

L'integrazione regionale dell'America Latina: lo sguardo del costituzionalista sul cono d'ombra della dottrina Monroe

di Anna Mastromarino

Abstract: *The regional integration of Latin America: the constitutional perspective in the shadow cone of the Monroe Doctrine* – Starting from the analysis of an fragmented frame, the paper aims to intercept the interference that the Monroe Doctrine has generated on regional integration processes in Latin America, taking into account the many other historical, social and juridical factors that are intertwined, giving rise to split and proliferation scenarios. Looking 'from the north' is indispensable but no longer sufficient to interpret the regional relations of recent decades, certainly characterised by phenomena such as diplomacia presidencial, but also the institucionalización of the Inter-American Court of Human Rights. There remains the need to go back to 1823 in order to understand the roots of practices and resistances that, although conditions have changed, still seem to influence relations in the Latin American region today; but it is necessary to do so by broadening the spectrum of investigation.

1307

Keywords: Monroe doctrine; Latin America; Inter-American court of human rights; Presidential diplomacy; Regional integration

1. 1823-2023: 200 anni e non sentirli

Che destinatarie delle parole pronunciate il 2 dicembre 1823 da James Monroe davanti al Congresso fossero le potenze europee prima ancora che i paesi a Sud degli Stati Uniti è un fatto inconfutabile. Non di meno, altrettanto indiscutibile è l'evidenza che quella che viene generalmente conosciuta come Dottrina Monroe abbia finito con l'avere un peso assai più rilevante sull'assetto delle relazioni nel continente americano che sui rapporti di forza al di qua e al di là dell'Oceano¹.

¹ Le esternazioni di Monroe, infatti, non hanno affatto impedito l'intervento dell'esercito del Secondo Impero francese in Messico (1861-1867), a valle della cosiddetta *Guerra dei pasticcini* scoppiata a cavallo tra il 1838 e il 1839 e presto rientrata. In quell'occasione, in particolare, gli Stati Uniti inviarono il veliero Woodbury in appoggio al blocco navale della Francia. Travolti da anni di guerra civile, gli Stati Uniti non furono in grado di far valere le pretese della Dottrina Monroe neppure nel momento in cui tra il 1864 e il 1866 la Spagna provò a riprendersi le colonie sudamericane con un'azione che culminerà nel bombardamento del Porto del Callao. Più in generale, va rilevato che neppure nelle operazioni di blocco navale portate avanti

Ad onor del vero, va detto che, prima ancora che la dichiarazione in sé e per sé, furono le successive interpretazioni e le dirette conseguenze che da quella dichiarazione si vollero trarre a definire il registro degli equilibri nel continente. Quando nel 1904 Theodore Roosevelt afferma che, stante la Dottrina Monroe, comportamenti cronici sbagliati nel continente americano richiedono un intervento di polizia internazionale da parte di una nazione civilizzata, non sta solo mandando un monito all'Europa. Nelle sue parole si intravede la volontà di assumere un ruolo di supremazia su tutto il continente, arrogandosi il titolo di "nazione civilizzata".

In continuità con la teoria del destino manifesto, le parole di T. Roosevelt contribuirono, infatti, a consolidare l'idea che spettasse agli Stati Uniti mantenere l'ordine nel continente in virtù di un'autoinvestitura quasi spirituale fondata sulla inevitabilità della loro naturale supremazia.

L'eccezionalismo statunitense, del resto, è una presunzione che va rafforzandosi nel tempo: si irrobustisce sostanzialmente incontrastata per tutta la prima metà del Novecento e non si ridimensiona affatto negli anni successivi, neppure con l'avvento della Guerra fredda.

È vero che fino ai primi anni Sessanta gli Stati Uniti, di fatto, non dovettero mai negoziare il loro ruolo egemone nella regione latinoamericana, la quale ha finito per costituire uno spazio geopolitico in cui dare prova di forza ed esercitarsi nelle pratiche imperialiste, in cui approvvigionarsi di materie prime a basso costo, in cui mostrare i muscoli nella lotta al comunismo. Non di meno, anche dopo il 1959, con l'avvento dell'era Fidel e la successiva crisi del 1962, pur cambiando i presupposti, gli Stati Uniti non rinunciarono mai a implementare la loro ingerenza nelle vicende latinoamericane nel tentativo di impedire o limitare al minimo l'influenza della potenza sovietica nella regione².

Vengono rovesciati governi legittimi, si sostengono regimi autoritari, si alimentano conflitti interni o al contrario si soffoca ogni forma di cambiamento politico, con il solo fine di ribadire la superiorità e il potenziale politico-economico statunitense. Se anche vi furono occasioni in cui si ebbe la sensazione che l'atteggiamento degli Stati Uniti sarebbe potuto cambiare, non di meno appariva chiaro che, in ultima istanza, il loro appoggio non era questione che potesse davvero dipendere da valutazioni quali il grado di democrazia o l'impegno nella difesa dei diritti umani dei singoli ordinamenti. A pesare era assai di più le fedeltà che ciascuno di loro poteva assicurare sullo scacchiere mondiale.

dall'Inghilterra in collaborazione con la Francia tra il 1845 e il 1850 il ruolo degli Stati Uniti fu all'altezza delle parole che erano state pronunciate.

² Una occasione fra tutte, per dare prova di ciò di cui si sta parlando, è fornita dalle parole di Kissinger in riferimento al colpo di Stato del 1973 in Cile: «Non vedo alcuna ragione per cui a un paese dovrebbe essere permesso di diventare marxista soltanto perché il suo popolo è irresponsabile. La questione è troppo importante perché gli elettori cileni possano essere lasciati a decidere da soli [...] Non permetteremo che il Cile finisca nel canale di scolo». Cfr. A. Sanguini, *Kissinger e la questione latinoamericana. L'influenza di Henry Kissinger sulla politica latinoamericana*, in *Ispi online*, 30 novembre 2023, consultabile in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kissinger-e-la-questione-latinoamericana-111763>. In quello stesso anno è assegnato a Henry Kissinger il premio Nobel per la Pace.

Vale la pena ricordare che quando la politologa Jeanne Kirkpatrick, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, parla nei suoi lavori della teoria del *double standard*, ha ben chiaro contro chi si sta rivolgendo³. Il suo, infatti, non vuole essere un giudizio morale, ma un esplicito attacco alla politica estera del Presidente Carter, reo di essersi mostrato troppo blando rinunciando a leggere le relazioni internazionali mediante il rigido prisma della Guerra fredda, in favore di uno sguardo più attento alle politiche a tutela dei diritti umani. Complici le vicende che si consumano in Iran e Nicaragua in quegli anni, quelle di Carter saranno posizioni presto destinate a essere marginalizzate (non per nulla la sua è ricordata come una presidenza fallimentare...) perché soppiantate dalla convinzione che qualunque conflitto o atto di destabilizzazione regionale in grado di mettere in pericolo gli interessi degli Stati Uniti doveva essere soffocato. Persuasa che agli Stati Uniti non dovesse toccare il ruolo di predicatore della democrazia e contraria all'idea che «*change per se in such autocracies is inevitable, desirable, and in the American interests*»⁴, nei suoi scritti Kirkpatrick dichiarava con forza che era preferibile arginare processi di liberazione e di democratizzazione, anche in corrispondenza di severi regimi autoritari, piuttosto che rischiare di favorire l'ascesa al potere di forze vicine ai sovietici o comunque capaci di delegittimare l'azione degli Stati Uniti⁵. Un mero calcolo di costi e benefici che, in quegli anni, ha inevitabilmente richiamato l'attenzione del Presidente Reagan che, particolarmente sensibile alle idee della politologa, la ingaggia sin da subito nel suo staff.

È questo il brodo di coltura che sostiene il coinvolgimento degli Stati Uniti nelle derive dittatoriali che hanno travagliato la storia costituzionale latinoamericana a partire dalla fine degli anni Sessanta. Si tratta, in fondo, di un altro modo di intendere il doppio standard, tanto criticato dalla Kirkpatrick, ma poi da lei stessa adottato nel momento in cui fissa il discrimine per legittimare o meno politiche interventiste in corrispondenza di un sicuro vantaggio agli Stati Uniti⁶. Basti pensare alla posizione assunta

³ Si vedano, in particolare, J.J. Kirkpatrick, *Dictatorships & Double Standards*, in 68(5) *Commentary* 34 (1979); Id., *US Security and Latin America*, in 71(1) *Commentary* 29 (1981).

⁴ *Ibid.*

⁵ Pur riconoscendo la violenza con cui Pahlavi, in Iran, e Somoza, in Nicaragua, avevano ottenuto e poi gestito il potere, nel suo scritto (*Dictatorships & Double Standards*, cit.) Kirkpatrick insiste nel ribadire che a prevalere nelle valutazioni del Presidente Carter avrebbe dovuto essere l'idea che si trattasse di alleati, a prescindere: «they were positively friendly to the U.S., sending their sons and others to be educated in our universities, voting with us in the United Nations, and regularly supporting American interests and positions even when these entailed personal and political costs».

⁶ Nei suoi scritti Jeane Kirkpatrick finisce invero per cadere in contraddizione assumendo anche lei quale criterio di valutazione un doppio standard che si fonda, va detto su assunti non dimostrati. Dichiarò espressamente che deve essere preferibilmente accordato favore alle autocrazie di destra in quanto, a suo parere, meno repressive e comunque più duttili a una evoluzione in senso democratico («*right-wing autocracies do sometimes evolve into democracies*» (...) «*traditional authoritarian governments are less repressive than revolutionary autocracies, that they are more susceptible of liberalization, and that they are more compatible with U.S. interests*»). La precarietà di queste sue affermazioni, però, lascia presto il posto alle sue reali convinzioni quando afferma che questo maggiore favore accordato si fonda altresì sull'opinione che i regimi di destra, ancorché

da Washington nel caso della guerra delle Falkland/Malvine, dove l'aspettativa di sostegno dell'Argentina è stata completamente disattesa dal vicino nordamericano, assai più preoccupato dal fatto che il progressivo avvicinamento della Russia nel Paese, alle prese con tensioni sociali e una forte crisi economica, potesse sfociare, complice la guerra, in una penetrazione dei sovietici nel Sud America.

Con la caduta del muro di Berlino, la disintegrazione del blocco sovietico e la successiva fine della Guerra fredda cambia lo scenario, ma non le logiche. Certo, il tramonto dell'URSS disinnescò, anche da un punto di vista simbolico, la questione cubana, che, per così dire acquista una dimensione prevalentemente locale nel momento in cui si consolida l'asse Cuba-Venezuela. Non di meno, furono proprio questi cambiamenti geopolitici a rafforzare il peso del fattore geografico delle prossimità territoriali, stringendo piuttosto che allentando la presa del vicino nordamericano nell'area centro-meridionale e confermando sino a oggi la vigenza di vincoli tutt'altro che paritari in seno al continente.

È vero che a un primo sguardo è possibile rilevare alcuni movimenti che potrebbero far dubitare del fatto che attualmente gli Stati Uniti si trovino ancora nelle condizioni di trattare l'America latina come il loro giardino o, con ancor meno rispetto, il loro cortile di casa.

Un qualche dubbio, almeno in una prospettiva di lungo periodo, lo solleva, per esempio, l'espansione degli interessi della Cina nella regione. A ciò si aggiunga la progressiva, ma crescente pressione esercitata dai cosiddetti *latinos* nella società statunitense che sembrerebbe aver dato impulso a un processo di transizione verso un modello sociale sempre meno bianco e sempre meno anglofono.

A ben guardare, però, si tratta di dubbi presto sciolti che riducono i movimenti rilevati a tendenze più che a fenomeni, a preoccupazioni più che a pericoli concreti⁷. In effetti, da una parte, pur essendo prevedibili i suoi obiettivi per il futuro, la Cina al momento non manifesta espressamente alcun interesse a forzare la mano per imporre la definizione di un nuovo ordine mondiale, mostrandosi al momento più presa dal desiderio di aprire e mantenere nuove rotte commerciali; parimenti le rivendicazioni degli ispanoamericani sembrano mantenersi più su un piano elettorale che strutturale.

Non stupisce, dunque, che l'attenzione della presidenza Biden (al momento vigente) per quel che concerne il mondo latinoamericano – essendo venuta meno la prospettiva globale della lotta al comunismo, ma non la volontà da parte degli Stati Uniti di tenere le fila degli assetti di potere dell'ordine mondiale, (...si veda l'impegno riversato nella lotta globale al terrorismo) – si sia in fondo potuta concentrare su pochi e puntuali aspetti: il confine con il Messico resta certamente una zona calda, non solo per le relazioni tra i due Paesi, quanto più in generale per gli equilibri nord-sud nel continente; la penetrazione della Cina nella regione continua a destare allarme, anche se, come si diceva, per ora sembra essere una partita ancora per lo più giocata sul piano dell'approvvigionamento di materie prime, di cui

autoritari, sarebbero, comunque, più compatibili con gli interessi degli Stati Uniti e propensi a una maggiore fedeltà.

⁷ N. Locatelli, *Monroe è morto, la dottrina vige ancora*, in *Limes*, 2019, 12.

il colosso cinese ha insaziabilmente bisogno; resta aperto l'*affaire* Venezuela, ma con toni ridimensionati dalle vicissitudini elettorali dei paesi limitrofi, dove i presidenti appaiono più impegnati a tenere dritta la barra del loro governo che a sostenere quello altrui⁸.

Potremmo, dunque, pensare che la nostra riflessione possa chiudersi qui, chiosata semmai dalle parole di Henry Kissinger che affermava che la storia non è mai stata scritta nel sud⁹, se non fosse che resto convinta che lo sguardo interdisciplinare sui fenomeni geopolitici possa portare a ipotizzare che se c'è del vero in quelle parole, ciò dipende soprattutto dalle voci di chi quella storia l'ha narrata, dal momento che anche nel sud succedono cose, a volte più interessanti di quanto lo sguardo occidentale non permetta di vedere.

Tralasciando, dunque, la prospettiva geopolitica, che del resto non appartiene a questa sede, appare assai più utile provare a sviluppare alcune riflessioni tese a svolgere, per così dire, una sorta di prova del nove sui fatti, per verificare gli effetti che le parole di Monroe hanno esercitato o ancora esercitano sui processi politico-costituzionali della regione. In costanza di alcune pratiche e attesa la moltitudine dei possibili punti di vista, infatti, per verificare la vitalità di Monroe a 200 anni di distanza, potrebbe risultare interessante nell'opinione di chi scrive, soffermarsi su un aspetto concreto: nello specifico sull'analisi delle interconnessioni tra politica estera degli Stati Uniti e processi di integrazione regionale in America latina.

In tal senso, nelle pagine che seguono, circoscritta l'espressione America latina, si proveranno a riconoscere alcuni pesanti meccanismi che la Dottrina Monroe ha innescato rispetto ai processi di integrazione politica della regione, non senza aver prima tracciato quelli che sono i caratteri precipui che performano da decenni la storia costituzionale dei paesi dell'area e conseguentemente le loro relazioni politiche. Alle conclusioni saranno affidate delle riflessioni di più ampio respiro con l'intento di mettere in luce alcuni processi sovranazionali, che si stanno sviluppando sottotraccia, ma che sono ben visibili per il costituzionalista che si confronta con la giurisprudenza e l'azione della Corte interamericana dei diritti umani. L'idea che si intende qui proporre è che con il tempo questo spazio di convergenza, sempre più invasivo della sfera nazionale, possa giungere a influenzare il tessuto delle relazioni geopolitiche innescando nuove sinergie e rafforzando la capacità di azione e resistenza del blocco latinoamericano.

⁸ Resta forse da capire se questi due punti dell'agenda statunitense non rischiano in futuro di fondersi: nel 2018, ha richiamato l'attenzione degli osservatori l'affidamento da parte di Maduro all'impresa cinese ZTE della gestione della procedura di emissione del *Carnet de la Patria*, che fornisce ai venezuelani accesso a beni e servizi di prima necessità. L'operazione ha certamente rappresentato per Caracas una via per vincolare la sopravvivenza di milioni di cittadini al controllo del loro comportamento politico; per Pechino la possibilità di accedere ai dati di circa 20 milioni di persone. Nello stesso periodo, l'attivazione da parte della *China Satellite Launch and Tracking Control General* di una base radar nella Patagonia argentina (Bajada del Rio, Neuquen), del resto, aveva incuriosito gli analisti (e alimentato le preoccupazioni di Washington) dal momento che nulla può escludere che gli scopi scientifici affidati alla base possano essere affiancati da operazioni di *intelligence*: cfr. N. Locatelli, *Argencina: così Pechino sfida la Dottrina Monroe*, in *Limes*, 2021, 12.

⁹ Si veda N. Locatelli, *Sull'America latina ha ragione Kissinger*, in *Limes*, 2019, 3.

2. Una regione chiamata America Latina

Più che indicare uno spazio geografico, l'espressione America latina appartiene a quella categoria di termini, tra i quali Levante, Medio Oriente, Mitteleuropa, per dirne alcuni, «propri della geografia simbolica e dell'immaginario collettivo, che si prefiggono di definire uno spazio, ritagliandolo, ma che in concreto finiscono soprattutto per evocare immagini, sensazioni, valori»¹⁰.

In particolare, nel termine “America latina” si manifesta tanto la volontà di contrapposizione rispetto all'America anglosassone e in particolare all'egemonia statunitense¹¹, quanto una irriducibile tensione tra il piano della geografia e quello della storia, per lo meno a partire dal primo contatto delle popolazioni europee con i nativi¹². Da allora, effettivamente, si è progressivamente centrata l'attenzione su elementi per così dire “agglutinanti”, di natura sostanzialmente culturale e storicamente riconducibili all'età moderna, quasi a voler neutralizzare le profonde differenze originarie che, invero, distinguono le diverse regioni del centro e sud America per quel che concerne l'aspetto fisico del territorio, le caratteristiche socio-ambientali e socio-economiche; le tradizioni e le credenze; la civiltà precolombina.

Si è dunque insistito, per esempio, su fattori come quello linguistico e religioso; per quel che concerne l'ambito giuridico, l'attenzione è stata richiamata sull'omogeneità del sistema privato, commerciale e del diritto di famiglia e sulla ricezione in chiave locale del modello del diritto pubblico statunitense; si sono enfatizzati, a volte in forma un po' artefatta, alcuni tratti dell'arte del continente centro-sudamericano globalmente inteso, propiziando l'emergere di categorie come quella di letteratura, musica, cinema, pittura e scultura latinoamericana, non sempre utili davvero a comprendere e descrivere una realtà assai più complessa e sfaccettata.

Non si vuole con ciò negare l'importanza di alcuni elementi comuni che hanno profondamente segnato e ancora segnano l'esistenza di milioni di uomini e donne della regione.

Non di meno, davanti a questi innegabili elementi strutturali il giurista è chiamato a conservare la giusta distanza rispetto a fattori, certo rilevanti, ma non esaustivi¹³. Ciò al fine di poter analizzare il poliedrico mondo latinoamericano e raccontarlo nella sua essenza contraddittoria, connotata da antagonismo e resilienza, ma anche da rassegnazione e soggezione, tenendo conto della sua evoluzione a partire dalla dominazione iberica, ma

¹⁰ F. Benigno, *Mediterraneo: la costruzione di un'idea*, in M. Salvati (cur.), *Europa. Luoghi di memoria*, Torino, 2020, 28.

¹¹ Si vedano le considerazioni di F. Lorusso, *L'invenzione dell'America Latina (e del latino-americanismo)*, in *Carmillaonline.com*, del 13 gennaio 2010.

¹² In particolare, come ricorda L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, Roma-Bari, 2017, 7: «l'ingresso degli imperi iberici impose a quest'immensa porzione d'America un principio di unità che la geografia tendeva a contraddire od ostacolare. *Lo spazio divide ciò che la storia ambiva ad unire*» (corsivo nel testo).

¹³ Si rinvia a A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in questa *Rivista*, 2020, 2, 465 ss.

anche della storia pregressa e degli elementi geo-fisici del territorio, che hanno inevitabilmente condizionato gli sviluppi politico-sociali dell’area¹⁴.

Al di là dell’integrazione in una denominazione comune, i cosiddetti paesi latinoamericani, infatti, mostrano profonde differenze per quel che concerne il profilo storico, culturale, tradizionale, ma anche demografico e geografico, che hanno condizionato lo sviluppo politico-istituzionale dei singoli ordinamenti¹⁵. Ne consegue che la stessa identità costituzionale dei paesi che compongono l’America latina risulta essere enormemente variegata e diversa, con innegabili ripercussioni sui processi di integrazione regionale. Se non si tenesse conto di queste asimmetrie si faticherebbe a dare conto delle difficoltà che i processi di integrazione incontrano o, peggio ancora, si darebbe per realizzata una integrazione che invece per certi aspetti stenta addirittura a decollare.

Per registrare l’evoluzione delle relazioni nella regione e per tracciarne i punti di resilienza o di rottura, può essere utile, allora, in quest’ottica, provare ad adottare un punto di vista diverso, ossia un approccio per così dire dinamico, più interessato ai movimenti che alle cristallizzazioni della catalogazione. Chi scrive è convinta, infatti, che privilegiando una tendenza tassonomica la natura magmatica della regione sudamericana non possa essere percepita nel suo divenire e dunque compresa fino in fondo. Tanto meno nelle sue interconnessioni con il gigante statunitense.

Suggerisco, dunque, di adottare lo “stato di tensione” come chiave di lettura¹⁶: non è attraverso l’analisi delle convergenze, ma neppure delle divergenze, delle opposizioni o delle confluenze che è dato comprendere la realtà di una regione in cui anche nella contrapposizione nulla si esclude mai del tutto. Il nuovo non si sostituisce mai al vecchio; il cambiamento non soppianta mai completamente la condizione pregressa. Tutto permane, spesso in condizione di latenza, affastellato, altre volte carsicamente attivo, dando vita a una situazione di perenne tensione, prodotta dalla convivenza di elementi tra loro contrari nel medesimo spazio pubblico, politico, sociale ed economico.

C’è tensione, in effetti, tra l’identità nazionale dei singoli ordinamenti, il pluralismo della realtà indigena e la narrazione più tradizionale di un’America latina unita e omogenea, appiattita su una visione coloniale fondata su fattori come la lingua e la religione. E c’è tensione anche tra cambiamento e continuità, nonché, sotto altro punto di vista, tra stabilità e innovazione e tra retorica e ideologia. Un vero e proprio cortocircuito si registra, inoltre, tra una storica propensione del continente al regionalismo, da un lato, e il consolidarsi sempre più frequente di logiche nazionaliste, dall’altro.

¹⁴ Ancora ricca di suggestioni per un’analisi di “economia storica” del continente la lettura di M. Carmagnani, *L’America latina dal ‘500 ad oggi. Nascita, espansione e crisi di un sistema feudale*, Milano, 1975. Alcune suggestioni sono riprese dallo stesso autore in *L’altro occidente. L’America latina dall’invasione europea al nuovo millennio*, Torino, 2003.

¹⁵ ...il che dovrebbe indurci a guardare all’America latina come a una “terra d’incontro di molte diversità”: così lo scrittore Eduardo Galeano, in una intervista rilasciata ad Ana Delicado Palacios, pubblicata su *Rebelión*, il 14 gennaio 2010 (reperibile in <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=98070>).

¹⁶ Più distesamente si veda A. Mastromarino, *Processi di integrazione in America latina: il valore del formante giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, 2021, Numero speciale.

In effetti, il crittotipo bolivariano¹⁷ dell'unificazione della regione emerge chiaramente nei testi costituzionali dei paesi del centro e sud America che non trascurano di sostenere attivamente il dialogo e la cooperazione interregionale rimarcando medesime origini e un medesimo cammino che conduce inevitabilmente tutti gli ordinamenti a implementare, con previsioni costituzionali puntuali, uno spirito di fratellanza che a partire dalle guerre di indipendenza non si è mai sopito. Al contempo, però, non può essere taciuto, in controtendenza, il reiterarsi di dinamiche volte a consolidare le singole identità nazionali e costituzionali dei diversi ordinamenti.

Risulterebbe fuorviante interrogarci oggi sulla persistenza della Dottrina Monroe e sulle sue ripercussioni nei processi di integrazione regionale senza tenere conto di questi elementi che definiscono il contesto. Si rischierebbe di non avere gli strumenti per collocare in un quadro più ampio il rapporto tra la regione e gli Stati Uniti e di non riconoscere lo stato di tensione che alimenta le politiche di integrazione latinoamericane, le quali si presentano alternativamente o come atti di dichiarata autonomia e emancipazione rispetto all'ingerenza statunitense, oppure come tacita accettazione di una soggezione che deve essere semplicemente accettata con il fine di trarre il beneficio che essa, comunque, può assicurare in termini economici e che diversamente non sarebbe ottenuto.

3. L'ombra di Monroe sull'integrazione regionale

Il continente latinoamericano è un buon punto di osservazione per comprendere la differenza tra il consolidarsi di traiettorie di integrazione economico-politica (che possono dare origine ad assetti più o meno coesi dal

¹⁷ Come ricorda D. del Pilar Otero, *El Proyecto Bolivariano: Una propuesta latinoamericana para la convivencia internacional*, in *Studia Politicae*, 2003, 1, 88: «la idea de continentalidad estuvo y está latente, aflorando en diversos momentos de nuestra historia». Seppure non debba essere sottovalutata l'incidenza sulle teorie unioniste di altre personalità come quella di José de San Martín, bisogna riconoscere che il peso del pensiero bolivariano in America latina si è rivelato fondamentale. Non di meno, va rilevato che pressoché nessuno dei principi sostenuti dal *Libertador* ha trovato piena realizzazione nei tentativi di integrazione regionale. L'idea della fondazione di una *Confederación de naciones hermanas* mette immediatamente in luce la propensione bolivariana a concepire le relazioni continentali come meccanismi di multilateralità simmetrica e non egemonica con il fine di garantire progresso, sicurezza, indipendenza fondandosi su basi di uguaglianza giuridica. Unità e solidarietà sono, dunque, per Bolívar gli obiettivi di una alleanza costruita a partire da una comunità di interesse per assicurare mutui benefici: poco a che vedere con il contesto con il quale ci si confronta oggi.

Al di là delle ambiguità che animano i percorsi costituzionali dei singoli stati latinoamericani e le loro relazioni «non pare dubbio che una parte del suo pensiero così complesso, ancora rimanga vivo. Tra questo, certamente, il metodo che il *libertador* aveva cercato di utilizzare per la formazione dell'organizzazione costituzionale e le sue riflessioni su alcuni aspetti delle forme di governo e del tipo di Stato, che pare non abbiano abbandonato ancora oggi alcuni ordinamenti latinoamericani che Bolívar contribuì a creare» (M. Iacometti, *Considerazioni "minime" su alcuni aspetti del pensiero costituzionalistico di Simón Bolívar*, in S. Bagni, G. A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coord.), *La Ciencia del Derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo I, Ciudad de Mexico, 2017, 1069).

punto di vista istituzionale) e l’esaltazione di un regionalismo “di base” che si accontenta di sottolineare gli aspetti agglutinanti di un sistema che nel caso che andiamo analizzando si presenta variegato, pur rimanendo affezionato, tradizionalmente, alla prospettiva panamericana bolivariana. Il regionalismo si fa integrazione quando la scelta degli stati di unirsi è finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni a determinate condizioni, accedendo a una dimensione politica. Mi trova concorde l’affermazione secondo cui «l’integrazione è un fatto politico che viene tradotto in strumenti economici e giuridici»¹⁸.

In quanto fatto politico, dunque, l’integrazione non poteva non restare influenzata da un atto profondamente programmatico quale è la dichiarazione Monroe.

Se, infatti, l’unione economica e politica dei paesi del centro e sud America avrebbe potuto consolidare la loro forza e la loro autonomia rispetto al nord del continente, per contro l’idea che agli Stati Uniti spettasse un ruolo egemone poteva trovare realizzazione, solo ostacolando ogni tentativo di rafforzamento delle relazioni regionali. Un *divide et impera*, di vecchia data, che nei fatti ha voluto dire imporre una logica di concorrenza tra stati piuttosto che dinamiche di cooperazione stabile; ha significato alimentare la pratica della bilateralità, favorendo legami escludenti che mantengono le singole economie in stato di dipendenza rispetto al colosso statunitense¹⁹, propiziando legami di sudditanza economica e mai di crescita.

Le condizioni politico-costituzionali di precarietà e instabilità dell’area, d’altra parte, giocano un ruolo rilevante. Difficile dire se esse costituiscano un presupposto o una conseguenza del rapporto di subordinazione rispetto agli USA.

Quel che è certo è che lo stato di necessità appare come uno dei fattori che maggiormente hanno ingessato e continuano a ingessare la prospettiva di sviluppo regionale, dal momento che anche l’arrivo di nuovi soggetti quali l’Europa e da ultimo, con una certa incidenza, la Cina non ha scardinato la logica di subordinazione economica di paesi la cui sussistenza è vincolata quasi esclusivamente dalla mera vendita di materie prime.

Emerge da quel che si va dicendo l’immagine di una spesso vacillante coscienza di sovranità degli ordinamenti latinoamericani, minata continuamente dalla precarietà politica, dalla depressione economica, dalla violenza e dalla violazione dei diritti umani. Di fronte a questo scenario resta poco di una effettiva prospettiva politica di integrazione. Ci troviamo piuttosto di fronte alla contingenza, all’incompiuto, alla provvisorietà dovute a una tendenza inarrestabile alla giustapposizione di trattati e accordi, dove il nuovo non interviene mai a sostituzione del vecchio e dove l’affastellamento finisce con il generare situazioni di latenza che sviscerano il portato politico degli atti compiuti.

¹⁸ M. Midón, *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, 1998, 37.

¹⁹ Gli Stati Uniti, del resto, in quest’ottica non hanno disdegnato né disdegnano ambigui comportamenti che mischiano all’indifferenza la tolleranza, alla lotta la connivenza di fronte al dilagare del narcotraffico il cui giro di affari in alcuni paesi ha fagocitato ogni altra ipotesi di sviluppo, al punto che ogni discorso sul diritto, sulle istituzioni e sull’economia di certi paesi si riduce a un esercizio di stile senza tener conto di questo fattore.

Plastica rappresentazione di quanto si va dicendo è offerta dalla pratica della cosiddetta diplomazia presidenziale che di questo contesto è al contempo conseguenza e causa. Essa, infatti, è espressione di una degenerata forma di governo che affonda le sue radici nel *caudillaje* e che si alimenta del mito populista dell'uomo solo al comando, padre e salvatore: al contempo prodotto autoctono e prodotto indotto dal colonialismo europeo prima, dall'imperialismo statunitense poi²⁰.

La dottrina latinoamericana ricorre spesso al concetto di "diplomazia presidenziale", sottolineando le interrelazioni che la forma di governo presidenziale, nella peculiare configurazione assunta nella regione²¹, intesse con la politica estera, per finire con il riconoscere un ruolo privilegiato al capo di Stato nelle relazioni internazionali. Si tratta di un'espressione che, pur basandosi più in generale sull'idea di una diplomazia di vertice che sta progressivamente sostituendo quella burocratica e professionale, in alcuni paesi latinoamericani finisce per evidenziare una prassi consolidata che consiste nel dare per scontato il ricorso a negoziati diretti tra i presidenti nazionali ogni volta che si deve prendere una decisione cruciale o risolvere conflitti critici.

Le conseguenze di questa tendenza sono evidenti tanto in patria quanto all'estero, in quanto contribuiscono a rafforzare il ruolo politico del presidente e a personalizzare le dinamiche istituzionali sia in politica interna che estera. Di conseguenza, le relazioni internazionali, lungi dal rappresentare un quadro di lungo periodo in cui costruire la continuità economica e commerciale, nonché un orizzonte significativo per le strategie di crescita e sviluppo democratico, diventano transitorie e instabili: uno stato di cose evidentemente favorevole ad amplificare le parole di Monroe e la logica bilaterale.

Se il rafforzamento degli esecutivi e la loro progressiva personalizzazione è una tendenza riconoscibile nelle dinamiche delle varie forme di governo da diversi decenni, ed è comune all'esperienza di tutte le democrazie liberali consolidate, è innegabile che nella regione latinoamericana il fenomeno acquisisce connotazioni che meritano attenzione e scatena dinamiche specifiche. Da un lato, contribuisce a

²⁰ Il modello presidenziale latinoamericano è atavicamente legato al criptotipo del *caudillaje*, poiché ritorna ossessivamente alla «*figura de um homem forte, que por eleição popular ou de maneira autoritária, empresta seu carisma para converter-se no pai protector e salvador da pátria, o guia dos destinos colectivos e luz que ilumina todos os caminhos de nação nas horas e tempos de bruma*» (M. Figueiredo, *O sistema Presidencialista Brasileiro e a Crise Democrática na América Latina*, in L.G. Arcaro Conci, R. Dias (org.), *Crise das democracias liberais*, Rio de Janeiro, 2019, 324).

La figura del patriarca annulla la prospettiva di un auspicabile equilibrio di poteri e impedisce l'istituzionalizzazione del ruolo del presidente, dato che «*más que una figura llamada a desempeñar exclusivamente funciones públicas y políticas, el patriarca cumpliría un papel vital en la psique colectiva e individual de la América Latina*» E. Restrepo Saldarriaga, *Introducción. ¿El otoño del patriarca?*, in R. Saba y otros, *Poder Ejecutivo. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política*, Buenos Aires, 2007, 6.

²¹ Giorgio Lombardi ha in più occasioni riflettuto sulle origini della forma di governo presidenziale dei paesi latinoamericani e del rapporto con la vicina esperienza statunitense per concludere che si può parlare «di una recezione *apparente*, mentre invece siamo di fronte alla reviviscenza di un *crittotipo* radicato nella antica storia coloniale»: *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Torino, 1986, 65.

destabilizzare ulteriormente la forma di governo, che nella regione mostra già chiari segni di squilibrio a favore del capo di Stato, tanto da indurre a parlare di cesarismo-presidenziale o iperpresidenzialismo; dall'altro, mette a rischio il consolidamento di politiche di integrazione regionale che possano dirsi davvero efficaci ed efficienti.

Non sorprende, quindi, che i vertici tra presidenti siano diventati di fatto occasioni di confronto e di decisione che possono travolgere (per la loro capacità di annullare o modificare) il lavoro svolto all'interno di ciascuna delle reti regionali o subregionali, delegittimandole e indebolendo di fatto le loro prospettive di sviluppo. A ciò si aggiunga che la centralità politica dei singoli presidenti, ai quali in molti casi nemmeno i testi costituzionali riescono a imporre il rispetto dell'interesse collettivo, si esprime in contesti politici altamente instabili che spesso colorano di precarietà le loro aspettative di consolidamento del potere. All'avvicinarsi di diverse figure politiche alla guida dello Stato corrisponde l'alternarsi di nuove alleanze tra diversi paesi destinate a esaurirsi e a essere presto sostituite da nuove coalizioni, non essendoci soluzione di continuità tra il programma presidenziale e le relazioni internazionali, queste ultime prive di una prospettiva di lungo periodo, schiacciate come sono sotto il peso delle contingenze politiche delle singole agende di governo²². Come si diceva, terreno fertile per le ambizioni statunitensi.

²² Un esempio plastico di quanto detto sono le vicende che hanno interessato l'organizzazione Prosur, creata con il chiaro intento di soppiantare (... non sostituire, in una logica di affastellamento) il ruolo di Unasur nella regione. Nel 2019, con la Dichiarazione di Santiago, otto Paesi (Argentina, Brasile, Ecuador, Cile, Colombia, Guyana, Paraguay e Perù), hanno dato vita al Forum per il Progresso del Sud America, con l'obiettivo di costruire e consolidare uno spazio di coordinamento e cooperazione regionale che contribuisca allo sviluppo e al progresso dell'America Latina, anche in risposta al declino del progetto Unasur. Il nuovo Forum, pur affermando di essere libero da ideologie, è stato in realtà fortemente criticato fin dalla sua nascita in quanto fortemente politicizzato. Non sembra infatti casuale che tutti i Paesi firmatari (tranne l'Ecuador, che è membro osservatore) abbiano fatto parte del cosiddetto Gruppo di Lima, un'organizzazione apertamente contraria al governo venezuelano. Dato che gli obiettivi fissati da Prosur non sembrano discostarsi da quelli di altre organizzazioni esistenti (Unasur *in primis*, ma anche Mercosur, Can, Aladi, Alba-Tcp), la sua necessità è stata messa in dubbio: sono emerse voci che ipotizzano che la decisione di creare Prosur sia radicata nelle politiche conservatrici sposate dai presidenti dei Paesi che l'hanno formata... e, in effetti, questo sarebbe uno dei motivi per cui Prosur è stata creata. E questa sarebbe una possibile interpretazione se si tiene conto del fatto che, a pochi anni dalla sua creazione, il Prosur ha mostrato segni di debolezza, mentre sono state fatte dichiarazioni sulla possibile ripresa di negoziati che potrebbero rafforzare altri canali e, in particolare, quello dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur), che rappresenta un processo di integrazione su cui si erano riposte tante speranze per gli obiettivi politici ed economici che si era prefissato. Non sembra un caso che il periodo di declino sia coinciso con lo scadere del mandato di alcuni dei presidenti sostenitori del progetto, che hanno lasciato il posto a figure molto meno caratterizzate da uno spirito conservatore. Ciò dimostra il peso che la diplomazia presidenziale ha realmente nella logica dell'integrazione regionale, con risultati altalenanti, a volte come risultato dell'inerzia e della tacita presa di distanza, a volte come conseguenza di azioni concrete, come nel caso del Cile, quando nell'aprile 2022 il neoeletto presidente Boric ha formalizzato l'uscita del suo Paese dal Prosur.

D'altra parte, Prosur non è che un esempio di ciò che viene detto. Negli ultimi anni, pur senza dare vita a nuove esperienze formalizzate in un nuovo organismo di cooperazione,

4. Monroe *forever and ever*?

Pur mutando negli anni forma e consistenza, sembrerebbe che la Dottrina Monroe non abbia perso un certo *appeal* trovando il modo di resistere al tempo, favorita da fattori strutturali comuni a tutta l'area latinoamericana.

Non di meno, credo che lo sguardo transdisciplinare che si è voluto adottare in queste pagine induca ad astenersi dal formulare conclusioni affrettate.

Si procederà, dunque, a svolgere alcune considerazioni che forse contribuiscono ad alimentare dubbi piuttosto che a scioglierli, nella convinzione che spesso sia più importante smantellare gli scenari in cui siamo abituati a muoverci, piuttosto che trarre conclusioni basandoci solo su dinamiche che appaiono familiari.

Sono davvero solo i rapporti commerciali a poter dare avvio a fenomeni di regionalizzazione economica? Davvero nel continente non sta accadendo nulla che possa far ipotizzare l'avvio di processi di convergenza politica e istituzionale che potrebbero successivamente dare forza alla cooperazione economica e infine all'integrazione? Non è piuttosto vero che, pur nella sua unicità, quello europeo si è infine trasformato in modello paradigmatico di integrazione, lente attraverso cui guardare e valutare ogni altro processo, impedendoci di intercettare altre diverse traiettorie di integrazione?

Il comparatista accoglie la sfida delle domande scomode ed è per questo che proverò qui a riprendere alcune riflessioni che possono mettere in luce alcuni punti ciechi e generalmente sottovalutati, che però risultano di una certa importanza rispetto a quanto si va dicendo.

Se è vero che nella sua versione più classica i processi di integrazione regionale non sembrano attecchire sul terreno latinoamericano, un po' per via di fattori strutturali, un po' per interferenza degli Stati Uniti, non di meno

si è registrata per esempio, una convergenza delle politiche estere dei presidenti López Obrador, Fernández, Petro e Arce.

I quattro presidenti (di cui uno ormai sostituito con la vittoria di Milei) hanno adottato una posizione comune, esprimendo, per esempio, il loro sostegno a Cristina Fernández de Kirchner, in occasione del suo processo, ma anche il loro appoggio a Pedro Castillo, deplorando la violazione dei diritti umani di cui sarebbe stato vittima il presidente del Perù. Senza dimenticare la ripresa del dialogo Brasile-Argentina per promuovere i negoziati per la creazione di una moneta unica tra i due Paesi, a dire il vero ormai probabilmente superati dagli eventi.

D'altra parte, va sottolineato che si sbaglia chi è portato a vedere in questa confluenza di posizioni comuni uno spirito multilaterale o un'occasione di avvicinamento in vista della costruzione di più ampi spazi di integrazione.

Piuttosto, conferma quanto stiamo dicendo nella misura in cui evidenzia come l'allineamento di alcuni presidenti rispetto a vari eventi che hanno interessato l'area latinoamericana sia piuttosto strumentale al rafforzamento di un potere onnipotente.

Si pensi al fatto che, sebbene il legame tra il precedente Presidente argentino Fernandez e quello messicano Obrador abbia portato a una riattivazione della Celac, non ha dato luogo ad alcuna strategia comune tra i due Paesi all'interno dell'organizzazione, soprattutto per timore di generare nuovi attriti diplomatici con altri stati: Allo stesso modo, occorre prestare attenzione alle relazioni instaurate tra Obrador e Petro, intessute sulla base di un discorso fortemente antimperialista e panamericanista, che tace sulle interferenze statunitensi nelle politiche dei Paesi caraibici o di altre aree democraticamente instabili della regione, con l'obiettivo di mantenere buone relazioni con gli Stati Uniti.

assistiamo da diversi anni al rafforzarsi di processi che favoriscono per così dire un moto convergente, frutto della intensa attività della Corte interamericana dei diritti umani. Non è casuale che mentre gli Stati Uniti sono parte dell'Organizzazione degli Stati Americani, non hanno mai sottoscritto la Convenzione interamericana dei diritti umani, restando così sottoposti al controllo "politico" della Commissione interamericana, ma non a quello giurisdizionale della Corte²³.

Tralasciando ogni considerazione circa gli eccessi di interventismo di cui la Corte potrebbe essere accusata, interessa piuttosto soffermarci sulla concomitanza di diversi fattori di natura letterale (il dettato della Convenzione), strutturale (la cronica mancanza di legittimazione in capo agli stati da parte degli stessi cittadini) filosofica (l'affermarsi delle teorie neocostituzionali avvalorate dal consolidamento del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*) che hanno contribuito a trasformare lo spazio della Convenzione in uno spazio di integrazione regionale e la Corte nel motore che sostiene questo impianto con la sua attività. Si è assistito così al consolidarsi di un apparato che si è autoalimentato e che ha portato all'imporsi della Corte nella regione sul piano giurisdizionale e anche politico. E infatti, man mano che l'operato della Corte trovava legittimazione nella regione, è cresciuta l'autorevolezza della sua giurisprudenza; a sua volta, man mano che andava crescendo l'autorevolezza della sua giurisprudenza, la Corte si è sentita legittimata a rendere più stringente il valore vincolante delle sue decisioni, al di là del dettato stesso della Convenzione, attraverso un percorso ermeneutico che in forza del suo prestigio non è soggetto a critica, se non in sporadiche occasioni in cui, comunque, non è mai l'impianto nel suo complesso a essere messo in discussione.

Se da una parte gli stati mostrano sempre più la loro arrendevolezza al processo attraverso clausole costituzionali di recezione automatica dell'attività convenzionale²⁴, dall'altra è innegabile che oggi il processo di

²³ Nel sistema interamericano i paesi non sono obbligati a ratificare la Convenzione. La loro soggezione al controllo giurisdizionale della Corte non è dunque automatico, a differenza di quel che accade in Europa per i paesi che si uniscono al Consiglio d'Europa. Ciò ha consentito a Canada e Stati Uniti di sottrarsi al vincolo della giurisprudenza della Corte interamericana.

²⁴ La maggior parte dei paesi latinoamericani ha dotato la propria costituzione di norme per la recezione automatica dei Trattati sui diritti umani. Queste clausole di apertura hanno permesso al sistema convenzionale di entrare nel tessuto costituzionale dei singoli paesi, garantendo una forza normativa che non si esprime tanto nel rispetto delle regole di competenza tra piano nazionale e piano internazionale, quanto, in conformità con l'assetto costituzionale interno, per mezzo del principio gerarchico e delle tecniche di bilanciamento coerentemente con il principio *pro homine*. Siamo ben oltre uno scenario di cessione di sovranità in favore di percorsi internazionali. Le clausole non fungono da cinghia di trasmissione tra i due livelli quanto piuttosto da portale per l'accesso dello *ius commune* internazionale in tema di diritti umani al blocco di costituzionalità, parametro di decisione per tutti i giudici domestici, costituzionali e ordinari. Evidente la distanza con il caso europeo dove «sulla "materia" dei diritti realizza un "intreccio" di parametri di riferimento e di gerarchie, senza "blocchi" precostituiti»: M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa. Casi e problemi*, in M. Carducci, P. Riberi (cur.), *La dinamica delle integrazioni regionali latinoamericane*, Torino, 2013, 28.

integrazione che si sta compiendo nello spazio del sistema della Convenzione Interamericana è accelerato da fattori come il controllo di convenzionalità diffuso; l'ostilità al riconoscimento di un margine di apprezzamento all'europea²⁵; il carattere vincolante riconosciuto alla *res interpretata* oltre che alla *res iudicata*. Tutte pratiche oggi ampiamente riconosciute in capo alla Corte IDH, ma la cui origine giurisprudenziale non fa che confermare quanto si va dicendo.

Un riferimento deve inoltre essere rivolto anche all'impegno profuso dalla Corte IDH nell'accertare l'ottemperanza delle sue sentenze da parte degli stati condannati e al contenuto delle condanne, volte, oltre che a fornire un risarcimento adeguato alla vittima, ai familiari e alla comunità, a garantire la non ripetibilità della violazione comminando pene che incidono direttamente sull'impianto normativo, sul sistema amministrativo, su specifiche politiche statali, sino a pretendere modifiche del testo costituzionale.

Quanto detto conferma che è nello spazio della Convenzione che sono andati compendosi i più significativi passi di convergenza tra gli stati latinoamericani, non solo per quel che concerne i diritti umani, ma anche la forma di Stato e di governo, aprendo la strada a quello che è stato denominato dalla dottrina uno *ius constitutionale commune* che essendosi ormai spinto a interessare i diritti sociali ed economici potrebbe non tardare a interferire con le politiche economiche dei singoli paesi²⁶.

Seguendo traiettorie del tutto diverse rispetto al regionalismo europeo, in assenza, dunque, di una struttura istituzionale e normativa paragonabile a quella dell'Unione, anche in America Latina, si assiste a una progressiva convergenza rispetto al sistema convenzionale che però non è frutto della dialettica tra consenso/identità/istituzioni, quanto della forza espansiva del formante giurisprudenziale, che nonostante o forse dovremmo dire grazie all'instabilità ha dato origine a dinamiche nazionali che non fanno che consolidare questi percorsi di integrazione, puntando su una convergenza anche politica.

Ci si riferisce, in particolare, a due fenomeni di cui la dottrina ha dato conto ultimamente: la progressiva *institucionalidad* della Corte e il corrispondente processo di *empoderamiento institucional* da parte del potere giudiziario nazionale che utilizza la Corte IDH e la sua giurisprudenza come arma (capace di assicurare legittimazione) nella disputa per il potere a livello statale.

Partendo dalla nuda constatazione che il lavoro della Corte interamericana, grazie alla autorevolezza di cui gode, è stato in più occasioni utilizzato dallo Stato o da altri poteri pubblici per dare risalto ad alcune questioni o per dare impulso a politiche dell'agenda di governo nazionale²⁷,

²⁵ Sui limiti e le resistenze all'utilizzo del margine di apprezzamento nel contesto della Convenzione Interamericana sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *El margen de apreciación: una posible estrategia de integración regional?*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 2020, 27.

²⁶ Si è voluto sottolineare lo spirito costituzionale raggiunto dal Patto parlando di una "Constitución ganada": N. D. Marcionni, *La construcción contemporánea de la identidad regional: Derechos humanos y Educación*, in *Studia Politicae*, 2003, 1, 134.

²⁷ V. Abramovich, *El sistema Interamericano: remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de las decisiones en el Sistema Interamericano*, in M. Langford, C. Rodríguez

è possibile svolgere alcune considerazioni che vanno ben al di là della mera presa d'atto degli effetti diretti che alcune sentenze hanno avuto sui singoli ordinamenti²⁸.

Assumendo una visione poliedrica dello Stato, inteso come terreno di dispute interne tra poteri e tra soggetti che animano lo spazio pubblico è possibile, e ai nostri fini utile, sottolineare il peso che la giurisprudenza interamericana gioca nelle dinamiche di confronto tra agenti politici e sociali²⁹. Capita così che grazie al riferimento alle decisioni della Corte IDH possano trovare cittadinanza nella sfera pubblica temi altrimenti ostracizzati o possano essere declinate in politiche pubbliche questione che altrimenti non troverebbero spazi perché impedita da interessi economici contrastanti o perché inerenti a gruppi sociali fragili e marginalizzati.

Le dinamiche di *empoderamiento institucional* finiscono con lo svolgere un'azione progressista essendo usate in chiave emancipante, ossia per sbloccare situazioni di oppressione latente o immobilismo sociale, promuovendo cambiamenti che riguardano l'organizzazione politica o la forma di Stato dei singoli stati membri e che vanno ben al di là di quanto disposto dalla Corte nelle sue decisioni³⁰.

Garavito, J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, 2017, 418 ss. Soffermandosi sul caso messicano M. Pierri, *La dimensione sovranazionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento messicano*, in questa *Rivista*, 2020, 3, 3600, ha parlato in proposito di un "effetto boomerang" in forza del quale «la pressione politica che non è assorbita a livello interno sfugge e si posiziona al livello internazionale per tornare ("dall'esterno" o dall'alto") con maggior forza ed esercitare una significativa pressione sul Governo del Paese coinvolto. Questa pressione può essere materiale (vale a dire può vincolare il comportamento dello Stato rispetto ai diritti umani con programmi di assistenza economica o militare, o con accordi commerciali) o reputazionale (può minare la credibilità, la reputazione dello Stato in questione, che se non asseconda le indicazioni che provengono dalla comunità internazionale, non è considerato come un degno membro del "club delle nazioni civilizzate"). Da qui il ricorso alla tecnica dell'*averguenzamiento*.

²⁸ Si è parlato anche di "*hitos de compromiso*" facendo riferimento a un processo sostanzialmente assimilabile ai percorsi di *empoderamiento institucional*: J. Schönsteiner, J. Couso, *La implementación de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en Chile: ensayo de un balance*, in *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, 2015, 22, n. 2, 322.

²⁹ Cfr. sul punto, O. Parra Vera, *El impacto de las decisiones interamericanas: notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al "empoderamiento institucional"* in A. Von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi, E. Ferrer Mac Gregor (Eds.), *Construcción de un Ius constitutionale commune en América Latina. Contexto, estándares e impacto a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Puebla, 2016, 419, che ricorda come «dentro de un mismo Estado existen agencias en competencia por diversas formas de poder político y la forma como ciertas decisiones interamericanas puede contribuir con el surgimiento de nuevos equilibrios y nuevos contrapesos».

³⁰ «Desde una visión constructivista, se intenta resaltar efectos que no se reflejan necesariamente en cambios legales o sociales deseados sino en la redefinición de las disputas entre grupos sociales, en particular, el empoderamiento de ciertos grupos de víctimas o agencias estatales (efectos indirectos), en el cambio de ideas, percepciones e imaginarios sociales respecto al tema objeto de litigio (efectos simbólicos), así como el efecto desbloqueador que puede lograr el Sistema Interamericano para enfrentar aparatos estatales y burocracias que bloquean la democracia y el cumplimiento de los derechos»: così O. Parra Vera, "*Empoderamiento institucional*" e iniciativas progresistas: impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en tensiones y choques entre órganos del Estado, in *Pensamiento Jurídico*, 2016, 43, 411.

Questo processo è strettamente legato alla progressiva “istituzionalizzazione” della Corte nel sistema nei singoli ordinamenti. Da una parte, infatti, pesa la circostanza per cui, essendo la Convenzione e la giurisprudenza diventate parte integrante del blocco di costituzionalità, il soggetto considerato unico interprete legittimato ad agire su testo e applicazione della lettera della Convenzione, vale a dire la Corte IDH, finisce con il divenire anche attore legittimato ad agire nello spazio costituzionale nazionale. Dall'altra, sono gli stessi poteri dello Stato, con il loro riferirsi alla sua attività per avallare e confermare la bontà del loro operato, a riconoscere alla Corte un ruolo attivo di agente costituzionale, ossia di soggetto che opera nel sistema interno dello Stato, formante ineludibile della sua attività politica e normativa.

Tanto le manifestazioni di *empoderamiento institucional* come i processi di istituzionalizzazione della Corte a livello nazionale contribuiscono chiaramente a segnare il cammino dell'integrazione regionale latinoamericana definendo un processo che si chiude a tenaglia dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto, senza nascondere le sue debolezze strutturali dal momento che, bisognerà ribadirlo, la progressiva omogeneizzazione – che dal campo dei diritti sembra poter infine riguardare anche gli aspetti più strettamente legati all'equilibrio dei poteri, al loro esercizio e riparto territoriale, per lambire (per ora) alcune questioni economiche legate al pieno riconoscimento dei diritti sociali – non è il frutto, al momento, di un progressivo consapevole consenso degli stati che trova spazio in un dialogo multilaterale, bensì di un processo le cui dinamiche sono predefinite.

È chiaro, pertanto, che con queste suggestioni non si pretende di scardinare ragionamenti consolidati nel tempo e confermati ancora oggi dai fatti.

Non di meno, può essere utile arricchire lo scenario con nuove prospettive, meno ovvie, ma capaci di illuminare quel cono d'ombra di cui si è andati parlando, dando tridimensionalità ai processi.

Non basta certo uno sguardo multidisciplinare e qualche suggestione per far vacillare 200 anni di imperialismo i cui effetti sono ancora evidenti.

Attraverso un'operazione forse un po' eccentrica si è, però, voluto sottolineare che sotto la spessa crosta cristallizzata delle relazioni nord-sud succedono cose...

Non si dimentichi che uno dei fattori che rende più difficile ancora oggi arginare i condizionamenti della Dottrina Monroe è proprio la presunzione di immutabilità dello *status quo* per mancanza di presupposti di cambiamento. In queste poche pagine si è provato a ipotizzare che non sia l'assenza di eventi, bensì l'incapacità di percepire ciò che accade a condannare a una ineluttabile sensazione di immobilità. Possiamo forse escludere che il rafforzamento dei processi politico-costituzionali nella regione latinoamericana possa avvenire sulla base di dinamiche diverse rispetto alla storia del continente europeo, prescindendo per esempio da compiuti processi di sovranità nazionale a favore di una collaborazione sul piano sovranazionale?

Difficile prevedere quali potrebbero essere le conseguenze di questo genere di dinamiche. Vale la pena mantenere il radar acceso.

Anna Mastromarino
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Torino
anna.mastromarino@unito.it

