



Antonio Ingoglia

(professore associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza)

La mediazione della Santa Sede nel processo di normalizzazione delle relazioni bilaterali cubano-statunitensi *

*The mediation of the Holy See in the process of normalization of Cuban-American bilateral relations **

ABSTRACT: This article aims to illustrate the fundamental stages and final moments of the singular and complex mediation conducted by the Holy See in the Cuban-American dispute, whose greatest success was the signing in the Vatican in 2014 of a protocol for the normalization of relations bilateral agreements interrupted in the aftermath of the Castro Revolution. In particular, the specificity, in terms of diplomatic dynamics, of this pontifical initiative is analysed, which inaugurated a new phase of negotiations in the stagnant talks that had already begun secretly in Canada between the two parties in 2011. Finally, the system of agreements of medium level concluded between the parties after the re-establishment of normal diplomatic channels, achieved thanks to the proactive role of the Pope and Vatican diplomacy.

SOMMARIO: 1. L'attitudine della Santa Sede nell'affaire cubano. Prodromi e primi segnali di disgelo - 2. Lo stallo dei negoziati tra Washington e L'Avana e l'intervento vaticano. La proposta di facilitazione di Papa Francesco - 3. Portata e natura dell'iniziativa pontificia: 'mediazione' o 'buoni uffici'? - 4. Conclusione dell'accordo e ripristino di rapporti diplomatici e bilaterali - 5. Notazioni finali.

1 - L'attitudine della S. Sede nell'affaire cubano. Prodromi e primi segnali di disgelo

Poco meno di un decennio fa, a conclusione di un lungo e complesso negoziato condotto riservatamente, i governi di Washington e L'Avana rendevano noto che, grazie all'intervento richiesto dalle stesse parti alla S. Sede, era stato raggiunto un accordo inteso a riannodare le relazioni bilaterali interrotte in modo repentino all'indomani della rivoluzione castrista¹. Quasi contestualmente la notizia dell'accordo, siglato in

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

¹ Sulle circostanze che condussero nel 1961, dopo l'episodio della fallita invasione propiziata dagli Stati Uniti, alla rottura definitiva delle relazioni diplomatiche cubano-statunitensi cfr., in particolare, **D. VECCHIONI**, *Stati Uniti-Cuba: una relazione altalenante*, in *Quaderni di Politica Internazionale*, 32, 2017, pp. 10-11; nonché **E. R. CANEDO**, **E. M. DOMINGUEZ**, *De la Confrontación a los intentos de normalización: La política de los Estados Unidos Hacia Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, L'Avana, 2014, p. 34 ss.; **A. BERGAMINO**, *Cuba-EE.UU. Una mirada a la relación bilateral en el siglo XXI*, ed. Planeta, Montevideo, 2002, p. 23 ss.; **R. ALARCÓN**, *Relaciones entre Cuba y los Estados*



territorio vaticano in presenza del segretario di Stato, veniva confermata con una nota pubblicata nel 'bollettino della sala stampa', ove a proposito della mediazione condotta nella vertenza, si riferiva che

“la Santa Sede accogliendo in Vaticano, negli ultimi mesi le Delegazioni dei due Paesi, ha voluto offrire i suoi buoni uffici per favorire un dialogo costruttivo su temi delicati, dal quale sono scaturite soluzioni soddisfacenti per entrambe le Parti”².

Com'è noto, gli interventi pacificatori realizzati in precedenza dalla diplomazia vaticana nello scacchiere latinoamericano erano stati numerosi, iniziando con l'arbitrato per la definizione dei confini tra il Perù e la Colombia nel 1905, seguito da quello svolto tra il 1909 e il 1910 su questioni legate ai possedimenti minerari di Brasile, Bolivia e Perù³, e così man mano fino alla più celebre 'mediazione' per l'accomodamento pacifico della controversia fra Argentina e Cile, riguardo alla quale le parti convennero di accettare la disponibilità “offerta dalla Sede Apostolica” ad assisterle nella disputa circa la sovranità su una piccola, ma strategicamente importante, porzione di territorio (il Canale di Beagle e tre adiacenti isole) situata nell'estremità dell'America meridionale, e ricomposta con il Trattato “di pace ed amicizia” siglato in Vaticano nel 1984 tra i rispettivi plenipotenziari⁴.

Gli interventi diplomatici appena ricordati sono in realtà assai dissimili tra loro a livello procedurale e di contenuti, ma anche molto diversi da quello realizzato dalla S. Sede per dirimere la vertenza sui rapporti bilaterali cubano-statunitensi, a conferma che non esiste un unico strumento di risoluzione pacifica delle controversie internazionali,

Unidos: Pautas de conducta y opciones, in Cuba y Estados Unidos, a cura di J. Tokatlian, Bogotá, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 26 ss.

² Nel comunicato si puntualizza altresì che la “La Santa Sede continuerà ad assicurare il proprio appoggio alle iniziative che le due Nazioni intraprenderanno per incrementare le relazioni bilaterali e favorire il benessere dei rispettivi cittadini” (consultabile in *www.vatican.va*, 17/12/2014).

³ Per tali interventi cfr. **G. CATALANO**, *Arbitrato pontificio*, in *Enciclopedia del diritto*, II, 1958, Giuffrè, p. 998; inoltre **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 236-239; **S. PETSCHEN**, *La politique du Saint-Siège en Amérique Latine*, in *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990), Atti del seminario di studio*, Perugia, 8-9-10 novembre 1990, a cura di G. Barberini, ESI, Napoli, 1992, p. 74; **J. I. GALVEZ**, *Conflictos internacionales, El Perú contra Colombia, Ecuador y Chile*, Lit. Universo, Santiago de Chile, 1919, pp. 212-214.

⁴ Sul contributo determinante della diplomazia pontificia alla soluzione della vertenza argentino-cilena si rinvia per tutti a **S. FERLITO**, *La Santa Sede e il mantenimento della Pace: Il caso di Beagle*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1985, pp. 60-97; nonché più di recente **M. CAMUSSO**, *Los frutos de la paz: la mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, Educa, Buenos Aires, 2009, specialmente pp. 31-39; **S. M. ALLES**, *De la crisis del Beagle al Acta de Montevideo del 1979: el establecimiento de la mediación en un “juegos en dos liveles”*, in *Estudios Internacionales*, 169, 2011, pp. 79-117; **A. CARLETTI**, *Il contributo della diplomazia pontificia alla costruzione di una nuova società internazionale*, in *Scienze sociali in dialogo*, 2011, p. 5 ss.



ma più forme o comunque variazioni a seconda dell'oggetto specifico della contesa e della volontà delle parti coinvolte⁵.

Per quanto riguarda l'azione dispiegata dalla S. Sede in tale ultimo caso ci si interroga infatti se possa configurarsi come una mediazione vera e propria, posto che in essa non sembrano riscontrarsi gli elementi essenziali e tipici di tale figura (a segnare la differenza, come si andrà vedendo, è il fatto che l'attività posta in essere dalla diplomazia vaticana sia rimasta esterna al conflitto, e rivolta a portare le parti ad un avvicinamento, senza alcun potere - come avviene per converso nella procedura classica - di indicare le soluzioni attraverso le quali la vertenza dovesse trovare un'adeguata composizione).

In tale prospettiva appare perciò fondata l'osservazione secondo cui l'*appeasement* tra i contendenti più che l'esito di una mediazione *stricto sensu*, rappresenta il frutto di una modalità di intervento più blanda, certo diversa ma non per questo meno funzionale o meno incisiva, inquadrabile tra le strategie di 'soft power' operanti nella comunità internazionale⁶, che si esprimono anche attraverso la multiforme fenomenologia delle procedure non giurisdizionali di composizione, quale quella dei 'buoni uffici' contemplata dalle convenzioni diplomatiche sulla materia⁷.

⁵ Sui mezzi volti a conseguire, direttamente o indirettamente, la soluzione di una controversia internazionale come l'arbitrato, la mediazione e i buoni uffici cfr. **G. MORELLI**, *Nozioni di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 376; Vedi anche le definizioni che si trovano nella voce di **G. SALVIOLI**, *Controversie internazionali*, in *Novissimo Digesto italiano*, UTET, Torino, 1959, pp. 766-767. Da ultimo cfr. **C. CURTI GIALDINO**, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 105.; **B. CONFORTI**, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1987, p. 396 e p. 407, **U. VILLANI**, *La conciliazione nelle controversie internazionali*, Jovene, Napoli, 1979, p. 6.

⁶ Così **I. DANYLIUC**, *La diplomazia Vaticana nel processo di uscita di Cuba dall'isolamento dal 1991 al 2015*, in *Oikonomia*, 2, 2020, p. 30, per il quale l'intervento in esame si profila quale espressione del "soft power del Papa e della diplomazia vaticana". In tal senso sembra orientarsi anche **L. D. LUENGAS RIVERA**, *La mediación de Papa Francisco en la resolución del conflicto entre Cuba y Estados Unidos*, Ed. Universidad, Bogotá, 2017, p. 18, secondo cui peraltro "la teoría postula que las partes inmersas en el conflicto después de haber intercambiado comunicaciones a través de los buenos oficios del mediador, concluyen en que ésta constituye una buena base para las negociaciones entre ellos. Por lo que la tercera parte se ve obligada simplemente a facilitar y organizar un espacio neutral para las conversaciones, las cuales se pueden llevar a cabo en el territorio del mediador. Este postulado se evidenció durante el proceso de negociación entre Estados Unidos y Cuba en territorio canadiense y luego en el Vaticano".

⁷ Com'è noto nel contesto del diritto internazionale pubblico la nozione di 'buoni uffici' designa ogni iniziativa diplomatica e umanitaria svolta da un Paese terzo o da un'istituzione neutrale, il cui scopo è la risoluzione o il superamento di un conflitto bilaterale o internazionale. Così, ad esempio, l'art.34 della Carta delle Nazioni Unite prevede l'istituzione di apposite commissioni di 'buoni uffici', intese come organismi sussidiari costituiti da membri dell'organo, funzionari del Segretariato o Stati membri dalle quali le parti possono farsi assistere nella sistemazione della controversia o della situazione conflittuale esistente tra di loro. La Convenzione dell'Aja per il regolamento pacifico delle controversie del 29 luglio 1899 e 18 ottobre 1907, cui tuttavia la S. Sede rimase estranea, stabilì alcuni punti fermi: a) che gli Stati estranei ad una controversia avevano il diritto di offrire i propri buoni uffici o la loro mediazione, e che l'esercizio di



Prima però di addentrarci nell'analisi degli argomenti a conferma di tale veduta, consideriamo importante riflettere sulle circostanze storiche che hanno reso nondimeno possibile l'agire della diplomazia della S. Sede nell'*affaire* cubano, i cui prodromi sembrano potersi far risalire alla politica di distensione col governo castrista incoraggiata da vari pontefici, tra cui principalmente da Giovanni Paolo II, di cui è nota peraltro l'azione volta a scalfire il sistema dei 'blocchi politici contrapposti' che aveva raggiunto in passato il punto di massima tensione proprio con la denominata 'crisi dei missili di Cuba'⁸. Questi, durante l'incontro realizzato nel 1998 con la dirigenza di tale Paese, pur censurandone la politica ideologica, non ha mancato di condannare l'isolamento cui principalmente l'amministrazione americana aveva costretto la nazione caraibica, sottolineando l'importanza di "andare oltre la logica dei fronti ideologici contrapposti"⁹. Della medesima opinione era Benedetto XVI che, come il suo predecessore, si prodigò al fine di allentare l'isolamento e il lungo *bloqueo* economico che da oltre un cinquantennio gravava sulla società dell'Isola, facendo appello al dialogo con la comunità internazionale per indurre un effettivo superamento delle "posizioni fisse e dei punti di vista unilaterali"¹⁰.

questo diritto non doveva essere riguardato come un atto ostile; b) che buoni uffici e mediazione hanno esclusivamente il carattere di un consiglio, e non possono avere mai valore vincolante; c) che l'accettazione di una mediazione non comportava di per sé l'interruzione delle operazioni militari, quando la guerra fosse esplosa prima della accettazione della mediazione stessa, a meno di un apposito accordo in tal senso.

⁸ E' nota peraltro la missione pacificatrice svolta nel caso della crisi dei missili a Cuba da Giovanni XXII, la cui importanza fu riconosciuta solo in seguito, come testimoniato dal russo Anatoly Krasikov, nella biografia di Giovanni XXIII scritta da **M. RONCALLI**, *Papa Giovanni, Angelo Giuseppe Roncalli, una vita nella storia*, Milano, Mondadori, 2007, p. 605: "Resta curioso il fatto che negli Stati cattolici non si riesca a trovare traccia di una reazione ufficiale positiva, all'appello papale alla pace, mentre l'ateo Kruscev non ebbe il più piccolo momento di esitazione per ringraziare il papa e per sottolineare il suo ruolo primario per la risoluzione di questa crisi che aveva portato il mondo sull'orlo dell'abisso".

⁹ Nel corso del suo viaggio a Cuba (21-25 gennaio 1998) che inaugurava una nuova stagione nei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Isola caraibica, Papa Wojtyła, dopo avere rimarcato che "I sistemi ideologici ed economici succedutisi negli ultimi secoli hanno spesso enfatizzato lo scontro", ed alcuni "di questi sistemi hanno preteso anche di ridurre la religione alla sfera meramente individuale, spogliandola di ogni influsso o rilevanza sociale", ha poi fatto un vibrato appello alla comunità internazionale affinché "Cuba sia aperta con tutte le sue magnifiche possibilità al mondo e che il mondo sia aperto a Cuba, perché questo popolo, che come ogni uomo e nazione cerca la verità, che lavora per avere successo, che desidera l'armonia e la pace, guardi al futuro con speranza" (v. **GIOVANNI PAOLO II**, *Viaggio Apostolico a Cuba*, LEV, Città del Vaticano, 1988, p. 21 ss.). Il viaggio ebbe una ricaduta diretta sui rapporti della dirigenza cubana coi cattolici tanto che a partire dal 1991 "il IV Congresso del PCC modificò gli statuti del partito in modo da consentire l'ammissione di persone credenti ed avviò il processo di riforma costituzionale che si concluse l'anno successivo": **A. CANEPA**, *Confessioni e libertà religiosa in un "Estado socialista de derecho". Alcuni spunti di riflessione*, in *DPCE online*, 2020, p. 695.

¹⁰ Molto evidenti erano stati i riferimenti pronunciati da Benedetto XVI, sia durante la cerimonia di commiato da Cuba dopo la visita del marzo 2012, sull'embargo economico e finanziario da cinquant'anni imposto dagli Stati Uniti: "Misure



Tale strategia diplomatica, che rispecchiava il desiderio dei due pontefici, non tardò a produrre i suoi frutti sul piano interno, e già a partire dal 1992 il regime castrista diede chiari segni di un ammorbidimento della propria attitudine in materia ecclesiastica, ispirata fino ad allora ai principi della rigida dottrina marxista, modificando in senso meno ideologico la propria Costituzione¹¹, e cogliendo la disponibilità offerta da parte vaticana come una opportunità non solo per riannodare i rapporti con la Chiesa cattolica, ma anche “per cercare vie di uscita dall’isolamento e nuovi alleati nel mondo democratico occidentale”¹².

Appare evidente che la S. Sede si è affacciata alla politica cubana del primo ventennio del secolo in corso con un rinnovato protagonismo, dimostrato altresì nel 2011 dall’intervento per il rilascio di numerosi dissidenti detenuti dal governo cubano, consentendole di spiegare un ruolo chiave nelle aperture interne circa i diritti umani e le libertà politiche, oltre che nel promuovere l’uscita dell’Isola caraibica dall’isolamento internazionale (si pensi, in quest’ottica, alla tessitura dei piani per la realizzazione nel 2012 della visita di Benedetto XVI a Cuba, considerata un ulteriore gesto di distensione del Papa, ed un segno concreto di gratitudine per la disponibilità manifestata da Castro nella suddetta vertenza sui prigionieri politici, per la cui soluzione determinante era stata appunto la mediazione vaticana¹³).

Questo dunque il quadro in cui si è sviluppata la vicenda diplomatica che qui ci riguarda più da presso: il dialogo tra la Chiesa cattolica e il regime cubano, patrocinato dai vari pontefici nel corso di diversi anni, ha consentito al governo della nazione caraibica “di vedere nella S. Sede il mediatore con il quale poter lavorare”¹⁴ per superare l’isolamento dalla comunità internazionale e riannodare i rapporti con il vicino statunitense.

economiche restrittive imposte dal di fuori del Paese pesano negativamente sulla popolazione...sono convinto che Cuba sta guardando già al domani e per questo si sforza di rinnovare e ampliare i suoi orizzonti” (in *www.vatican.va*, 2012).

¹¹ Particolarmente rilevante risulta per l’affermazione della libertà religiosa la rimozione nel nuovo art. 8 della Costituzione emendata nel 1992 dei riferimenti al materialismo scientifico e il riconoscimento formale della pari considerazione di tutte le religioni e credenze religiose, nonché della separazione tra lo Stato cubano e le confessioni religiose. Di conseguenza, il divieto e la punibilità delle discriminazioni a sfondo religioso e il riconoscimento dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini senza distinzioni di culto vennero aggiunti agli artt. 42 e 43, parte del rinumerato capitolo VI sull’uguaglianza. In argomento, più specificatamente, cfr. **A. ALBISETTI**, *Diritto e Religione a Cuba*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 17 ss.

¹² Così **I. DANYLIUK**, *La diplomazia Vaticana nel processo di uscita di Cuba dall’isolamento dal 1991 al 2015*, cit., p. 31.

¹³ Secondo gli accordi umanitari raggiunti in tale circostanza con la mediazione vaticana, i numerosi prigionieri politici liberati dal governo di Cuba furono esiliati in Spagna, Svezia, Stati Uniti e Cile. Si veda al riguardo **C. M. ESTEFANÍA**, *Pasión y Razón de Cuba*, Sepha, Madrid, 2005, p. 28.

¹⁴ **I. DANYLIUK**, *La diplomazia Vaticana nel processo di uscita di Cuba dall’isolamento dal 1991 al 2015*, cit., p. 28.



2 - Lo stallo dei negoziati tra Washington e L'Avana e l'interposizione vaticana. La proposta di facilitazione di Papa Francesco

Pur non potendosi ancora ricorrere a fonti primarie di archivio, dal memoriale pubblicato nel 2017 da uno dei principali artefici della delicata missione, il cardinale Jaime Ortega¹⁵, si ricava che l'interposizione pontificia è sicuramente una conseguenza ricercata dall'amministrazione statunitense durante la presidenza Obama. I primi tentativi in tal senso furono esperiti già nel 2013 dal presidente del Senato americano, Patrick Leahy, perché il Papa intervenisse al fine di avviare una nuova fase di negoziati negli stagnanti colloqui avviati segretamente in Canada tra le due parti nel 2011 e arenatisi a causa di un problema con prigionieri statunitensi detenuti a Cuba¹⁶.

La missione affidata al cardinale Ortega, arcivescovo cubano e presidente della Conferenza episcopale dell'Isola, dal Papa Francesco, e a questo punto possiamo dire cercata dalla *leadership* statunitense, era dunque intesa a superare la fase di stallo in cui versavano i negoziati tra Washington e L'Avana, facendo sì che tale processo portasse in tempi ragionevoli al ripristino di formali rapporti diplomatici, oltre che ad un allentamento delle sanzioni economiche e finanziarie in vigore da oltre mezzo secolo. Le istruzioni ricevute sul punto sembravano una vera e propria proposta di facilitazione, da espletarsi in breve torno di tempo e comprendente alcuni punti fermi, tra cui: a) l'astensione della S. Sede sulla questione dello scambio dei prigionieri politici tra i rispettivi Paesi, la cui soluzione avrebbe dovuto spettare "alle parti stesse una volta che avessero trovato un accordo più ampio"; b) la consegna di due lettere "riservate" del Papa ai due Capi di Stato "che sarebbero state recapitate non già attraverso le Nunziature, ma personalmente dall'inviato vaticano"; c) l'auspicio che l'intervento pontificio favorisse un avvicinamento ed un dialogo tra i due Presidenti "non solo tra le rispettive Nazioni o Governi"; d) l'impegno della S. Sede a rimanere neutrale e a non avanzare nei riguardi delle Parti "alcuna richiesta particolare, al di fuori della disponibilità al dialogo"¹⁷.

L'incarico venne espletato da Ortega nel massimo riserbo e sempre con il sostegno del senatore americano Leahy, il quale agevolò un colloquio in presenza tra il cardinale e il Presidente Obama, che poté realizzarsi effettivamente il 17 agosto 2014. Il Presidente in tale occasione si indirizzò ad Ortega con parole eloquenti che indicavano la

¹⁵ Si tratta di una ricostruzione, di cui si è debitori, pubblicata dal cardinale presumibilmente con il benestare dello stesso Pontefice e che funge da stimolo per ulteriori approfondimenti (J. ORTEGA Y ALAMINO, *Encuentro, diálogo y acuerdo*, San Pablo, Madrid, 2017, specialmente pp. 97-158).

¹⁶ Sullo stallo dei negoziati segreti in corso in Canada tra le due parti cfr., in particolare, W. M. LEOGRANDE & P. KORNBLH, *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*. Fondo de cultura económica, México, 2015, p. 495.

¹⁷ J. ORTEGA Y ALAMINO, *Encuentro, diálogo y acuerdo*, cit., p. 156



condivisione delle proposte papali: “El Papa Francisco, como Pastor supremo de la Iglesia, se preocupa por un asunto tanto importante para mi país! (soggiungendo con riguardo alla missiva ‘riservata’ consegnata a nome del Pontefice: “It helps me very much”). Sempre nell’occasione Obama chiese inoltre al cardinale di consegnare al presidente Castro un proprio messaggio personale in cui egli si augurava che prima della scadenza del proprio mandato presidenziale “las relaciones entre Cuba y Estados Unidos hayan mejorado”¹⁸.

Quasi contemporaneamente la lettera del Papa venne consegnata dal facilitatore vaticano, in presenza del ministro “de Relaciones exteriores” al presidente Raul Castro, cui venne anche riferita la disponibilità espressa dal Presidente Obama a riprendere i negoziati in vista di un accordo più ampio che non si limitasse alla gestione dello scambio dei prigionieri statunitensi detenuti a L’Avana. Era questa come s’è notato l’unica preconditione indicata sin dall’inizio da Papa Francesco per guidare le parti alla riapertura del negoziato, negoziato che in base alla richiamata nota della Segreteria di Stato, venne ripreso questa volta con la positiva partecipazione di una delegazione vaticana¹⁹, concludendosi alcuni mesi dopo mediante un accordo o *memorandum* d’intesa, siglato nel dicembre 2014 presso la sala della Casina di Pio IV, in presenza dello stesso cardinale Pietro Parolin²⁰.

¹⁸ J. ORTEGA Y ALAMINO, *Encuentro, diálogo y acuerdo*, cit., p. 128. Sui particolari del colloquio svolto a Washington con Obama è sempre il cardinale a riferire che “La acogida del Presidente, su referencia respetuosa pero con mucha simpatia a la gestión del Papa, me inspiraban confianza en el futuro de aquella negociación..Ya sentados, me referí a las propuestas que surgieron de mi reunión con el Papa, que el escuchó en silencio. El Presidente Obama me saludó con mucha simpatia y me felicitó por mi papel. Le agradecí su felicitación y le di las gracias también por recibirme”.

¹⁹ Stante l’importanza che riveste al riguardo la nota della Segreteria di Stato, diramata alla notizia della positiva conclusione dei negoziati, ci pare opportuno riportarne qui il testo per esteso: “Il Santo Padre desidera esprimere vivo compiacimento per la storica decisione dei Governi degli Stati Uniti d’America e di Cuba di stabilire relazioni diplomatiche, al fine di superare, nell’interesse dei rispettivi cittadini, le difficoltà che hanno segnato la loro storia recente. Nel corso degli ultimi mesi, il Santo Padre Francesco ha scritto al Presidente della Repubblica di Cuba, S.E. il Sig. Raúl Castro, ed al Presidente degli Stati Uniti, S.E. il Sig. Barack H. Obama, per invitarli a risolvere questioni umanitarie d’interesse comune, tra le quali la situazione di alcuni detenuti, al fine di avviare una nuova fase nei rapporti tra le due Parti. La Santa Sede, accogliendo in Vaticano, nello scorso mese di ottobre, le Delegazioni dei due Paesi, ha inteso offrire i suoi buoni uffici per favorire un dialogo costruttivo su temi delicati, dal quale sono scaturite soluzioni soddisfacenti per entrambe le Parti. La Santa Sede continuerà ad assicurare il proprio appoggio alle iniziative che le due Nazioni intraprenderanno per incrementare le relazioni bilaterali e favorire il benessere dei rispettivi cittadini”.

²⁰ In merito alla svolta nelle relazioni tra Usa e Cuba, pochi giorni dopo la firma in Vaticano dello storico accordo il cardinale segretario di Stato ha avuto modo di puntualizzare i termini della delicata missione: “Certamente il ruolo di papa Francesco è stato determinante, proprio perché lui ha preso anche questa iniziativa di scrivere ai due presidenti per invitarli, appunto, a superare le difficoltà esistenti fra i due Paesi e trovare un punto di accordo, un punto di incontro”. Del pari ha ricordato “il lavoro compiuto negli anni, a partire dal messaggio di Giovanni XXIII ai viaggi di Giovanni



Finalmente, la notizia che a conclusione dell'accordo sarebbero stati pronunciati in simultanea discorsi dei presidenti dei due Paesi faceva dedurre che si era effettivamente approdati ad un accordo di grande rilievo, in vista del quale entrambi avevano intrattenuto il giorno prima della sottoscrizione "una conversazione telefonica, nel corso della quale avevano anche convenuto di rendere noto che l'evoluzione dei negoziati era stata propiziata dalla diplomazia pontificia"²¹, la cui mediazione era rimasta fino ad allora avvolta nel più stretto riserbo.

3 - Portata e natura dell'iniziativa pontificia: 'mediazione' o 'buoni uffici'?

Nonostante lo stallo delle trattative avviate segretamente in Canada rendevano, come si è appurato, lo spazio di azione diplomatica sempre più angusto e con una non proprio ampia possibilità di successo, l'intervento vaticano è riuscito nell'intento di riavviare un dialogo proficuo tra le *leadership* delle due nazioni coinvolte che ha condotto nel breve periodo ad una svolta, consentendo il ripristino delle relazioni diplomatiche e la soluzione di altre questioni che portavano tensione fra i due Paesi.

Chi rilegga i comunicati ufficiali resi al termine dei negoziati dai Capi di Stato delle due parti, ha modo di misurare il grado di incidenza dell'iniziativa del Pontefice, e lo speciale ruolo assunto dai facilitatori vaticani, cui veniva riconosciuto di essere stati parte integrante nel processo di *appeasement* tra le due nazioni, le cui relazioni erano interrotte ormai da oltre un cinquantennio. In particolare, il presidente Obama, annunciando l'unanime raggiungimento di un accordo, ha rivolto il proprio ringraziamento a "Papa Francesco per il miglioramento delle relazioni tra Cuba e Stati Uniti che porteranno finalmente a normalizzare le nostre relazioni diplomatiche" e ha dato mandato "al segretario di Stato John Kerry di iniziare negoziati immediati per riavviare il dialogo fermo dal 1961"²². Al pari del suo omologo anche il Presidente cubano ha

Paolo II e Benedetto XVI, all'impegno anche dei nunzi del Paese", concludendo che "Evidentemente ogni decisione e soprattutto ogni decisione di questo tipo, di questa portata, di questa importanza, ha tutto un retroterra fatto di lavoro, fatto di sforzi, fatto di pazienza, fatto di piccoli passi". Per il testo completo dell'intervista resa il 15 dicembre 2014 v. *www.Agensir*, 2014).

²¹ M. STEFANINI, *La svolta buona: Usa e Cuba tornano a parlarsi*, p. 1, in *www.limesonline.com*, 2014.

²² Sempre in tale occasione il Presidente ha delineato alcuni punti salienti della negoziazione con il governo di Cuba, favorita dall'intermediazione vaticana: "Oggi gli Stati Uniti cambiano le loro relazioni con le persone di Cuba, dando una svolta alla nostra politica degli ultimi cinquant'anni. Finirà un approccio obsoleto che per decenni ha fallito e cominceremo a normalizzare le relazioni tra i due paesi. Gli Stati Uniti hanno sostenuto con fierezza la democrazia e i diritti civili a Cuba. Anche se queste politiche sono state fatte con le migliori intenzioni, hanno avuto pochi effetti. Quando sono stato eletto, ho promesso di riesaminare il rapporto diplomatico tra i due paesi. Come inizio, ho permesso ai cittadini cubano-americani di viaggiare. Si sono riuniti con le loro



riconosciuto “il ruolo spiegato dal Vaticano e, specialmente, da Papa Francesco, per il miglioramento delle nostre relazioni”, concludendo di avere “concordato il ristabilimento delle relazioni diplomatiche”, e di volere avanzare “insieme verso la normalizzazione dei vincoli tra i nostri Paesi basati sui principi del Diritto Internazionale e la Carta delle Nazioni Unite”²³.

La conclusione delle trattative era però subordinata alla risoluzione di un nodo fondamentale, quale il rimpatrio e lo scambio di prigionieri di ambo le parti, che non aveva visto in precedenza del tutto consenziente il Presidente Obama²⁴, il quale sulla questione tuttavia così si espresse nel comunicato seguito alla firma dell’accordo:

“Per molti mesi la mia amministrazione ha discusso con il governo cubano della relazione diplomatica tra i nostri Stati. Papa Francesco ci ha fatto un appello personale, chiedendoci di risolvere il caso dei tre prigionieri trattenuti dai cubani che oggi sono stati finalmente liberati”²⁵.

Così era avvenuto, lo abbiamo già ricordato, nel 2011 con il precedente intervento ‘umanitario’, quello portato a termine da Benedetto XVI, che permise il rilascio di un nutrito numero di oppositori politici cubani, e in seguito al quale si sono create le condizioni perché avessero “poi inizio negoziati segreti per rinnovare le relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti

famiglie e sono diventati i migliori ambasciatori possibili per i nostri valori. Quando ho cercato di andare oltre, ho incontrato degli ostacoli. Per molti mesi la mia amministrazione ha discusso con il governo cubano del suo calo e della relazione diplomatica tra i nostri stati. Papa Francesco ci ha fatto un appello personale, chiedendoci di risolvere il caso di Alan e di liberare tre prigionieri cubani. Ora ho preso delle decisioni per mettere l’interesse delle persone al centro della politica dei nostri due stati. Ho chiesto a Joh Kerry di far ripartire le relazioni diplomatiche tra i due stati, che sono ferme dal gennaio del 1961. Inoltre gli Stati Uniti riapriranno la loro ambasciata all’Avana e i nostri funzionari visiteranno Cuba. Condivideremo informazioni su sanità, immigrazione, lotta al terrorismo e lotta al traffico di droga. Questi cinquant’anni hanno dimostrato che l’isolamento non ha funzionato, è tempo di un nuovo approccio”. Per il testo, nella traduzione italiana, ed un commento a margine cfr. **S. OLMATI, N. LOCATELLI**, *Il discorso di Obama sulla svolta nelle relazioni con Cuba*, in *www.limesonline*, 2014).

²³ Per il testo, in lingua spagnola, del discorso rivolto ai cubani da Raul Castro cfr. *Alocución del Presidente cubano: Los Cinco ya están en Cuba*, in *www.cubadebate.cu*, 2014. Il Presidente, oltre ad esprimere gratitudine al Pontefice per la positiva mediazione, ha poi rivolto un apprezzamento alla *leadership* statunitense (“Questa decisione del presidente Obama merita il rispetto e il riconoscimento del nostro popolo”), pur sottolineando che “ciò non vuol dire che la questione principale sia stata risolta. Il blocco economico, commerciale e finanziario che causa enormi danni umani e economici al nostro paese deve cessare”.

²⁴ Così **J. ORTEGA Y ALAMINO**, *Encuentro, dialogo y acuerdo*, cit., p. 102 ss.

²⁵ Quasi a sancire la nascita di un nuovo rapporto di amicizia tra i due Paesi, c’è stato l’auspicato scambio di prigionieri: il governo di Cuba ha rilasciato Alan Gross, contractor ed ex agente dell’intelligence, in carcere a Cuba da 20 anni; in cambio gli Usa hanno fatto rientrare a Cuba tre agenti segreti cubani detenuti negli Stati Uniti. In merito a tale vicenda cfr. **C. ALZUGARAY**, *Cuba y Estados Unidos: algunas claves de un viraje radical*, in *Nueva Sociedad*, 1, 2015, p. 21.



e Cuba”²⁶.

Come si è detto, ci si interroga, fra i cultori del diritto internazionale, se l’azione diplomatica dispiegata dalla S. Sede per dirimere la vertenza sul ripristino dei rapporti bilaterali cubano-statunitensi possa essere classificata come mediazione *stricto sensu*, posto che in essa non si riscontra ciò che fa di tale procedura una categoria a sé rispetto ad altre metodiche similari (quale quella dei ‘buoni uffici’), ossia il coinvolgimento del terzo intermediario come parte dell’accordo di composizione²⁷. Per quanto infatti la distinzione tra le due figure sia talora “più di ordine procedurale che sostanziale”²⁸, di solito, il soggetto che funge da facilitatore svolge un ruolo più attivo nella mediazione, trasformando il negoziato “in termini che non sono più bilaterali”²⁹, mentre invece con i ‘buoni uffici’ questi si limita a indurre le parti a negoziare, rimanendo estraneo rispetto all’intesa raggiunta, la quale non lo vincola dunque in alcun modo, né è fonte per lo stesso di obbligazioni o vantaggi.

Due sono i fattori che sembrano distinguere giuridicamente l’intervento vaticano dalla mediazione in senso proprio e collocarlo sul piano dei buoni uffici: da un lato il fatto che la facilitazione offerta dalla diplomazia vaticana sia rimasta sostanzialmente un mezzo esterno alla negoziazione (che restava comunque la trattativa già avviata fra le due parti in Canada); dall’altro la circostanza che sia stata mantenuta la bilateralità dell’intesa, non contemplando il Pontefice come soggetto integrante dell’accordo, così come per converso si era verificato al tempo della interposizione nella vertenza cileno-argentina. In tale ultimo caso, infatti, la S. Sede è stata coinvolta in modo diretto nella stipula di un Trattato che non solo aveva sottoscritto, ma che prevedeva un suo ruolo attivo nel quadro di “un sistema permanente di risoluzione per qualsiasi controversia futura fra le parti”³⁰.

²⁶ I. DANYLIUK, *La diplomazia Vaticana nel processo di uscita di Cuba dall’isolamento dal 1991 al 2015*, cit., p. 30.

²⁷ Rileva V. ARANGIO-RUIZ, *Controversie internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962, p. 384 che “Con molta approssimazione si potrebbe dire che i buoni uffici sono un mezzo estraneo sia alla procedura, che resta il negoziato, sia all’oggetto di essa che è la ricerca della soluzione o del mezzo ulteriore da esperire. La mediazione investe invece il negoziato sia nella procedura, modificandone i termini, che non sono più bilaterali, sia nella sostanza, grazie alla partecipazione del terzo come suggeritore neutrale ed eventualmente autorevole di soluzione o di mezzi di soluzione”. A differenza dunque della mediazione i buoni uffici rappresentano in un certo senso una forma più ‘blanda’ anche se va chiarito che chi esercita i buoni uffici non è certamente solo un messo che s’incarica di far pervenire le proposte dell’una all’altra parte, “perché egli svolge, invece, anche un’attività propria, intesa a ottenere la formulazione delle proposte stesse, evitare il rifiuto puro e semplice dell’altra, ad avere quindi delle risposte contrapposte e mantenere insomma in vita la possibilità di trattative” G. SALVIOLI, *Controversie internazionali*, in *Novissimo Digesto italiano*, cit., p. 767 Sul punto, oltre alla bibliografia già citata, cfr. M. GIULIANO, *Considerazioni sulla “via diplomatica” per la soluzione pacifica di controversie tra Stati*, in *Il processo internazionale*, 1, 1975, p. 222 ss.

²⁸ Così G. SALVIOLI, *Controversie internazionali*, cit., p. 767.

²⁹ ARANGIO-RUIZ, *Controversie internazionali*, cit., p. 384

³⁰ S. FERLITO, *La Santa Sede e il mantenimento della Pace: Il caso di Beagle*, in *Il diritto*



A far propendere verso tale conclusione è peraltro il testo della nota ufficiale seguita alla firma degli accordi, in cui la S. Sede dichiarava di avere inteso “offrire i suoi ‘buoni uffici’ per favorire un dialogo costruttivo”, e corroborata poi da quanto preconizzato nel 2015 dallo stesso Pontefice il quale, forse per modestia o doveroso riserbo, ha inteso escludere che il suo interessamento nella vicenda, pur se sollecitato dalle parti, potesse essere interpretato come una forma di interposizione autoritativa, o come una pretesa di fungere da mediatore tra i due vecchi antagonisti. Invero, stando alla sua esternazione “non si è effettivamente trattato di una mediazione”, bensì di un intervento rivolto alle due *leadership* affinché riprendessero i negoziati interrotti ad Ottawa, che sono stati successivamente conclusi in Vaticano “grazie alla buona volontà dei due Paesi”³¹.

Ciò tuttavia, non può sminuirsi l’importanza per le parti in contesa dell’intervento del Pontefice, dimostrata dall’aver riposto ampia fiducia in lui e nella sua capacità di mediazione neutrale, e non si può negare che il suo intervento abbia effettivamente reso possibile colmare la distanza tra le due posizioni e superare lo stallo del negoziato, giungendo così alla stretta finale. Significativamente il ‘sostituto’ della Segreteria di Stato ha ben delineato questo risultato, ottenuto grazie alla speciale influenza della persona di Francesco. In particolare ha dichiarato che: “Concretamente [le Parti] sono venute qui in segreteria di Stato per porre le firme nei due rispettivi documenti davanti al Segretario di Stato quasi come garante della parola che si erano scambiate”, proiettando sempre più la figura del Pontefice come l’effettivo protagonista della mediazione, capace di favorire soluzioni anche per le questioni più annose e inestricabili come quella in controversia: “Il Papa ha conquistato i rappresentanti del popolo cubano e americano [...] Sono loro che hanno chiesto al Pontefice di farsi garante di questo rinnovato desiderio di parlarsi e incontrarsi”.

Nella medesima dichiarazione si incontra un altro passaggio di interesse, dove è nuovamente il ‘sostituto’ della segreteria di Stato

ecclesiastico, cit., p. 87; anche **M. CAMUSSO**, *Los frutos de la paz: la mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, Educa, cit. p. 38.

³¹ Nel rispondere alle richieste di chiarimento sul punto, durante il volo che dall’America latina lo riportava in Europa al termine del viaggio apostolico del luglio 2105, il Papa con il consueto tono informale ha avuto modo di chiarire che l’intervento: “Non ha avuto il carattere di mediazione. C’era un desiderio che era arrivato. E poi, dico la verità, questo è stato a gennaio dell’anno scorso, e poi sono passati tre mesi in cui soltanto ho pregato su questo, non mi sono deciso: ma che cosa si può fare con questi due, dopo più di cinquant’anni che stanno così? Ma poi il Signore mi ha fatto pensare a un cardinale. Lui è andato lì, ha parlato, e poi non ho saputo niente, sono passati mesi e un giorno il Segretario di Stato (che è qui) mi ha detto: “Domani avremo la seconda riunione con le due équipes ...” - “Ma come?” - “Sì, si parlano, fra i due gruppi si parlano e stanno facendo ...”. Da solo è andato, non è stato mediazione, è stata la buona volontà dei due Paesi: il merito è loro, sono loro che hanno fatto questo. Noi non abbiamo fatto quasi nulla, soltanto piccole cose, e a metà dicembre è stato annunciato. Questa è la storia, davvero, non c’è di più” (consultabile in www.vatican.va/2015/07/13).



vaticana, a illustrare come lo stile di *leader* di Francesco, che al carattere istituzionale ha anteposto la dimensione più umana e personale, ha favorito l'avvicinamento delle parti "conquistando i due capi di Stato. Loro hanno chiesto espressamente che il Papa li aiutasse". E di fronte a tale richiesta avanzata ad alto livello "il Papa non si è tirato indietro. Poi, lui si è servito di alcune persone perché potessero portare a compimento quel desiderio di dialogo"³².

Giova infine sottolineare come la centralità assunta *in casu* dalla persona del Pontefice s'inquadri bene anche nella linea sostenuta dalla dottrina che lega la differenza tra 'mediazione' e 'buoni uffici' proprio al fatto che questi ultimi

"ne sont pas, comme la médiation, l'apanage exclusif des états. On concevrait fort bien qu'un ministre public interposait ses bons offices, non pas au nom de son gouvernement, mais de sa propre initiative et au son nom personnel"³³.

Senza volere ricondurre l'iniziativa pontificia ad un intervento di mediazione 'personale', tipico in verità di altre epoche storiche³⁴, non sembra potersi del tutto disconoscere personalmente al Papa nella vicenda in esame il ruolo, in certo qual modo di *amiable compositeur*, concretizzatosi nell'offerta dei suoi 'buoni uffici' per cercare di promuovere il dialogo e urgere le parti a individuare un punto di convergenza.

4 - Conclusione dell'accordo e ripristino di relazioni bilaterali e diplomatiche

Emblematicamente il ruolo assunto dalla mediazione pontificia, il cui brillante esito era la firma in terreno vaticano degli accordi raggiunti, è stato sottolineato da un peculiare gesto protocollare: le delegazioni di entrambi i Paesi, guidate dal colonello cubano Alejandro Castro Espín e dal diplomatico statunitense Ricardo Zúniga, avevano convenuto infatti di rendere pubblica l'intesa, in segno di omaggio verso il Pontefice, il 17 dicembre 2014 in coincidenza cioè con il suo genetliaco, e così è avvenuto³⁵.

Malgrado il testo dell'accordo firmato in Segreteria di Stato, abbia avuto fino a oggi una circolazione limitata alle rappresentanze diplomatiche delle due parti ed una diffusione solo informale nei mezzi

³² Il testo dell'intervento del cardinale Angelo Becciu è riportato da J. ORTEGA y ALAMINO, *Encuentro, dialogo y acuerdo*, cit., pp. 113-114.

³³ C. FOURCHAULT, *De la médiation*, Ed. Rousseau, Paris, 1900, 55.

³⁴ L. BUSSI, *Mediazione e arbitrati tra medioevo ed età moderna*, in *www.dirittoestoria*, 4, 2005. Sul punto anche G. CATALANO, *Arbitrato pontificio*, cit., p. 999 ss.

³⁵ Come lo riporta il cardinale J. ORTEGA y ALAMINO, *Encuentro, dialogo y acuerdo*, cit., p. 132, "Los dos acordaron que [el acuerdo] se haría público y efectivo el 17 de diciembre de 2014, fecha del cumpleaños del papa Francisco".



di comunicazione, si sa che nell'articolato, erano fissati i nodi da affrontare prioritariamente, in modo da poter passare ad una fase prossima che prevedeva il ristabilimento delle relazioni diplomatiche. A ben vedere la sottoscrizione di tale *memorandum*, in realtà servì a inaugurare la fase successiva del cammino di ripristino di relazioni bilaterali ponendo il negoziato su un duplice piano: da una parte quello della ripresa di un dialogo effettivo mediante "la puesta en marcha de intercambios y visitas de alto nivel entre los dos gobiernos", dall'altra l'avvio "inmediato de discusiones con Cuba para restablecer relaciones diplomáticas, suspendidas en enero de 1961"³⁶.

Per procedere il più speditamente in tale dialogo, ma anche allo scopo di dare attuazione all'accordo raggiunto circa la riapertura delle rispettive ambasciate, il Presidente Obama ebbe modo di incontrarsi con il suo omologo cubano già nei primi mesi del 2015, decidendo che la cerimonia avrebbe avuto luogo rispettivamente il 2° luglio a Washington e il 14 agosto a L'Avana. Dal resoconto del Ministro cubano 'de los Asuntos extranjeros' (che insieme al cardinale Ortega, prese parte ai relativi eventi ufficiali), si apprende che ciò ha consentito di passare alla risoluzione di altre controversie che non potevano essere affrontate se non dopo la riapertura delle rispettive sedi diplomatiche. In quest'ottica, furono avviate ulteriori negoziazioni, affidate a organismi bilaterali, che hanno portato sul finire del 2015 alla stipula di due nuovi accordi tematici rispettivamente in materia di tutela ambientale delle rispettive zone marittime³⁷, e circa il ripristino di "conexiones aéreas normales y el servicio postal". L'anno successivo ambedue hanno definito un accordo su questioni migratorie, mentre il 22 luglio del 2017 hanno siglato un protocollo in tema di cooperazione nella prevenzione del "tráfico de drogas que cruzan las aguas territoriales cubanas"³⁸.

Quantunque siano ancora diverse le questioni sul tappeto (soprattutto in materia economica e finanziaria) che le parti devono regolare per stabilire relazioni pienamente normali, i riavvicinamenti raggiunti con la mediazione pontificia, sono significativi e decisivi per la storia e la politica di entrambe le nazioni. Le *leadership* cubana e statunitense hanno sostituito il quadro ostile che prevaleva in passato con una politica di riavvicinamento e cooperazione. L'obiettivo perseguito non è stato solo quello di superare le ragioni di maggiore

³⁶ Le notizie date dalla stampa internazionale e nazionale, e in particolare dal *New York Times* circa i contenuti dell'accordo sono stati confermati più di recente da **W.M. LEOGRANDE & P. KORNBLH**, *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*, cit., p. 463 ss.

³⁷ Già nel novembre del 2015, come informa una nota dell'Ambasciata USA a L'Avana, "Los gobiernos de EE. UU. y Cuba firmaron una declaración conjunta en la que se comprometen a la cooperación entre los dos países hacia un número de temas medioambientales como la protección de nuestras áreas marinas y costeras, la reducción de riesgos ante desastres y la prevención y respuesta ante derrames de petróleo" (in www.cu.usembassy.gov, 2015).

³⁸ Per alcuni stralci del testo cfr. *Cuba y EEUU firman para combatir el narcotráfico* (in www.diariolasamericas.com, 2016).



conflitto, ma indurre un approccio più pragmatico e promuovere l'avanzamento dei negoziati più ampi su questioni di interesse comune tra gli Stati³⁹.

5 - Notazioni finali

La funzione assolta dall'accordo o *memorandum*, grazie al quale si è giunti alla riapertura delle rispettive rappresentanze diplomatiche, assume dunque un rilievo maggiore se inquadrato nell'ambito dell'intero processo di dialogo svolto in questi ultimi anni e inteso a superare diverse problematiche, che erano il risultato della situazione venutasi a determinare tra i due Stati appartenenti a un contesto ideologico e politico inconciliabile durante più di un sessantennio.

Di tale dialogo, l'*appeacement* ottenuto grazie ai buoni uffici interposti dalla diplomazia vaticana costituisce infatti solo una fondamentale fase di avvio. E' grazie ad essa se entrambe le *leadership* si sono dette disponibili ad un graduale ripristino di relazioni di amicizia e di stima tra i due popoli vicini, interrotte dalla politica 'isolazionista' nordamericana, ormai tuttavia guardata non più con la medesima adesione dal popolo e dal governo statunitensi.

Nel pensiero del rappresentante personale del Pontefice, e principale facilitatore del dialogo, l'arcivescovo Ortega, il procedimento conciliativo avrebbe infatti dovuto portare ad un miglioramento generale nelle relazioni bilaterali, ad un "espacio de comunicación en el que se deben resolver todos los problemas antiguos o actuales"⁴⁰ esplorando nuove vie rispetto a quella già percorse, onde superare lo stallo prodottosi durante i colloqui canadesi con un progressivo irrigidimento delle posizioni cubano-statunitensi che aveva reso sempre più contenuto, come si è visto, lo spazio di azione diplomatica.

L'adesione manifestata dai due governi alla linea proposta dalla S. Sede ha permesso di fatto di superare le ragioni di tale stallo, ma anche di sviluppare un complesso sistema di relazioni bilaterali di *mid-level* su questioni svariate che, come si è detto, non potevano essere affrontate e risolte se non dopo il ristabilimento di normali canali, anche se tra innegabili problematicità e contraddizioni poste dal clima ancora

³⁹ In proposito si è opportunamente osservato che "En este sentido, podría analizarse la postura del papa Francisco respecto a este tema como una conducta pragmática dentro de la ideología católica. Entendiendo pragmatismo como "una política de Estado que identifica propósitos claros y metas bien definidas, que se construye con medios e instrumentos que buscan deliberadamente esos objetivos, con la conciencia de que se perciben beneficios verificables así como costos posibles en la búsqueda de estos beneficios"; podría afirmarse que el objetivo último y principal de las acciones del papa Francisco, tanto durante el acuerdo como durante la gira histórica ha sido propiciar el acercamiento y generar la reconciliación entre Cuba y Estados Unidos.": **C. MAZZINA, M. GONZALES CAMBEL**, *El acuerdo cubano-americano y la diplomacia de Papa Francisco*, in *Comillas Journal of International Relations*, 10, 2017, p. 5.

⁴⁰ **J. ORTEGA y ALAMINO**, *Encuentro, dialogo y acuerdo*, cit., p. 160.



ideologizzato che continua a connotare il rapporto politico tra i due governi.

Pur se da allora importanti passi si sono compiuti nel dialogo e nel rispetto reciproco tra i due Stati, la effettiva normalizzazione dei rapporti tra Cuba e Stati Uniti, avviata con l'amministrazione Obama, e criticata da quella Trump⁴¹, appare ancora non del tutto compiuta. Rimangono tuttora fuori dal processo di avvicinamento dispiegato tra le parti, temi di particolare valenza politica quale quello concernente il lungo 'embargo' economico e commerciale, ad oggi rimosso solo parzialmente, e imposto dagli Stati Uniti, stante che questi ultimi hanno sempre ritenuto tale questione fuori dalla portata di un negoziato più ampio considerando di proprio interesse nazionale trattarla semmai separatamente⁴².

⁴¹ Come rassegnato dall'ambasciatore **D. VECCHIONI**, *Stati Uniti-Cuba: una relazione altalenante*, in *Quaderni di Politica Internazionale*, cit., p. 11 "Il Presidente repubblicano non ha sin dall'inizio del suo mandato elettorale mostrato simpatie per l'accordo e "pur senza retrocedere all'interruzione delle relazioni diplomatiche, annulla diverse misure adottate da Obama, anche se ne lascia in vigore alcune particolarmente importanti (ad esempio, l'abolizione della legge cosiddetta dei "piedi asciutti/piedi bagnati" che concedeva automaticamente al cubano giunto in Florida lo status di rifugiato politico)".

⁴² Sulle ragioni che ancora impediscono la definitiva rimozione dell'embargo o *bloqueo* economico e finanziario cfr. **S. KAUFMAN PURCELL**, *La ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba*, in *Foro internacional*, 173, 2003, pp. 704-718.