

Obama, Biden e Trump: continuità coercitiva nei confronti di Cuba

Obama, Biden, and Trump: Coercive Continuity toward Cuba

Giulio Chinappi

Master in Scienze della Popolazione e dello Sviluppo

Centro Studi Eurasia e Mediterraneo (CeSEM), Italia

Indirizzo e-mail: chinappigiulio@gmail.com

ORCID: 0009-0009-0716-7552

Articolo elaborato a partire dalla relazione presentata alla XXIII edizione della serie di incontri “Cuba nella politica estera degli Stati Uniti”. Data di chiusura della ricerca: 13 luglio 2026.

Riassunto. L’articolo mette a confronto le politiche nei confronti dell’Isola sviluppate dalle amministrazioni di Barack Obama, Joe Biden e Donald Trump, compresi i due mandati di quest’ultimo, tra dicembre 2014 e luglio 2026. L’obiettivo è determinare se le differenze partitiche abbiano modificato l’obiettivo strategico di Washington o soltanto il repertorio impiegato per perseguirlo. Attraverso uno studio qualitativo comparato, basato su documenti presidenziali, legislazione, regolamentazioni finanziarie, documentazione delle Nazioni Unite e bibliografia specialistica, vengono esaminate sei dimensioni: obiettivi dichiarati, strumenti giuridici, coercizione economica, relazioni diplomatiche, gestione migratoria ed effetti su soggetti terzi. I risultati mostrano un’alternanza tra coinvolgimento condizionato, alleggerimenti selettivi e massima pressione, ma anche la conservazione di un’architettura volta a indurre trasformazioni interne compatibili con le preferenze statunitensi. Si propone il concetto di continuità coercitiva per spiegare la combinazione di permanenza teleologica, accumulazione normativa e sostituzione strumentale. La ricerca conclude che il secondo mandato di Trump ha ampliato tale continuità attraverso nuove misure coercitive unilaterali, comprese minacce tariffarie e sanzioni secondarie, riducendo ulteriormente il margine di autonomia degli attori esterni e delle future amministrazioni.

Parole chiave: cambio di regime, blocco economico, sanzioni extraterritoriali, misure coercitive unilaterali, relazioni bilaterali, politica estera, sovranità nazionale.

Abstract. This article compares the approaches toward the island adopted by the administrations of Barack Obama, Joe Biden, and Donald Trump, including both Trump presidencies, from December 2014 to July 2026. Its purpose is to determine whether partisan differences altered Washington's strategic objective or merely changed the instruments used to pursue it. Through a qualitative comparative study based on presidential documents, legislation, financial regulations, UN documentation, and specialized scholarship, the analysis examines six dimensions: declared goals, legal instruments, economic coercion, diplomatic relations, migration management, and effects on third parties. The findings reveal an alternation among conditional engagement, selective relief, and maximum pressure, alongside the preservation of an architecture designed to induce domestic transformations consistent with United States preferences. The article proposes the concept of coercive continuity to explain the combination of teleological persistence, normative accumulation, and instrumental substitution. It concludes that Trump's second administration expanded this continuity through new unilateral coercive measures, including tariff threats and secondary sanctions, further reducing the autonomy of external actors and constraining the policy space available to future administrations.

Keywords: regime change, economic blockade, extraterritorial sanctions, unilateral coercive measures, bilateral relations, foreign policy, national sovereignty.

1. Introduzione

La politica degli Stati Uniti nei confronti di Cuba costituisce uno dei casi più prolungati di coercizione economica e contesa politica nel sistema interamericano contemporaneo. Dall'inizio degli anni Sessanta, il conflitto bilaterale ha combinato restrizioni commerciali e finanziarie, isolamento diplomatico, operazioni clandestine, programmi di influenza politica, condizionamenti migratori e campagne di delegittimazione internazionale. Sebbene l'intensità e la combinazione di questi strumenti siano variate, la relazione è rimasta strutturata da un'asimmetria

fondamentale: Washington dispone di capacità giuridiche, finanziarie e geopolitiche che le consentono di proiettare la propria legislazione oltre i confini nazionali, mentre L'Avana deve organizzare la propria politica estera e la propria economia sotto la pressione di tale contesto.

Il ciclo apertosi il 17 dicembre 2014 sembrò introdurre una svolta storica. Barack Obama e Raúl Castro annunciarono il ripristino delle relazioni diplomatiche e un'agenda di normalizzazione che metteva in discussione l'utilità dell'isolamento. Tuttavia, l'arrivo di Donald Trump nel 2017 mostrò la reversibilità di gran parte di quel processo. La prima amministrazione repubblicana riattivò il confronto, consentì azioni giudiziarie extraterritoriali applicando il Titolo III della legge Helms-Burton e reinserì Cuba nella lista degli Stati sponsor del terrorismo. Joe Biden introdusse alleggerimenti puntuali, ripristinò alcuni canali consolari e ampliò le operazioni favorevoli al settore privato, ma mantenne per quasi tutto il proprio mandato i principali dispositivi ereditati. Il secondo governo Trump non si limitò a revocare le decisioni tardive di Biden, ma nel 2025 e nel 2026 aggiunse strumenti capaci di colpire direttamente Paesi fornitori di petrolio, banche straniere e persone legate a settori strategici cubani.

La domanda centrale della ricerca è la seguente: le alternanze tra Obama, Trump e Biden hanno modificato l'obiettivo strategico della politica statunitense nei confronti di Cuba oppure hanno trasformato, soprattutto, i meccanismi destinati a produrre cambiamenti all'interno della società e dello Stato cubani? L'ipotesi sostiene che il periodo 2014-2026 presenti una continuità teleologica accompagnata da una variazione strumentale. Le amministrazioni differiscono per sequenza, linguaggio e proporzione tra incentivi e punizioni, ma convergono nella pretesa di orientare l'evoluzione interna cubana verso un ordine politico ed economico compatibile con le preferenze di Washington. Tale convergenza non implica equiparare moralmente o materialmente tutte le politiche. L'apertura di Obama produsse benefici diplomatici e sociali reali, così come le misure di massima pressione generarono conseguenze qualitativamente più gravi. L'argomento riguarda la persistenza dell'orizzonte strategico, non un'identità assoluta tra le amministrazioni.

Per descrivere tale dinamica si propone il concetto di continuità coercitiva. Con questa espressione si indica una configurazione nella quale l'obiettivo di indurre trasformazioni politiche interne rimane relativamente stabile, mentre le amministrazioni sostituiscono, combinano o accumulano strumenti di coinvolgimento, sanzione, condizionamento e pressione sui terzi. La continuità è coercitiva perché persino le fasi di avvicinamento si sviluppano all'interno di un'architettura che conserva la possibilità di punire, ritirare benefici o discriminare tra attori cubani in funzione della loro corrispondenza con priorità definite dall'esterno. Il concetto consente di superare due interpretazioni insufficienti: quella che presenta ogni cambio presidenziale come una rottura completa e quella che riduce l'intera politica bilaterale a un blocco immutabile, senza considerare le modifiche di metodo e i loro effetti differenziati.

La rilevanza dell'analisi trascende il caso cubano. L'esperienza mostra come una grande potenza possa utilizzare il proprio mercato, la propria moneta, il proprio sistema finanziario e la propria capacità regolatoria per orientare i comportamenti di attori pubblici e privati situati al di fuori della sua giurisdizione territoriale immediata. Consente inoltre di osservare il rapporto tra politica interna, rivalità tra grandi potenze e strategie di cambiamento politico. In un ordine internazionale sempre più frammentato, le misure contro Cuba funzionano come laboratorio di pratiche successivamente applicate, con variazioni, ad altri Paesi: sanzioni secondarie, minacce alle banche corrispondenti, restrizioni sui visti, contenziosi privati e penalizzazione dei fornitori energetici.

2. Approccio teorico e metodologia

Lo studio adotta un disegno qualitativo comparato e un approccio storico-istituzionale. L'unità principale di analisi è ciascuna fase presidenziale: la parte finale dell'amministrazione Obama tra dicembre 2014 e gennaio 2017, il primo mandato di Trump tra il 2017 e il 2021, il governo Biden tra il 2021 e il 2025 e il secondo mandato di Trump da gennaio 2025 fino alla data di chiusura della ricerca. Il confronto è organizzato attorno a sei dimensioni: gli obiettivi dichiarati; il quadro giuridico utilizzato; l'intensità e la portata della coercizione economica; il grado di interlocuzione diplomatica; la gestione di viaggi, rimesse e migrazione; e gli effetti dissuasivi su imprese, banche e governi di Paesi terzi.

Le fonti primarie comprendono leggi federali, regolamenti dell'Ufficio per il controllo dei beni stranieri, memorandum di sicurezza nazionale, ordini esecutivi, comunicati della Casa Bianca e del Dipartimento di Stato, nonché documentazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Le fonti secondarie comprendono studi sulle relazioni cubano-statunitensi, ricerche sull'efficacia delle sanzioni e lavori giuridici sulle misure coercitive unilaterali e sull'extraterritorialità. La ricostruzione cronologica viene utilizzata per individuare decisioni e sequenze; l'analisi del contenuto consente di stabilire come ciascuna amministrazione abbia definito il governo cubano, la popolazione dell'Isola, il settore privato, la migrazione e i partner esterni.

In questo articolo si distingue tra sanzioni e misure coercitive unilaterali (MCU). Il termine sanzioni è utilizzato come categoria generale nella letteratura sugli strumenti restrittivi e può comprendere misure adottate dal Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Per MCU si intendono invece le misure imposte da Stati, gruppi di Stati o organizzazioni regionali che violano obblighi internazionali e non possono essere qualificate come atti di ritorsione, contromisure lecite o esecuzione di decisioni del Consiglio di Sicurezza. La loro finalità consiste nell'indurre cambiamenti di politica o di condotta, subordinare l'esercizio di diritti sovrani, ottenere vantaggi, esercitare coercizione o punire (Douhan, 2021). In questa prospettiva, il blocco contro Cuba e i suoi meccanismi extraterritoriali vengono analizzati come un sistema di MCU, sebbene le fonti statunitensi li definiscano sanzioni.

La letteratura generale sulle sanzioni avverte che l'efficacia della coercizione economica dipende dagli obiettivi perseguiti, dalla capacità di adattamento dello Stato sanzionato, dalla cooperazione di terzi e dai costi che l'emittente è disposto a sostenere. Le sanzioni possono ridurre le risorse, aumentare i costi di transazione e limitare le opzioni diplomatiche, ma non garantiscono l'ottenimento di concessioni politiche e, in alcuni casi, rafforzano narrazioni di resistenza o meccanismi interni di controllo (Drezner, 1999; Early & Cilizoglu, 2020; Hufbauer et al., 2007). Inoltre, l'evidenza comparata indica che le sanzioni economiche possono aggravare le violazioni dei diritti umani deteriorando le condizioni materiali della popolazione e rafforzando dinamiche repressive (Peksen, 2009). Nel caso cubano, la longevità del regime sanzionatorio basato su misure coercitive unilaterali impone di distinguere tra successo strumentale e

successo strategico: una misura può ostacolare pagamenti o investimenti senza avvicinare necessariamente l'obiettivo di trasformare il sistema politico.

La nozione di continuità coercitiva si fonda su tre componenti. La prima è la permanenza teleologica: la politica mira a influire sulla configurazione interna del Paese destinatario, anche quando utilizza lessici diversi come democratizzazione, rafforzamento, apertura, transizione o sostegno al settore privato. La seconda è l'accumulazione istituzionale: le norme precedenti non scompaiono quando viene introdotta una misura di allentamento, ma restano disponibili per una futura riattivazione. La terza è la sostituzione strumentale: quando un meccanismo perde legittimità o efficacia, può essere sostituito da un altro che persegue risultati analoghi attraverso incentivi, reti sociali, contenziosi, finanza o restrizioni migratorie.

Questo approccio richiede due cautele. In primo luogo, non attribuisce la totalità delle difficoltà economiche cubane alle misure coercitive unilaterali. La struttura produttiva, i problemi di gestione, la dipendenza energetica, gli effetti della pandemia, l'inflazione e le decisioni di politica interna esercitano anch'essi un'influenza decisiva. In secondo luogo, l'uso del termine cambio di regime non presuppone che tutte le amministrazioni abbiano sostenuto un intervento immediato o un rovesciamento violento. Il termine è impiegato in senso ampio per descrivere l'induzione esterna di trasformazioni che alterino la natura dell'ordine politico ed economico. Nella fase Obama, tale obiettivo operò principalmente attraverso socializzazione, interdipendenza e differenziazione degli attori; nelle fasi Trump, attraverso punizione, isolamento e innalzamento dei costi di sopravvivenza e cooperazione.

3. L'architettura giuridica e istituzionale della coercizione

Le politiche del periodo analizzato poggiano su una struttura normativa precedente. I Regolamenti per il controllo dei beni cubani, adottati nel 1963 e amministrati dall'Ufficio per il controllo dei beni stranieri, limitano le transazioni collegate a Cuba e trasformano le licenze generali e specifiche in un meccanismo centrale di governo economico (Office of Foreign Assets Control, 2026b). Il Cuban Democracy Act del 1992 rafforzò la dimensione extraterritoriale incidendo sul commercio delle filiali statunitensi e condizionando l'assistenza a soggetti terzi. Il Cuban Liberty and

Democratic Solidarity Act del 1996, noto come legge Helms-Burton, codificò l'embargo e collegò la sua revoca all'esistenza di un governo di transizione e, successivamente, di un governo considerato democratico dagli Stati Uniti (Congresso degli Stati Uniti, 1996).

La codificazione modificò l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo. Un presidente può ampliare o restringere determinate licenze, modificare le categorie di viaggio, regolamentare le rimesse e decidere la sospensione temporanea di alcune disposizioni, ma non può eliminare autonomamente il nucleo legislativo. Per questo motivo, la normalizzazione di Obama rimase esposta a una reversibilità amministrativa e la politica di Biden si sviluppò entro limiti ereditati. LeoGrande (2015) ha osservato che la persistenza dell'embargo si spiega meno con la sua capacità di raggiungere gli obiettivi dichiarati che con la combinazione di inerzia istituzionale, interessi politici interni e difficoltà di costruire una coalizione legislativa favorevole alla sua eliminazione.

I Titoli III e IV della Helms-Burton ampliano la portata della pressione. Il Titolo III consente di intentare cause davanti ai tribunali statunitensi contro chi “traffichi” con proprietà nazionalizzate dopo il 1959; il Titolo IV prevede restrizioni all'ingresso per dirigenti e azionisti collegati a tali operazioni. La sospensione presidenziale del diritto di azione evitò per oltre due decenni una proliferazione di contenziosi, ma la possibilità giuridica rimase intatta. Quando Trump smise di sospendere il Titolo III nel 2019, la norma divenne un moltiplicatore di incertezza per alberghi, compagnie di navigazione, assicuratori, banche e imprese con attività o progetti a Cuba.

L'extraterritorialità delle MCU non dipende unicamente dall'applicazione formale di una sanzione. La centralità del dollaro, l'accesso al mercato statunitense e la necessità di mantenere conti di corrispondenza bancaria inducono comportamenti di eccesso di conformità. Istituzioni che potrebbero effettuare legalmente un'operazione preferiscono evitarla per timore di multe, indagini o danni reputazionali. Schmidt (2022) osserva che le sanzioni extraterritoriali trasformano imprese e banche straniere in esecutori indiretti della politica dello Stato emittente. Il risultato è un effetto di raffreddamento che supera il testo dei divieti e rende più costose persino transazioni umanitarie o autorizzate.

Questa architettura aiuta a spiegare perché le differenze presidenziali non producano una tabula rasa. Le misure di apertura si sovrappongono a un sistema che può essere riattivato rapidamente, mentre le misure punitive tendono a creare fatti giuridici e commerciali più difficili da revocare. L'asimmetria temporale è importante: autorizzare un'attività non garantisce che banche o investitori recuperino immediatamente fiducia, mentre la revoca di un'autorizzazione può paralizzare operazioni nel giro di pochi giorni. La coercizione possiede dunque una memoria istituzionale più duratura della distensione.

L'opposizione internazionale all'embargo costituisce al tempo stesso un limite politico e una prova della sua persistenza. Nell'ottobre 2025, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha nuovamente approvato una risoluzione che chiedeva la fine dell'embargo con 165 voti favorevoli, 7 contrari e 12 astensioni (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2025). Il sostegno è stato inferiore a quello del 2024, ma è rimasto ampiamente maggioritario. La ripetizione annuale di queste votazioni dimostra che Washington conserva la capacità materiale di mantenere la politica nonostante il proprio isolamento normativo su questa questione.

4. Obama: normalizzazione e coinvolgimento condizionato

Il 17 dicembre 2014 Barack Obama annunciò che gli Stati Uniti avrebbero modificato una politica che, secondo la sua stessa valutazione, non era riuscita a promuovere gli interessi statunitensi né a produrre i cambiamenti attesi a Cuba. L'accordo comprendeva uno scambio di prigionieri, l'avvio di negoziati diplomatici e l'impegno ad ampliare viaggi, rimesse, telecomunicazioni e determinate operazioni commerciali (Casa Bianca, 2014). Le relazioni diplomatiche furono formalmente ristabilite nel luglio 2015 e le ambasciate riaprirono dopo oltre cinque decenni di interruzione (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2015a).

L'amministrazione rimosse Cuba dalla Lista degli Stati sponsor del terrorismo nel 2015 (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2015b), ampliò le categorie di viaggio autorizzate, innalzò i limiti alle rimesse, consentì alcuni servizi finanziari e incoraggiò accordi nei settori dell'aviazione, dell'ambiente, della salute, della sicurezza marittima e dell'applicazione della legge. La visita di Obama a L'Avana nel marzo 2016 conferì al

processo una dimensione simbolica eccezionale (Casa Bianca, 2016a). La nuova strategia riconosceva che l'isolamento aveva rafforzato la capacità del governo cubano di attribuire a Washington parte delle proprie difficoltà e aveva indebolito la posizione statunitense in America Latina (LeoGrande & Kornbluh, 2015).

Tuttavia, il disgelo non smantellò il blocco. La Helms-Burton rimase in vigore, le transazioni continuarono a essere soggette a licenze e il turismo ordinario restò vietato. La Direttiva di politica presidenziale dell'ottobre 2016 dichiarò che il coinvolgimento avrebbe dovuto sostenere una società civile più ampia, un settore privato indipendente, un maggiore accesso all'informazione e trasformazioni economiche coerenti con le preferenze statunitensi (Casa Bianca, 2016b). L'amministrazione presentò tali obiettivi come sostegno all'autodeterminazione del popolo cubano, ma mantenne un rapporto selettivo con gli attori interni: alcuni erano considerati partner dell'apertura, mentre lo Stato e le imprese legate alle forze armate continuavano a essere oggetto di restrizioni.

Il meccanismo di cambiamento si spostò dall'asfissia verso l'interdipendenza condizionata. L'espansione dei contatti personali, della connettività, delle rimesse e dell'imprenditorialità avrebbe dovuto creare gruppi con incentivi materiali e culturali favorevoli a una liberalizzazione più profonda. Il coinvolgimento non era neutrale: mirava a modificare preferenze, aspettative e rapporti sociali attraverso strumenti meno costosi e più legittimi dell'isolamento. Invece di esigere una capitolazione preventiva, Obama cercò di generare un ambiente nel quale il cambiamento interno apparisse come conseguenza graduale dell'esposizione a reti economiche, tecnologiche e culturali statunitensi.

Questa svolta rappresentò una rottura importante nella pratica diplomatica. Ridusse le tensioni, ampliò gli scambi familiari e rese possibili accordi di interesse reciproco. Generò inoltre attori subnazionali all'interno degli Stati Uniti — produttori agricoli, università, compagnie aeree, porti, governi locali e organizzazioni religiose — con interessi favorevoli alla cooperazione. Tali effetti non devono essere minimizzati. Tuttavia, la normalizzazione rimase incompleta perché l'Esecutivo non ottenne l'abrogazione legislativa dell'embargo e perché la politica continuò a subordinare la

relazione a una trasformazione interna. Il risultato fu un modello ibrido: riconoscimento diplomatico e apertura regolatoria all'interno di un quadro coercitivo ancora disponibile.

La differenza rispetto alla successiva massima pressione può essere formulata in termini di sequenza. Obama cercò dapprima di ampliare i legami e, attraverso di essi, di influire sull'evoluzione cubana; Trump avrebbe cercato prima di innalzare i costi e di offrire successivamente alleggerimenti come ricompensa per concessioni. In entrambi i casi, Washington mantenne la facoltà di stabilire quali cambiamenti fossero sufficienti e quali attori meritassero accesso. Questa asimmetria costituisce il primo indizio della continuità coercitiva: lo strumento si attenuò, ma la relazione rimase organizzata attorno a obiettivi politici stabiliti unilateralmente.

5. Primo mandato di Trump: massima pressione ed extraterritorialità

Donald Trump giunse alla presidenza nel gennaio 2017 con l'impegno di revocare le concessioni di Obama. Il Memorandum presidenziale di sicurezza nazionale del giugno 2017 ripristinò una linea incentrata sulla limitazione delle transazioni con entità controllate dalle forze armate, sul rafforzamento del divieto di turismo e sul condizionamento del coinvolgimento a progressi in materia di diritti umani e pluralismo politico (Casa Bianca, 2017). La creazione della Lista ristretta di Cuba identificò imprese e sottoentità con le quali erano vietate transazioni finanziarie dirette, trasferendo il rischio sugli operatori statunitensi e stranieri.

La riduzione del personale diplomatico e consolare a L'Avana, adottata dopo i presunti incidenti sanitari segnalati da funzionari statunitensi, incise sul rilascio dei visti e rese più difficili i canali regolari di mobilità. Successivamente furono limitati voli, viaggi educativi e crociere; furono ristrette le rimesse e vietate operazioni con determinate entità finanziarie. La combinazione di misure economiche e contrazione consolare ebbe un duplice effetto: ridusse entrate e legami e trasferì parte dei costi su famiglie e migranti che dipendevano dai servizi bilaterali.

La decisione più significativa fu l'attivazione del Titolo III della Helms-Burton nel maggio 2019 (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2019). Dall'approvazione della legge, i presidenti avevano sospeso semestralmente il diritto di presentare cause, anche quando mantenevano posizioni dure nei confronti de L'Avana. Trump abbandonò tale

prassi e aprì la strada a contenziosi contro imprese statunitensi, europee e di altri Paesi. La misura privatizzò parzialmente l'esecuzione della politica: titolari di rivendicazioni e studi legali iniziarono a svolgere un ruolo nella produzione del rischio. L'obiettivo non era soltanto ottenere risarcimenti, ma dissuadere gli investimenti e accrescere la percezione di insicurezza giuridica.

L'applicazione del Titolo III intensificò inoltre gli attriti con gli alleati che respingono l'extraterritorialità statunitense. Tuttavia, la capacità di risposta di tali governi risultò limitata dall'esposizione delle loro imprese al mercato e al sistema finanziario degli Stati Uniti. Questo squilibrio conferma che l'efficacia operativa di una sanzione non dipende esclusivamente dalla sua legittimità internazionale. Una norma contestata può modificare i comportamenti se il costo di sfidarla è superiore al beneficio derivante dal mantenimento delle relazioni con il Paese sanzionato.

Nel gennaio 2021, pochi giorni prima di lasciare il potere, l'amministrazione reinserì Cuba nella Lista degli Stati sponsor del terrorismo. Il Dipartimento di Stato giustificò la decisione con la presenza sull'Isola di membri dell'Esercito di Liberazione Nazionale della Colombia e di persone ricercate dalla giustizia statunitense (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2021). La designazione aggiunse controlli sugli aiuti esteri, sulle esportazioni per la difesa e sulle operazioni finanziarie, ma il suo impatto più profondo fu reputazionale: banche e fornitori interpretarono Cuba come una giurisdizione ad alto rischio, anche quando una transazione non era espressamente vietata.

La strategia del primo mandato di Trump sostituì all'aspettativa di trasformazione attraverso il contatto l'aspettativa di cambiamento mediante logoramento economico e isolamento. Il governo cercò di chiudere le fonti di valuta estera, aumentare i costi di assicurazione e trasporto, ostacolare gli investimenti e presentare ogni possibile alleggerimento come una concessione reversibile. La pressione avrebbe dovuto modificare il calcolo delle autorità cubane e, simultaneamente, accrescere il malcontento sociale. A questo punto, il confine tra punizione dello Stato e impatto sulla popolazione divenne difficile da sostenere, poiché le restrizioni finanziarie operano su un'economia integrata e i loro effetti si trasmettono a famiglie, imprese e servizi pubblici.

La politica mostrò inoltre una dimensione interna. La questione cubana fu utilizzata come marcatore di identità ideologica e come componente di una strategia regionale che accomunava Cuba, Venezuela e Nicaragua. La competizione elettorale in Florida, l'influenza delle organizzazioni dell'esilio e la presenza di funzionari favorevoli alla massima pressione rafforzarono un orientamento volto a rendere politicamente costosa qualsiasi futura normalizzazione. La continuità coercitiva assunse qui una forma di blindatura: ogni nuova restrizione aumentava il numero di decisioni amministrative, contenziosi e aspettative che un successore avrebbe dovuto revocare.

6. Biden: alleggerimenti calibrati senza smantellamento strutturale

Joe Biden assunse la presidenza con un programma generale di ritorno al multilateralismo e di revisione di diverse politiche di Trump, ma Cuba non occupò inizialmente una posizione prioritaria. L'amministrazione mantenne la designazione come Stato sponsor del terrorismo, l'attivazione del Titolo III e la Lista ristretta. Le proteste dell'11 luglio 2021 rafforzarono l'enfasi ufficiale sui diritti umani e sul sostegno agli attori dell'opposizione, mentre i costi politici interni ridussero gli incentivi a una rapida ricostruzione del disgelo.

Nel maggio 2022, il Dipartimento di Stato annunciò misure volte ad ampliare il ricongiungimento familiare, ripristinare il Programma di permesso per il ricongiungimento familiare cubano (Cuban Family Reunification Parole Program, CFRP), aumentare la capacità consolare, autorizzare voli verso un maggior numero di città, eliminare il limite trimestrale alle rimesse familiari e consentire rimesse a titolo di donazione per gli imprenditori (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2022). La formula riprese la distinzione tra sostegno al popolo cubano e pressione sul governo. Gli alleggerimenti migliorarono i canali familiari e migratori, ma non modificarono gli elementi che più incidevano sulla percezione del rischio da parte di banche e investitori.

Nel maggio 2024, il Dipartimento del Tesoro introdusse ulteriori modifiche. L'Ufficio per il controllo dei beni stranieri ampliò la definizione di imprenditore privato indipendente, autorizzò determinati imprenditori cubani ad aprire e utilizzare conti bancari statunitensi e ripristinò i trasferimenti noti come operazioni U-turn, che consentono di processare fondi con origine e destinazione al di fuori degli Stati Uniti

quando nessuna delle parti è soggetta alla loro giurisdizione (Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti, 2024). Tali misure avevano il potenziale di facilitare pagamenti, commercio digitale e servizi, sebbene la loro applicazione pratica restasse condizionata dalla cautela delle istituzioni finanziarie.

Nel 2024 l'amministrazione rimosse inoltre Cuba dalla lista dei Paesi che non cooperavano pienamente con gli sforzi antiterrorismo statunitensi. Tale decisione non equivaleva a eliminare la designazione di Stato sponsor del terrorismo e, pertanto, non ne sopprimeva le conseguenze finanziarie. La coesistenza delle due categorie rivelava la frammentazione del dossier: un riconoscimento tecnico della cooperazione poteva convivere con un'etichetta politica molto più gravosa.

Il 14 gennaio 2025, negli ultimi giorni del proprio mandato, Biden certificò che Cuba non aveva sostenuto atti di terrorismo internazionale nei sei mesi precedenti e che aveva fornito garanzie per il futuro, avviando la revoca della designazione (Biden, 2025). La decisione faceva parte di un'intesa collegata alla liberazione di persone private della libertà. Tuttavia, la sua adozione tardiva ridusse la possibilità di consolidarla sul piano amministrativo e politico.

Il bilancio di Biden è, pertanto, ambivalente. L'amministrazione ripristinò servizi necessari, ridusse alcune restrizioni e creò strumenti utili per il settore privato. Tuttavia, conservò per quasi quattro anni i principali strumenti della massima pressione e non ricostruì l'architettura diplomatica del 2016. La politica operò come un sistema di alleggerimenti calibrati: venivano autorizzate attività selezionate, ma si manteneva la capacità di sanzionare, classificare e discriminare tra interlocutori. Dal punto di vista della continuità coercitiva, Biden moderò l'intensità senza alterare il rapporto gerarchico che consentiva a Washington di definire il tipo di sviluppo economico e politico da favorire.

Il confronto con Obama mostra inoltre una differenza di scala. Mentre il disgelo tentò di trasformare la normalizzazione nel quadro generale della relazione, Biden trattò i cambiamenti come eccezioni all'interno di un quadro restrittivo. L'assenza di una strategia presidenziale sostenuta consentì alle misure di Trump di normalizzarsi sul

piano burocratico. Quando Biden cercò di rimuovere la designazione terroristica, il sistema era ormai predisposto a una revoca immediata.

7. Secondo mandato di Trump: dalla revoca all'ampliamento della pressione secondaria

Il 20 gennaio 2025, il nuovo governo Trump annullò sia la certificazione emessa da Biden sia la decisione di revocare il memorandum del 2017 mediante l'ordine di revoca di precedenti azioni presidenziali (Casa Bianca, 2025a). La designazione di Cuba come Stato sponsor del terrorismo fu ripristinata prima che potesse produrre effetti duraturi. Poche settimane dopo, il Dipartimento di Stato pubblicò nuovamente la Lista ristretta, con decorrenza dal 6 febbraio 2025 (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2025a). La rapidità di queste decisioni confermò l'asimmetria temporale già evidenziata: una distensione tardiva poteva essere cancellata nel giro di ore, mentre i suoi benefici richiedevano mesi o anni per generare fiducia.

Il 30 giugno 2025, la Casa Bianca riemanò e ampliò il Memorandum presidenziale di sicurezza nazionale numero 5. Il testo dichiarò il sostegno all'embargo, ordinò di opporsi alle iniziative internazionali che ne chiedevano la fine, rafforzò le restrizioni sulle transazioni con entità militari e ribadì la promozione di un settore privato indipendente dallo Stato (Casa Bianca, 2025b). La politica combinò obiettivi relativi ai diritti umani, al mercato e alla sicurezza nazionale, integrandoli in una strategia esplicita di condizionamento. Conservò inoltre eccezioni per attività considerate utili agli interessi statunitensi, come l'aviazione civile, l'agricoltura, determinati programmi per la democrazia e le rimesse autorizzate.

Nel corso del 2025 furono inoltre rafforzate le restrizioni sui visti collegate ai programmi cubani di cooperazione medica e ad altri servizi professionali. Washington li presentò come forme di lavoro forzato e annunciò possibili misure contro funzionari cubani e stranieri ritenuti responsabili (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, 2025b). Questa politica estese la disputa ai governi terzi che impiegano personale cubano, colpendo una rilevante fonte di entrate e uno strumento storico della cooperazione Sud-Sud. La logica non consisteva più soltanto nel vietare condotte statunitensi, ma nel

modificare le decisioni sovrane di altri Stati attraverso la minaccia di conseguenze migratorie e finanziarie.

L'ampliamento più rilevante si verificò nel 2026. Il 29 gennaio, l'Ordine Esecutivo 14380 dichiarò un'emergenza nazionale rispetto a Cuba e stabilì una procedura per imporre dazi aggiuntivi sulle importazioni provenienti da qualsiasi Paese che vendesse o fornisse petrolio direttamente o indirettamente all'Isola (Casa Bianca, 2026a). Lo strumento collegò la politica cubana al più generale potere commerciale degli Stati Uniti: un fornitore di energia poteva essere punito non soltanto nella propria relazione con Cuba, ma anche nell'accesso al mercato statunitense. La minaccia creò un incentivo affinché governi e imprese incorporassero la pressione di Washington nelle proprie decisioni energetiche.

L'ordine di gennaio presentò Cuba come una minaccia straordinaria associata a Russia, Cina, Iran e organizzazioni qualificate come terroristiche. Al di là della solidità empirica di ciascuna affermazione, tale costruzione discorsiva svolse una funzione giuridica e politica: securitizzò la relazione e consentì l'impiego di strumenti di emergenza. L'autonomia cubana cessò di essere trattata soltanto come una questione di democrazia e diritti umani per diventare una componente di una rivalità sistemica. Il governo statunitense si riservò inoltre la possibilità di modificare i dazi qualora Cuba o il Paese interessato si allineassero in misura ritenuta sufficiente alle sue priorità di sicurezza e politica estera.

Il 1° maggio 2026, l'Ordine Esecutivo 14404 aggiunse un ampio regime di congelamento dei beni e restrizioni all'ingresso. La misura autorizzò sanzioni contro persone straniere operanti in settori cubani quali energia, difesa, attività minerarie, servizi finanziari o sicurezza; contro coloro che fornissero sostegno materiale al governo; e contro funzionari, entità o familiari adulti rientranti nelle categorie previste (Casa Bianca, 2026b). La sua portata potenziale supera la selezione di specifiche imprese statali, poiché consente di designare attori in ragione dell'appartenenza a interi settori o della facilitazione di operazioni.

Lo stesso ordine autorizzò sanzioni contro istituzioni finanziarie straniere che effettuassero transazioni significative per persone sottoposte a congelamento. Tra le

misure possibili figurano il divieto o il condizionamento dei conti di corrispondenza negli Stati Uniti e il congelamento dei beni sottoposti alla giurisdizione statunitense. Questa disposizione aumenta considerevolmente il rischio di eccesso di conformità: una banca può evitare relazioni con Cuba non perché siano tutte vietate, ma perché teme che una valutazione successiva consideri significativa un'operazione. La minaccia si trasmette ad assicuratori, camere di compensazione, imprese di trasporto e fornitori di tecnologia.

L'Ordine Esecutivo 14404 non rimase una mera autorizzazione potenziale. L'11 giugno 2026, l'Office of Foreign Assets Control inserì Unión Cuba-Petróleo (CUPET), impresa statale del settore petrolifero, nella Lista delle persone e delle entità specialmente designate (Office of Foreign Assets Control, 2026a). Il 13 luglio, le designazioni furono estese al Ministero del Turismo, al Gruppo imprenditoriale del trasporto marittimo e portuale, al Gruppo imprenditoriale del commercio estero e ad altre entità statali e organizzazioni cubane (Office of Foreign Assets Control, 2026c). La sequenza confermò il passaggio dalla creazione di nuove facoltà sanzionatorie alla loro effettiva applicazione settoriale.

La sequenza 2025-2026 rappresenta un'innovazione qualitativa all'interno della continuità coercitiva. Il primo mandato di Trump aveva attivato contenziosi privati e inasprito le sanzioni; il secondo introdusse la possibilità di punire sul piano commerciale i Paesi fornitori di petrolio e di escludere banche straniere dal sistema finanziario statunitense. La pressione cessa di concentrarsi soltanto sul rapporto bilaterale e diventa un meccanismo di organizzazione dei terzi. In termini giuridici ed economici, Washington mira ad aumentare il costo globale del mantenimento di normali relazioni con Cuba.

Questa evoluzione limita anche il margine delle future amministrazioni. Una nuova apertura dovrebbe revocare non soltanto liste, licenze e memorandum, ma anche un'emergenza nazionale, ordini esecutivi settoriali, aspettative di conformità e decisioni imprenditoriali adottate sotto minaccia. Persino una revoca formale potrebbe non ripristinare rapidamente i canali finanziari, perché la memoria del rischio persiste. Il secondo mandato di Trump cerca pertanto di trasformare una preferenza politica in un'infrastruttura coercitiva di lunga durata.

8. Confronto: stili differenti, obiettivo persistente

8.1. Variazione strumentale e continuità teleologica

Il confronto conferma che le quattro fasi non sono equivalenti. Obama ridusse l'ostilità diplomatica e ampliò gli spazi di cooperazione; Biden attenuò restrizioni concrete; Trump utilizzò strumenti con maggiori effetti extraterritoriali e maggiori costi umanitari. Tuttavia, le amministrazioni condivisero l'idea che la politica statunitense dovesse contribuire a una modifica della struttura interna cubana. La differenza principale risiedeva nel meccanismo causale immaginato. Obama confidò nel fatto che i contatti, il mercato, la connettività e il settore privato trasformassero gradualmente preferenze e istituzioni. Biden preservò questa logica in ambiti limitati, senza trasformarla nel quadro generale. Trump puntò sulla contrazione delle risorse, sulla dissuasione dei terzi e sull'aumento dei costi politici e sociali.

La continuità teleologica si osserva nella centralità attribuita ai diritti umani, alla democrazia liberale e all'impresa privata. Questi valori possono costituire una componente legittima della politica estera, ma nel caso cubano si articolano con strumenti unilaterali che condizionano l'accesso a risorse, mobilità e relazioni internazionali. Il problema analitico non è la difesa astratta dei diritti, bensì la distribuzione asimmetrica dell'autorità: gli Stati Uniti si attribuiscono la capacità di stabilire quali attori cubani rappresentino la società, quali settori debbano ricevere risorse e quali trasformazioni giustifichino la revoca delle misure.

Il concetto di cambio di regime deve essere inteso qui come un continuum. A un estremo si trova il rovesciamento diretto; all'altro, la trasformazione graduale indotta mediante incentivi esterni. Obama si collocò vicino al secondo polo, mentre Trump avvicinò la politica a una strategia di coercizione intensa. Biden occupò una posizione intermedia, caratterizzata da aggiustamenti parziali e di portata limitata. L'esistenza di differenze sostanziali non elimina l'elemento comune: la relazione non è concepita come coesistenza tra sistemi politici differenti, bensì come un processo nel quale la piena normalità rimane subordinata all'evoluzione interna di uno dei due Stati.

L'accumulazione normativa rafforza tale continuità. Nessuna amministrazione parte da zero. Obama gestì eccezioni a un sistema che non poteva abrogare; Trump

trasformò disposizioni sospese in minacce attive; Biden ne mantenne la maggior parte e intervenne tardi; il secondo mandato di Trump aggiunse nuovi livelli. La politica assomiglia a una struttura a strati: le flessibilizzazioni sono reversibili e dipendono da decisioni esecutive, mentre le restrizioni legislative e i meccanismi di rischio tendono a permanere.

8.2. Migrazione, rimesse e produzione di vulnerabilità

La migrazione occupa una posizione ambivalente. È una questione umanitaria, una componente della politica interna statunitense e uno strumento di negoziazione bilaterale. La riduzione dei servizi consolari durante il primo mandato di Trump rese più difficili le vie legali e trasferì pratiche amministrative verso Paesi terzi. Biden ripristinò servizi e programmi di ricongiungimento, ma utilizzò contemporaneamente meccanismi regionali di controllo migratorio. Il secondo mandato di Trump integrò la questione in un discorso di minaccia e deportazione, rafforzando l'associazione tra Cuba, sicurezza delle frontiere e politica interna.

Le rimesse mostrano una dinamica analoga. Per Obama e Biden potevano sostenere le famiglie e stimolare attività private; per Trump dovevano essere limitate quando beneficiavano entità statali o riducevano la pressione sul governo. In entrambi gli approcci, Washington regola una relazione economica tra persone in funzione di obiettivi politici. La differenza risiede nel grado di permissività, non nell'accettazione di una circolazione autonoma. La capacità di aprire o chiudere i canali delle rimesse diventa così una forma di amministrazione esterna delle vulnerabilità sociali.

Questa strumentalizzazione produce effetti contraddittori. Le restrizioni possono ridurre le entrate statali, ma anche indebolire le reti familiari e aumentare gli incentivi migratori. Gli alleggerimenti possono migliorare le condizioni di vita, pur essendo allo stesso tempo concepiti per rafforzare settori considerati agenti di cambiamento. La continuità coercitiva non opera soltanto mediante divieti; organizza anche flussi selettivi e cerca di redistribuire risorse all'interno della società destinataria.

8.3. Attori terzi, politica interna e rivalità sistemica

La capacità di colpire terzi è una variabile decisiva. Le misure coercitive unilaterali contro Cuba sarebbero meno efficaci se regolassero soltanto cittadini e imprese statunitensi. La loro portata deriva dal ruolo del dollaro, dai conti di corrispondenza bancaria, dall'esposizione al mercato degli Stati Uniti e dalla possibilità di contenziosi o restrizioni sui visti. Gli ordini del 2026 hanno approfondito questa dimensione minacciando fornitori di petrolio e banche straniere. La coercizione diventa secondaria perché punisce o condiziona chi mantiene relazioni con l'obiettivo primario.

La letteratura giuridica mette in discussione la legittimità di queste pratiche quando strumentalizzano persone e imprese soggette ad altre giurisdizioni e limitano le opzioni di politica estera di Stati terzi (Schmidt, 2022). Dal punto di vista politico, tuttavia, la controversia giuridica non elimina l'effetto dissuasivo. Governi che votano contro l'embargo nelle Nazioni Unite possono ospitare banche e imprese che si ritirano da Cuba per proteggere i propri interessi negli Stati Uniti. Si produce così uno scarto tra posizione diplomatica e condotta economica.

La politica interna statunitense contribuisce alla persistenza. La concentrazione geografica dei gruppi mobilitati, la scarsa priorità della questione per gran parte dell'elettorato nazionale e la difficoltà legislativa di abrogare la Helms-Burton favoriscono lo status quo. I benefici di un'apertura tendono a essere dispersi tra agricoltori, viaggiatori, università e imprese, mentre i costi politici della flessibilizzazione possono concentrarsi in circoscrizioni e organizzazioni fortemente attive. Questa asimmetria aiuta a spiegare perché persino amministrazioni favorevoli al dialogo agiscano con cautela.

A partire dal 2025, la rivalità con Cina, Russia e Iran ha aggiunto una giustificazione sistemica. Cuba è stata presentata come potenziale piattaforma di intelligence, cooperazione militare e proiezione di attori ostili. La securitizzazione amplia la coalizione burocratica favorevole alla pressione, perché collega il dossier cubano a difesa, energia, commercio, migrazione e lotta al terrorismo. Riduce inoltre lo spazio per considerare la relazione come una questione bilaterale suscettibile di negoziazione pragmatica.

Questa combinazione di politica interna e competizione globale spiega la durata della continuità coercitiva. Il cambio presidenziale può modificare lo stile, ma le istituzioni, gli incentivi elettorali e la lettura geopolitica creano una direzione strutturale. L'eccezione fu l'ambizione di normalizzazione di Obama; la sua successiva fragilità mostrò che una politica basata principalmente su facoltà esecutive non poteva consolidarsi senza cambiamenti legislativi e senza una coalizione interna capace di difenderla.

9. Implicazioni per Cuba e per l'ordine emisferico

Per Cuba, la prima implicazione è la necessità di distinguere tra alleggerimenti congiunturali e trasformazioni strutturali. Una licenza, una riapertura consolare o una sospensione amministrativa possono produrre benefici reali, ma non eliminano il rischio di revoca. La pianificazione economica e diplomatica deve tenere conto di tale volatilità, diversificare i meccanismi di pagamento, ridurre le dipendenze critiche ed evitare che interi settori restino esposti a un'unica giurisdizione finanziaria.

La seconda implicazione è che la diversificazione dei partner non garantisce più, da sola, protezione. Le sanzioni secondarie, in quanto modalità extraterritoriale delle MCU, e le minacce tariffarie mirano precisamente a trasferire la pressione sui Paesi che commerciano con Cuba. La risposta richiede accordi finanziari alternativi, valute diverse dal dollaro, assicurazioni e trasporti meno vulnerabili, nonché coordinamento politico con Stati che respingono l'extraterritorialità. Tuttavia, tali alternative presentano costi, problemi di scala e limitazioni tecnologiche che impediscono di considerarle sostituti immediati del sistema finanziario dominante.

La terza riguarda la politica interna. La pressione esterna può aggravare i problemi economici e, al tempo stesso, essere utilizzata per rinviare riforme necessarie. Un'analisi equilibrata deve riconoscere entrambe le dimensioni. La difesa della sovranità non elimina la necessità di migliorare produttività, regolamentazione, trasparenza e capacità amministrativa. Al contrario, la riduzione delle vulnerabilità interne rafforza l'autonomia di fronte alla coercizione. Attribuire ogni difficoltà al blocco sarebbe analiticamente insufficiente; ignorare il blocco e i suoi effetti extraterritoriali sarebbe altrettanto scorretto.

Sul piano emisferico, la politica statunitense nei confronti di Cuba pone una tensione tra proclamazioni di sovranità e pratiche di disciplinamento. Molti governi latinoamericani e caraibici intrattengono relazioni con L'Avana e respingono l'embargo, ma devono calcolare il rischio di misure coercitive, restrizioni sui visti o perdita di accesso finanziario. La questione cubana diventa così una prova dell'autonomia regionale: non si discute soltanto dell'orientamento politico di un governo, ma del diritto di Stati terzi a commerciare e cooperare senza l'autorizzazione di una potenza esterna.

L'esperienza mostra anche i limiti dell'uso prolungato di sanzioni e misure coercitive unilaterali per produrre democratizzazione. Dopo oltre sei decenni, il sistema politico cubano non è stato sostituito dal modello promosso da Washington. Le sanzioni hanno imposto costi, condizionato opzioni e ostacolato lo sviluppo, ma il loro successo in termini di cambiamento politico è discutibile. La ricerca comparata indica che gli embarghi di lunga durata possono consolidare economie della scarsità, rafforzare reti di adattamento e offrire al governo destinatario una spiegazione esterna per problemi interni (Gordon, 2010; Hufbauer et al., 2007).

Un'alternativa sostenibile richiederebbe di separare la cooperazione bilaterale dalla richiesta di subordinazione politica. Stati con sistemi differenti possono negoziare migrazione, sicurezza marittima, salute, ambiente, aviazione e commercio senza trasformare ogni avanzamento in uno strumento di trasformazione interna. Il disgelo ha dimostrato che esistono interessi condivisi e attori sociali capaci di sostenerli. Il suo successivo fallimento non dimostra l'inutilità del dialogo, bensì la fragilità di una normalizzazione incompleta e dipendente dai decreti.

Per il dibattito internazionale, il caso cubano anticipa un problema più ampio: l'espansione dei poteri di emergenza, delle sanzioni finanziarie e dei dazi condizionati può frammentare il commercio mondiale e indebolire le norme di non intervento. Quando l'accesso a un mercato centrale viene utilizzato per costringere terzi ad adottare una determinata politica estera, la sovranità formale convive con una gerarchia materiale. La continuità coercitiva nei confronti di Cuba è, pertanto, un'espressione regionale della contemporanea strumentalizzazione dell'interdipendenza.

10. Conclusioni

Tra dicembre 2014 e luglio 2026, la politica statunitense nei confronti di Cuba ha attraversato cambiamenti visibili di linguaggio, ritmo e strumenti. Obama sostituì l'isolamento diplomatico con una normalizzazione orientata ad ampliare i contatti e favorire trasformazioni graduali; il primo mandato di Trump ripristinò la massima pressione, attivò il Titolo III della Helms-Burton e ripristinò la designazione terroristica; Biden introdusse alleggerimenti familiari, consolari e finanziari, ma mantenne il nucleo punitivo per quasi tutto il proprio mandato; il secondo mandato di Trump revocò tali cambiamenti e ampliò la pressione verso fornitori energetici, persone straniere e banche di Paesi terzi.

L'ipotesi della ricerca risulta confermata, con una necessaria precisazione. Non esiste identità tra le amministrazioni e le loro conseguenze pratiche sono differenti. Il disgelo creò opportunità di cooperazione e ridusse i costi umani; le politiche di Trump intensificarono la vulnerabilità economica e la dissuasione extraterritoriale. Tuttavia, le quattro fasi condivisero la pretesa di influire sull'evoluzione interna cubana e di subordinare la piena normalizzazione a risultati politici definiti da Washington. La variazione riguardò principalmente la combinazione di persuasione, incentivi, selezione degli attori e punizione.

Il concetto di continuità coercitiva consente di spiegare questa traiettoria attraverso tre meccanismi: permanenza teleologica, accumulazione istituzionale e sostituzione strumentale. L'architettura giuridica conserva misure coercitive e facoltà sanzionatorie che sopravvivono alle aperture; le amministrazioni aggiungono nuovi strati invece di sostituire completamente i precedenti; e gli strumenti cambiano in base alle preferenze presidenziali e al contesto internazionale. La coercizione può assumere la forma di embargo, contenzioso, lista finanziaria, restrizione dei visti, regolamentazione delle rimesse, minaccia tariffaria o promozione selettiva di settori privati.

Le decisioni del 2026 segnano una nuova fase. La possibilità di imporre dazi ai Paesi che forniscono petrolio e di sanzionare istituzioni finanziarie straniere estende il conflitto dalla relazione bilaterale alla governance dei terzi. Tale ampliamento riduce l'autonomia dei partner di Cuba e aumenta i costi di una futura distensione. La politica

non mira più soltanto a limitare le risorse cubane, ma a configurare il contesto internazionale nel quale l'Isola può operare.

Il superamento di questa dinamica richiederebbe cambiamenti legislativi negli Stati Uniti, una coalizione interna favorevole alla coesistenza e un quadro bilaterale che non subordini la cooperazione alla trasformazione politica dell'altro Stato. Finché tali condizioni non esisteranno, le alternanze presidenziali continueranno a produrre oscillazioni importanti ma reversibili. Per Cuba e per l'America Latina, riconoscere questa struttura è indispensabile per elaborare politiche di resilienza, diversificazione e difesa della sovranità che non confondano una flessibilizzazione temporanea con la fine della coercizione.

Riferimenti bibliografici

Assemblea Generale delle Nazioni Unite. (2025). *Necessità di porre fine al blocco economico, commerciale e finanziario imposto dagli Stati Uniti d'America contro Cuba* (A/RES/80/4). <https://digitallibrary.un.org/record/4092314>

Biden, J. R., Jr. (2025, 14 gennaio). *Certification of rescission of Cuba's designation as a state sponsor of terrorism*. U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-202500064>

Casa Bianca. (2014, 17 dicembre). *Statement by the President on Cuba policy changes*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>

Casa Bianca. (2016a, 21 marzo). *Fact sheet: United States-Cuba relationship*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/21/fact-sheet-united-states-cuba-relationship>

Casa Bianca. (2016b, 14 ottobre). *Presidential Policy Directive—United States–Cuba normalization*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization>

Casa Bianca. (2017, 16 giugno). *National Security Presidential Memorandum on strengthening the policy of the United States toward Cuba*.

- <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united-states-toward-cuba/>
- Casa Bianca. (2025a, 20 gennaio). *Initial rescissions of harmful executive orders and actions*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/initial-rescissions-of-harmful-executive-orders-and-actions/>
- Casa Bianca. (2025b, 30 giugno). *National Security Presidential Memorandum/NSPM-5: Reissuance of and amendments to National Security Presidential Memorandum 5 on strengthening the policy of the United States toward Cuba*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/national-security-presidential-memorandum-nspm-5/>
- Casa Bianca. (2026a, 29 gennaio). *Addressing threats to the United States by the Government of Cuba* (Executive Order 14380). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-cuba/>
- Casa Bianca. (2026b, 1 maggio). *Imposing sanctions on those responsible for repression in Cuba and for threats to United States national security and foreign policy* (Executive Order 14404). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/05/imposing-sanctions-on-those-responsible-for-repression-in-cuba-and-for-threats-to-united-states-national-security-and-foreign-policy/>
- Congresso degli Stati Uniti. (1996). *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996* (Pub. L. No. 104-114, 110 Stat. 785).
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2015a, 6 luglio). *Re-establishment of diplomatic relations with Cuba*. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244623.htm>
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2015b, 29 maggio). *Rescission of Cuba as a state sponsor of terrorism*. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242986.htm>
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2019, 17 aprile). *Remarks to the press*. <https://2017-2021.state.gov/remarks-to-the-press-11/>

- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2021, 11 gennaio). *U.S. announces designation of Cuba as a state sponsor of terrorism*. <https://2021-2025.state.gov/u-s-announces-designation-of-cuba-as-a-state-sponsor-of-terrorism/>
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2022, 16 maggio). *Biden administration measures to support the Cuban people*. <https://2021-2025.state.gov/biden-administration-measures-to-support-the-cuban-people/>
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2025a). *Cuba Restricted List*. <https://www.state.gov/division-for-counter-threat-finance-and-sanctions/cuba-restricted-list>
- Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. (2025b, 25 febbraio). *Expansion of visa restrictions policy for individuals exploiting Cuban labor*. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/02/expansion-of-visa-restrictions-policy-for-individuals-exploiting-cuban-labor/>
- Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti. (2024, 28 maggio). *Treasury amends regulations to increase support for the Cuban people and independent private sector entrepreneurs*. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2374>
- Drezner, D. W. (1999). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge University Press.
- Douhan, A. (2021, 8 luglio). *Misure coercitive unilaterali: nozione, tipi e qualificazione. Rapporto della Relatrice speciale sulle ripercussioni negative delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani (A/HRC/48/59)*. Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. <https://docs.un.org/A/HRC/48/59>
- Early, B. R., & Cilizoglu, M. (2020). Economic sanctions in flux: Enduring challenges, new policies, and defining the future research agenda. *International Studies Perspectives*, 21(4), 438–477. <https://doi.org/10.1093/isp/ekaa002>
- Gordon, J. (2010). *Invisible war: The United States and the Iraq sanctions*. Harvard University Press.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic sanctions reconsidered* (3^a ed.). Peterson Institute for International Economics.

- LeoGrande, W. M. (2015). A policy long past its expiration date: U.S. economic sanctions against Cuba. *Social Research*, 82(4), 939–966.
<https://doi.org/10.1353/sor.2015.0055>
- LeoGrande, W. M., & Kornbluh, P. (2015). *Back channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana* (ed. aggiornata). University of North Carolina Press.
- Office of Foreign Assets Control. (2026a, 11 giugno). *Cuba designation; Russia-related designations removals and designation update; issuance of amended Russia-related general licenses and frequently asked questions*.
<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20260611>
- Office of Foreign Assets Control. (2026b). *Cuban Assets Control Regulations*, 31 C.F.R. Part 515. <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/cuba-sanctions>
- Office of Foreign Assets Control. (2026c, 13 luglio). *Cyber-related designations; Cuba designations; issuance of Cuba-related frequently asked question*.
<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20260713>
- Peksen, D. (2009). Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights. *Journal of Peace Research*, 46(1), 59–77.
<https://doi.org/10.1177/0022343308098404>
- Schmidt, J. (2022). The legality of unilateral extra-territorial sanctions under international law. *Journal of Conflict & Security Law*, 27(1), 53–81.
<https://doi.org/10.1093/jcsl/krac005>