.C. Disponível em: < <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2008/federalelections2008.pdf> > . Acesso em: 18/05/2020.
- Estados Unidos. 2014. Statement by the President on Cuba Policy Changes. The White House. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes> > . Acesso em: 18/05/2020.
- Estados Unidos. 2016a. Remarks by President Obama to the People of Cuba. The White House. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/22/remarks-president-obama-people-cuba> > . Acesso em: 20/05/2020.
- Estados Unidos. 2016b. Statement by the President-elect on the Death of Fidel Castro. The American Presidency Project — UC Santa Barbara. Disponível em: < <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-president-elect-the-death-fidel-castro> > . Acesso em: 06/06/2020.





- Estados Unidos. 2017. Federal Elections 2016: Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. Federal Election Commission, Washington D.C. Disponível em: < <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/federalelections2016.pdf> > . Acesso em: 04/06/2020.
- Estados Unidos. 2017. Remarks by President Trump on the Policy of the United States Towards Cuba. The White House, Miami. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-policy-united-states-towards-cuba/> > . Acesso em: 21/09/2019.
- Estados Unidos. 2018. Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America. The White House. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Estados Unidos. s.d. Where We Work: Cuba. U.S. Agency of International Development. Disponível em: < <https://www.usaid.gov/cuba> > . Acesso em: 18/05/2020.
- Frank, Marc. 2013. Cuban Revelations: Behind the scenes in Havana. University Press of Florida, Gainesville.
- Gilens, Martin; Page, Benjamin. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, vol. 12, n. 3, 2014, p. 564-581
- Gonçalves, Maria Cecília N. Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. Monografia (especialização) — Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), 2012.
- Guevara, Alfredo J. 2019. The dynamic of the United States decision-making process of foreign policy to Cuba: an analysis of the normalization of 2014. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo.
- Hudson, Valerie. 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1.
- Kapcia, Antoni. 2010. Cuba in Revolution: a history since the fifties. London: Reaktion Books LTD.
- Kelly, Michael J.; Moreno, Erika; Witmer, Richard C. The Cuba-U.S. Bilateral Relationship: New Pathways and Policy Choices. Oxford University Press, Nova York, 2019.
- Kentish, Benjamin. 2016. Donald Trump has lost popular vote by greater margin than any U.S. President. Independent. Disponível em: < <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-elections/donald-trump-lost-popular-vote-hillary-clinton-us-election-president-history-a7470116.html?cmpid=facebook-post> > . Acesso em: 04/06/2020.





- Kirk, John M. 2018. *The Evolution of Cuban Medical Internationalism*. Em: ERISMAN, H Michael; KIRK, John M. *Cuban Foreign Policy: Transformations under Raúl Castro*. Rowman & Littlefield, New York.
- Kroll, Andy. 2017. *How a Crew of Hardliners Hijacked Donald Trump's Cuba Policy*. Mother Jones. Disponível em: < <https://www.motherjones.com/politics/2017/06/trump-cuba-rubio-diaz-balart-obama/> > . Acesso em: 07/06/2020.
- Leogrande, William M. 2015. *Normalizing US–Cuba Relations: Escaping the Shackles of the Past*. *International Affairs*, v. 91, n. 3, p. 473–488.
- Leogrande, William M.; Kornbluh, Peter. 2015. *Back Channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill, The University of South Carolina Press.
- Leogrande, William M.; Kornbluh, Peter. 2014. *The Real Reason It's Nearly Impossible to End the Cuba Embargo*. *The Atlantic*. Disponível em: < <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/10/the-1996-incident-that-made-it-nearly-impossible-to-repeal-the-cuba-embargo/381107/> > . Acesso em: 21/09/2019.
- Leogrande, William. 2017. *Reversing the Irreversible: President Donald J. Trump's Cuba Policy*. *IdeAs — Idées d'Amérique*, vol. 10.
- López-Levy, Arturo. 2019. *Trump, Cuba and the 2020 elections: a neoconservative policy for Florida*. *OnCuba News*. Disponível em: < <https://oncubanews.com/en/cuba-usa/trump-cuba-and-the-2020-elections-a-neoconservative-policy-for-florida/> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Mazzei, Patricia. Hanks, Douglas. 2016. *Trump tries, once again, to win over Miami Cubans*. *Miami Herald*. Disponível em: < <https://www.miamiherald.com/news/politics-government/election/donald-trump/article110344912.html> > . Acesso em: 06/06/2020.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Morrone, Priscila. 2008. *A Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA) na política externa dos Estados Unidos para Cuba*. 136 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo.
- Murakami, Kery. 2017. *Farmers say Trump's Cuba policy hurts them*. *Richmond Register*. Disponível em: < https://www.richmondregister.com/news/farmers-say-trump-s-cuba-policy-hurts-them/article_9b1061d8-5dd3-11e7-aa28-2b9a17445294.html > . Acesso em: 03/06/2020.
- New York Times. 2014. *In Cuba, Misadventures in Regime Change*. *The New York Times*. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2014/11/10/opinion/in-cuba-misadventures-in-regime-change.html> > . Acesso em: 18/05/2020.





- Pecequillo, Cristina; Forner, Clarissa. 2017. Obama e América Latina: estagnação e avanços. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6., n. 11, p. 370-394.
- Pilkington, Ed. 2018. Who is John Bolton, Trump's new national security adviser?. *The Guardian*. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/us-news/2018/mar/22/who-is-john-bolton-trump-national-security-adviser> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Pinheiro, Leticia. 2004. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Progreso. 2017. The Bay of Pigs, the Brigade 2506 and Trump's promise. *Progreso Weekly*. Disponível em: < <https://progresoweekly.us/bay-pigs-brigade-2506-trumps-promise/> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, vol. 42, n. 3, p. 427-460.
- Reis, Solange. 2016. Uma leitura da aproximação Cuba-EUA sob a doutrina Obama. *Conjuntura Internacional*, vol. 13, n. 1, p. 8-15.
- Reuters. 2017. Trump administration reviewing Cuba policy: White House spokesman. *Reuters*. Disponível em: < <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-cuba/trump-administration-reviewing-cuba-policy-white-house-spokesman-idUSKBN15I2LM> > . Acesso em: 06/06/2020.
- Salomón, Mónica; Pinheiro, Leticia. 2013. APE e PEB: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59.
- Santiago, Fabiola. 2016. In supporting Trump, proud Bay of Pigs vets drag themselves into an unworthy battle. *Miami Herald*. Disponível em: < <https://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/fabiola-santiago/article110431447.html> > . Acesso em: 06/06/2020.
- Santoro, Mauricio. 2010. Cuba após a Guerra Fria: mudanças econômicas, nova agenda diplomática e o limitado diálogo com os EUA. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, n. 1, p. 130-140.
- Segrera, Francisco López. 2017. *The United States and Cuba: From Closest Enemies to Distant Friends*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Sweig, Julia E. 2016. *Cuba: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press, Nova York.
- Torres, Ricardo. 2016. Cuban Economic Reforms and Reapproachment with the United States: A Comparative Perspective. Em: Hershberg, Erich; Leogrande, William M. *A New Chapter in US-Cuba Relation: Social, Political, and Economic Implications*. Springer.
- Tyson, Alec. 2016. Americans Still Favor Ties with Cuba after Castro's Death, U.S. Election. *Pew Research Center*. Disponível em: < <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/13/americans-still-favor-ties-with-cuba-after-castros-death-u-s-election/> > . Acesso em: 06/06/2020.





- Vicini, James. 2009. Top court won't review case of five Cuban spies. Reuters. Disponível em: < <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-spies/top-court-wont-review-case-of-five-cuban-spies-idUSTRE55E3VD20090615> > . Acesso em: 02/06/2020.
- Zeleny Jeff. 2008. Obama, in Miami, Calls for Engaging with Cuba. The New York Times. Disponível em: < https://www.nytimes.com/2008/05/24/us/politics/24campaign.html?_r=0 > . Acesso em: 18/05/2020.

