

Gli sviluppi della dottrina Monroe dal 1900 ad oggi. Una lunga evoluzione, con specifico riguardo agli emblematici contesti di Colombia, Panama e Venezuela

di Mirko Della Malva

Abstract: *The developments of the Monroe Doctrine from 1900 to the present. A long evolution, with specific regard to the emblematic contexts of Colombia, Panama and Venezuela* – The essay reconstructs the evolution of the Monroe Doctrine during the twentieth century, with particular regard to the events that took place in Colombia, Venezuela and in Republic of Panama. The policies implemented in these States were, in fact, very often anticipatory of the developments in foreign policy, subsequently manifested by the US Presidents in their messages.

Keywords: Monroe doctrine; U.S. foreign politics; Presidents of the United States; Colombia; Venezuela

1. Breve premessa

Per tutto il 1800 il messaggio presidenziale di James Monroe rimase «il miglior pezzo di carta che Dio avesse concesso all'uomo di dare al mondo»¹.

A dispetto delle sue enfatiche affermazioni, il Governo di Washington non riuscì, infatti, ad assicurare al *nuovo mondo* quella protezione dall'influenza europea, che aveva manifestato con tanta risolutezza.

Già nel 1862, la potenza navale britannica si impossessò, infatti, del Belize e delle Isole della Baia (subito elevati a colonia con il nome di Honduras britannico), costrinse gli indiani *mosquito* ad accettare il protettorato di Sua maestà, si impadronì di San Juan del Norte (Greytown) alla foce del Río de San Juan. La Spagna rioccupò, invece, nel 1861, la sua antica colonia di Santo Domingo, tenendola sotto occupazione per ben quattro anni. In seguito attaccò il Perù e si impadronì delle Isole Chinca; da ultimo, bombardò il porto di Valparaiso, senza che alcuno movesse in suo soccorso. L'affronto più grave fu realizzato, tuttavia, da Napoleone III, il quale - sconfiggendo in battaglia Benito Juárez² - sottrasse l'esteso

¹ L'espressione è del Marchese di La Fayette e fu da esso utilizzata a commento dell'enunciazione della Dottrina, nel 1823. Cfr. H. Herring, *A History of Latin America*, London, 1968, trad. it. *Storia dell'America latina*, Milano, 1971, 1278.

² Nel 1861 per far fronte a una drammatica situazione finanziaria, Juárez aveva sospeso il pagamento dei debiti con l'estero. I suoi maggiori creditori - Francia, Gran

territorio del Messico, trasformandolo in uno Stato monarchico sotto la guida di Massimiliano d'Asburgo³.

Gli Stati Uniti in quel momento erano sprovvisti, infatti, della forza militare necessaria ad intervenire su scala continentale⁴: disponevano di un esercito di soli 12.000 soldati, impegnati per lo più nella difesa delle frontiere e nella gestione delle relazioni con le tribù native e potevano contare su una flotta di sole 42 navi contro i 183 incrociatori e le 152 corazzate di cui disponeva l'Impero britannico.

Alla debolezza degli apparati politici e militari corrispondeva, inoltre, l'esiguità della sua struttura statale⁵, la quale difettava non solo di miliziani e pezzi di artiglieria, ma anche di burocrati⁶ e plenipotenziari. Si pensi, ad esempio, che tra il 1880 al 1890, gli Stati Uniti furono rappresentati all'estero da soli 25 incaricati d'affari (e nessun ambasciatore), mentre il personale del ministero degli esteri era composto da non più di 60 persone.

Tale limitatezza si tradusse persino in una significativa contrazione degli scambi, i quali se paragonati alla massiccia penetrazione messa in atto dalla Gran Bretagna nell'Impero del Brasile e nelle ex colonie spagnole furono del tutto risibili.

A far tempo dalla fine dell'Ottocento, gli Stati Uniti acquisirono, tuttavia, quelle capacità economiche e militari⁷ indispensabili per la realizzazione del *manifest destiny* annunciato dall'editorialista O'Sullivan nel 1845⁸. La protezione del "cortile di casa" doveva tradursi in un vero e proprio piano espansionistico della Nazione americana, tale da renderla competitiva con le più importanti potenze coloniali del continente europeo.

Come si avrà modo di osservare, la loro azione interessò tutta l'area a Sud del Río Grande, ma trovò nelle Repubbliche di Colombia e Venezuela una preferenza del tutto peculiare, dovuta di volta in volta alla docilità dei suoi Governi o all'eccessiva riottosità degli stessi. Tali condotte indussero,

Bretagna e Spagna – avevano allora reagito con un intervento militare. G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Roma-Bari, 2002, 244,

³ Cfr. H. Herring, *Storia dell'America latina*, cit., 1281.

⁴ Per un approfondimento R. Romanelli, *Ottocento. Lezioni di storia contemporanea*, Bologna, 2011, 158 e G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea*, cit., 242-244.

⁵ Sull'ideale degli apparati statali «piccoli» nel modello liberale si veda G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. 1. La Costituzione liberale*, Torino, 1998, 84.

⁶ La parte burocratica dell'esercito era composta da 259 ufficiali di stato maggiore, 17 magazzinieri militari e circa 450 arruolati organizzati in nove dipartimenti o uffici di stato maggiore. Cfr. C. R. Newell, *The Regular Army before Civil War*, Washington D.C., 2014, 8.

⁷ Gli Stati Uniti conobbero tra il 1860 e il 1913 uno sviluppo eccezionale. La loro quota di produzione industriale mondiale passò da 14,7% del 1880 al 32% del 1913. Le esportazioni crebbero da 281 a 1200 milioni di dollari. La sua popolazione, per effetto dell'ampio flusso migratorio, passò da 39 milioni negli anni Settanta a 62 milioni nel 1894, per poi raggiungere i 97 milioni nel 1914. Cfr. M. Mariano, *L'America nell'Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, Roma, 2013, 110 ss. e M.A. Jones, *The Limits of Liberty: American History, 1607-1992*, Oxford, 2005, trad. it. *Storia degli Stati Uniti. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, Milano, 2007, 265 ss.

⁸ Per un approfondimento sul manifesto all'espansionismo lanciato da John O' Sullivan sulle colonne della *Democratic Review*, si veda: M. Mariano, *L'America nell'Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, cit., 116.

infatti, i governi di Washington ad attuare soluzioni di pressione (economica o militare) per garantire il loro primato emisferico.

Una ricostruzione dei rapporti instauratisi in quest’area risulta quindi paradigmatica per comprendere l’evoluzione stessa del messaggio del Presidente Monroe e le conseguenze che esso produsse nelle dinamiche politico-costituzionali dell’intera America meridionale.

2. Dallo «splendido isolamento» all’enunciazione del corollario Roosevelt. Prove di *big stick* nella realizzazione del Canale di Panama

Il messaggio elaborato da Quincy Adams nel 1823, come anticipato, subì una profonda trasformazione tra la fine dell’Ottocento e gli inizi del Novecento: da tentativo inattuato di contenimento dell’espansionismo europeo, esso cominciò ad essere letto, infatti, come una positiva rivendicazione dell’interesse statunitense sull’intero emisfero occidentale.

Le ragioni di tale mutamento furono molteplici. Innanzitutto, la guerra vittoriosa contro il Messico (1846) lasciò per la prima volta gli Stati Uniti sprovvisti di una frontiera occidentale oltre la quale accrescere i propri destini⁹. La compiuta unificazione dei territori compresi tra l’Atlantico e la California, se da un lato costituì, infatti, un grande successo, dall’altro privò la giovane nazione sul piano psicologico, di uno dei suoi più seducenti miti fondativi: la conquista di terre ad Ovest ove realizzare quella felicità promessa da Jefferson nella Dichiarazione.

La lunga depressione del 1873-1895, realizzatasi a seguito dell’eccezionale sviluppo industriale avviatosi dopo il superamento dell’economia di piantagione rese evidente, inoltre, l’impossibilità per la domanda interna di assorbire la produzione realizzata su un territorio tanto ampio; risultava indispensabile, quindi, procedere con assoluta speditezza, all’acquisizione di nuovi mercati nei quali far defluire il *surplus* produttivo¹⁰.

Sul piano culturale, infine, il positivismo evoluzionista, con la sua fiducia incondizionata nel progresso e la convinzione di una selezione naturale dei più forti, impose ai Governi più progrediti una missione civilizzatrice nei confronti dei popoli meno evoluti. In tale temperie, gli

⁹ La frontiera ad Ovest, come è stato scritto dallo storico Frederick Jackson Turner, costituiva l’essenza stessa dello spirito individualista americano. Il suo raggiungimento lasciava gli americani senza un obiettivo immediato e facilmente perseguibile e frustrava le aspirazioni di benessere economico su cui si fondava il sogno americano. Per un approfondimento si rinvia a M. Mariano, *L’America nell’Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, cit., 116.

¹⁰ Scrive al riguardo Herring: «I nordamericani (...) posseggono tutto: il meglio della manodopera dell’Inghilterra, della Germania, della Scandinavia, di tutta l’Europa; suolo adatto a qualsiasi coltura e all’allevamento; miniere con vaste riserve; pozzi da cui zampillavano laghi di petrolio. Ma nonostante tutti questi tesori c’era un diffuso senso di inadeguatezza (...). V’era chi profetizzava lugubramente che in breve tempo vi sarebbero stati troppi abitanti, una produzione industriale esorbitante e un mercato inadeguato». Cfr. H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1283.

Stati Uniti, consapevoli della propria predestinazione¹¹, si resero disponibili ad intervenire presso le fragili *repubbliche sorelle*, già da tempo considerate uno spazio periferico, abbandonato dal colonizzatore in condizioni di arretratezza e marginalità¹².

I primi segnali di tale mutamento si intravidero sotto la presidenza del repubblicano McKinley, il quale, su pressione di uomini come Henry Cabot Lodge e Alfred T. Mahan¹³, mosse guerra alla Spagna, con l'obiettivo di assicurarsi – insieme alla liberazione dell'isola di Cuba – una più agevole libertà di commercio sul Mare delle Antille.

La vittoria militare che ne seguì, completata con l'incorporazione di *new territories* alla Federazione, suscitò nel popolo americano uno slancio espansionistico fino ad allora rimasto solo sul piano teorico, infondendo nel medesimo la consapevolezza di aver raggiunto quelle capacità economiche e militari indispensabili all'effettivo esercizio dell'egemonia nelle terre occidentali.

A guidarli nella realizzazione del «*destino manifesto*» fu incaricato Theodore Roosevelt (1901-1909), uomo di ben più bellicosa tempra rispetto a McKinley, il quale indirizzò fin da subito le proprie aspirazioni proprio all'area geografica da noi considerata¹⁴, ritenuta la sede più idonea entro cui realizzare un canale interoceanico, utile allo sviluppo dei commerci.

La costruzione di un'idrovia costituiva, invero, un'esigenza già da tempo manifestatasi nel continente americano¹⁵. A favore della sua

¹¹ Come precisa Jones: «Gli esponenti del nuovo imperialismo giustificavano il loro punto di vista rifacendosi alla teoria dell'evoluzione di Darwin, asserendo che la selezione naturale e la dottrina della "sopravvivenza del più forte" si potevano applicare alle nazioni, non meno che al mondo biologico». In tale clima particolare importanza ebbero uno scritto di John Fiske (1865), in cui si esaltava il genio della razza anglosassone e si prediceva che il suo linguaggio, la sua religione e le sue istituzioni politiche si sarebbero inevitabilmente diffusi in ogni angolo della terra ed il libello del reverendo Josiah Strong, intitolato *Il nostro Paese: il suo possibile futuro e la sua attuale crisi* (1885). In quest'ultimo si dichiarava che «il ramo americano della razza anglosassone era predestinato da Dio al trionfo nella competizione finale tra le razze». Così: M.A. Jones, *Storia degli Stati Uniti*, cit., 357.

¹² In tale idea si scorgeva l'eco della «leggenda nera» appresa dai britannici nei libri di scuola. Secondo i nordamericani, tutti coloro che parlavano linguaggi mediterranei ed erano di fede cattolica, non potevano essere accettati come soggetti a loro equiparabili. Sul punto: H. Herring, *Storia dell'America latina*, cit., 1272.

¹³ Il capitano Alfred T. Mahan fu il principale teorico dell'espansionismo americano. Nella sua opera principale, *L'influenza del potere marittimo sulla storia, 1660-1783* (1890) egli sostenne che il potere marittimo era la base della grandezza nazionale. Se gli Stati Uniti volevano vincere la lotta mondiale per il dominio del commercio, dovevano non solo dotarsi di una potente marina militare che li proteggesse, ma anche di basi navali in colonie d'oltremare, soprattutto nei Caraibi e nel Pacifico. Le idee di Mahan furono riprese da numerosi politici, tra i quali, il Presidente della Commissione degli Affari Esteri in Senato, Henry Cabot Lodge, il quale, più di altri sostenne la guerra con Cuba del 1889.

¹⁴ Scrive sul punto R. Nocera: «proprio in questa zona (...) essi sperimentarono tutto il loro acquisito potenziale politico, diplomatico e militare». Si trattò probabilmente della «tappa più importante del lungo processo iniziato nel lontano 1823». Cfr. R. Nocera, *Stati Uniti e America Latina dal 1823 a oggi*, Roma, 2009, 52 e 59.

¹⁵ L'esigenza di un'idrovia che collegasse i due oceani era stata vagheggiata sin dal XVI secolo da Carlo I di Spagna ed in seguito confermata da uomini come Alexander von Humboldt, il quale se ne avvide nel corso dei suoi viaggi latinoamericani.

realizzazione avevano mostrato interesse tanto il Governo di Washington, quanto l’Esecutivo della Gran Bretagna, potenza che più di altri si sarebbe avvantaggiata della presenza dell’opera ingegneristica.

Nel 1855, in ragione della debolezza economica e militare in cui ancora versavano, gli Stati Uniti furono costretti, tuttavia, ad accettare le clausole impostegli da quest’ultima con il *trattato Clayton-Bulwer*. In forza di esse, qualsiasi tracciato si sarebbe in futuro realizzato, avrebbe dovuto collocarsi sotto il controllo di entrambi gli Stati.

Nonostante tali pattuizioni, negli anni successivi il Governo statunitense operò diversi tentativi per assicurarsi il controllo esclusivo della via navale. Nel 1868, William H. Seward ottenne, ad esempio, dal presidente colombiano Gutiérrez Prieto l’autorizzazione esclusiva alla realizzazione di un tracciato nel suo territorio. Difettando di una garanzia europea, l’accordo non fu, tuttavia, ratificato dal Senato *bogotano*.

Un tentativo analogo fu operato da Ulysses S. Grant¹⁶ nel territorio del Nicaragua¹⁷, ma anch’esso fu destinato all’insuccesso. Rutheford B. Hayes, richiamando la Dottrina Monroe, proclamò infine l’indisponibilità di Washington ad una co-gestione del canale interoceanico.

Tale posizione, nota come *corollario Hayes*, incontrò – come intuibile – l’opposizione del ministro degli Esteri britannico Lord Granville, il quale precisò che i principi del 1823, disattesi al momento della stipulazione, non avrebbero potuto certamente considerarsi validi a distanza di quasi trent’anni.

Il protrarsi della contesa tra le due potenze avvantaggiò la nuova Repubblica francese, il cui governo, nel 1878, stipulò con la presidenza colombiana un trattato per l’apertura di un canale interoceanico nella zona dell’istmo di Panama.

I lavori furono affidati alla *Compagnie Universelle du Canal Interocéanique*, posta sotto la direzione dell’ingegner Ferdinand Lesseps, già noto progettista del canale di Suez. L’impresa commerciale fallì, tuttavia, nel 1889 provocando uno scandalo finanziario di dimensioni internazionali¹⁸.

Lo scoppio della «*splendida piccola guerra*»¹⁹ del ‘98 portò la questione dell’idrovia nuovamente di attualità. Nell’occasione, il popolo americano si

¹⁶ Il suo interesse per il progetto risale almeno al 1852, quando attraversò l’istmo di Panama al culmine della stagione delle piogge con il Quarto Reggimento di Fanteria degli Stati Uniti.

¹⁷ L’idea di realizzare un’idrovia in Nicaragua fu ripresa nel 1884 dall’amministrazione Arthur. Quest’ultima stipulò con il Paese il trattato Frelinghuysen-Zavala, ma anche questo non fu ratificato dal Senato.

¹⁸ L’opera, secondo i progetti, avrebbe dovuto avere un costo di 1000 milioni di franchi. Non potendo contare sull’appoggio diretto del Governo francese, Lesseps si rivolse al grande pubblico dei risparmiatori, raccogliendo 600 milioni di franchi. Il denaro era chiaramente insufficiente e, di lì a pochi anni, l’impresa fu costretta a dichiarare bancarotta. 85 mila sottoscrittori si trovarono sul lastrico. In Francia, le dimensioni dello scandalo furono tali da coinvolgere buona parte della classe politica. Sul punto: D. Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, 1960, trad. it. *Storia della Dottrina di Monroe*, Bologna, 1960, 162.

¹⁹ Si tratta della guerra ispano-americana, così definita dall’ambasciatore americano in Gran Bretagna John Hay in una lettera inviata al Presidente Theodor Roosevelt. La

avvide, infatti, che la corazzata Oregon, all'ancora presso il porto di San Francisco, dovette impiegare ben 67 giorni per giungere in soccorso della *USS Maine* fatta affondare a largo dell'isola di Cuba. Il naviglio non disponeva altra via, infatti, che il transito lungo la rotta di Capo Horn e la successiva risalita attraverso le coste del Brasile.

Per tali motivi, considerata non più procrastinabile la tutela della sicurezza nazionale, il presidente McKinley, incaricò nel 1899 una Commissione guidata dal contrammiraglio John G. Walker, di individuare, entro il 1902, il sito entro il quale avrebbe dovuto collocarsi un *canale statunitense*.

La scelta si diresse inizialmente verso il territorio nicaraguense, già oggetto di interessamento da parte dell'amministrazione Grant. L'area dell'istmo di Darién presentava, infatti, innumerevoli vantaggi: beneficiava di buona posizione sotto il profilo climatico e ambientale, era priva di febbre gialla, trovava il Governo di Managua più disponibile nelle trattative.

Non appena l'opzione fu approvata dal Congresso (*Hepburn Act*), la compagnia francese ridusse tuttavia le pretese economiche per lo sfruttamento delle opere già avviate nell'istmo di Panama²⁰. Il Governo statunitense si orientò quindi verso tale soluzione, giustificando la nuova scelta in ragione della minore lunghezza del tracciato, nonché della presenza di una già attiva strada ferrata che metteva in comunicazione i due emisferi²¹.

Con un emendamento all'*Hepburn Act*, il Senato autorizzò il Presidente ad acquistare le attrezzature della *Compagnie Universelle* e a stipulare con il Governo della Colombia un'intesa per la sua effettiva realizzazione. In caso contrario l'amministrazione avrebbe dovuto riattivare l'ipotesi nicaraguense e siglare con Santos Zelaya López²² un analogo accordo.

Forte della vittoria nella guerra del '98, Theodore Roosevelt – subentrato alla guida della Nazione – denunciò quindi il trattato Clayton-Bulwer, imponendo alla Gran Bretagna una nuova pattuizione (*trattato Hay-*

guerra durò 12 settimane e vide una serie ininterrotta di vittorie dell'esercito statunitense.

²⁰ Le richieste francesi furono ridotte a 40 milioni di dollari, cifra analoga a quella stanziata dal Congresso per l'idrovia in Nicaragua. Cfr. U. Stornaiolo, *Il canale di Panama: dal progetto al presente*, in *Latinoamerica*, 71, 1999, 12.

²¹ Nel 1848 uomini d'affari statunitensi negoziarono con il Presidente conservatore della Nueva Grenada Tomás la costruzione di una ferrovia che attraversasse l'istmo di Panama. La scoperta dell'oro in California nel 1849 fece accelerare i lavori, che si conclusero nel 1855. Con la costruzione della strada ferrata si affermò l'ingerenza Usa, la quale ebbe a manifestarsi ogni volta che occorreva preservare la legge e l'ordine a tutela dei propri cittadini e delle loro proprietà. Cfr. U. Stornaiolo, *Il canale di Panama: dal progetto al presente*, cit., 12.

²² José Santos Zelaya López fu Presidente del Nicaragua dal 25 luglio 1893 al 21 dicembre 1909. Quando i tentativi di realizzare il canale fallirono, egli tentò di stringere accordi con le altre due potenze in quel momento in ascesa – la Germania ed il Giappone – Gli Stati Uniti osteggiarono però qualsivoglia progetto alternativo di realizzazione dell'idrovia e diedero sostegno ai suoi oppositori. Al fine di impedirne la realizzazione, Zelaya fu destituito dall'incarico ed il Paese occupato militarmente dal 1912 al 1933.

Pouncefote), nella quale fosse riconosciuto il diritto esclusivo del Paese alla costruzione, al possesso e alla gestione di un canale trans-istmico.

Ottenuto quanto richiesto, il Presidente repubblicano pattuì con il Governo di Bogotà, l’affitto per cento anni di una striscia lunga 80 chilometri e larga 16, in cambio della quale offrì un canone annuo di duecentocinquanta mila dollari, oltre ad una somma *una tantum* di dieci milioni di dollari (*trattato Hay-Herràn*).

Il Senato colombiano rifiutò, tuttavia, la ratifica del trattato, giudicando le condizioni in esso contenute, oltre che contrastanti con la Costituzione, lesive della sovranità nazionale ed eccessivamente favorevoli al governo di Washington.

Intenzionati alla realizzazione dell’idrovia, gli uomini d’affari americani fomentarono così una sollevazione nel territorio. Da un lato offrirono agli oppositori della *Regeneración Conservadora*²³ di Uribe mezzi finanziari e militari per combattere la madrepatria, dall’altro impedirono alla flotta di Bogotà di fare ingresso nel Paese per sedare la rivolta.

Grazie al supporto statunitense, il 4 novembre 1903 i “secessionisti panamensi” proclamarono l’indipendenza dell’istmo. La nuova *República de Panamá* fu immediatamente riconosciuta dal Governo di Washington ed il 18 novembre, tra i due Paesi fu stipulato un accordo, nel quale venivano riprodotti sostanzialmente i contenuti della precedente intesa con la Colombia (*trattato Hay-Bunau Varilla*). Gli Stati Uniti, in cambio del controllo della c.d. *Canal Zone*, si impegnarono, infatti, al versamento di una somma di dieci milioni di dollari, oltreché di una rendita annua di 250 mila dollari²⁴.

All’esito delle operazioni, nella zona dell’istmo si insediarono così due realtà: il territorio non incorporato del Canale e la *República de Panamá*. Quest’ultima, come è evidente, ampiamente limitata nell’esercizio della propria sovranità. Il Governo del Paese non poteva mantenere, infatti, un esercito per la difesa dei suoi confini, dipendeva finanziariamente dai canoni di locazione ottenuti per lo sfruttamento dell’idrovia; era subordinato a Washington sia per la fornitura di manodopera qualificata, sia per l’erogazione di servizi essenziali come la gestione dell’acqua e dei trasporti²⁵.

²³Con tale espressione si intende il movimento politico conservatore guidato da Rafael Núñez che governò il Paese dal 1886 al 1909. In tale periodo, la Colombia si dotò di una nuova Costituzione (1886), in sostituzione della precedente Carta di Rionegro. Essa prevede un governo fortemente centralizzato e autoritario, il rafforzamento del potere presidenziale, una limitazione dei diritti individuali. Per una ricostruzione storica del periodo si rinvia a: G. Cassetta, *Colombia e Venezuela. Il progresso negato (1870-1990)*, Firenze, 1991, 19 ss.

²⁴ Esemplificativa è l’affermazione di Perkins sull’intera vicenda: «Panama era stata costretta ad abbandonare la Colombia per servire gli Stati Uniti con un patto stipulato da un americano e un francese: col senno di poi, un inizio profetico». Cfr. D. Perkins, *Storia della Dottrina di Monroe*, cit., 90.

²⁵ Sin dalla costruzione dell’idrovia il Paese fu sostanzialmente sottomesso agli Usa. Fu governato da una minoranza bianca a fronte del 90% della popolazione nera, mulatta o meticcica. Le logiche seguite furono quelle dell’*apartheid* delle leggi *Jim Crow*. La piccola repubblica centramericana avrebbe voluto certamente liberarsi dal giogo americano, ma la presenza degli statunitensi sul canale consentiva il sostentamento di $\frac{3}{4}$ della sua popolazione. Gli unici successi che il Paese riuscì ad

La politica bellicosa dell'amministrazione Roosevelt, suscitò unanime riprovazione presso i Governi del subcontinente latinoamericano, ma anche nell'opinione pubblica della stessa Federazione americana.

Il presidente repubblicano, presentando l'acquisizione del canale come espressione di un nuovo internazionalismo di cui gli Usa si facevano garanti rigettò, tuttavia, le accuse²⁶. Il canale di Panama, grazie allo stimolo che avrebbe fornito ai commerci mondiali, si sarebbe imposto, infatti, non come un tracciato a beneficio della sola potenza americana, ma come un'opera al servizio del mondo intero, grazie alla quale si sarebbe realizzato un più generale progresso.

L'aggressione militare alla Colombia costituì invero una mera anticipazione di quell'evoluzione della dottrina Monroe, che avrebbe preso il nome di «*big stick*». Nel dicembre del 1904, nel corso del discorso annuale al Congresso, Roosevelt dichiarò infatti che «la cronica trasgressione (*chronic wrongdoing*) della legge e della morale, come pure la debolezza che porta all'allontanamento dei legami distintivi della società civilizzata» avrebbero autorizzato il governo di Washington ad esercitare azioni preventive negli ordinamenti latinoamericani, al fine di evitare possibili reazioni europee²⁷. Gli Stati Uniti, in sostanza, si attribuirono il ruolo di

ottenere furono l'abolizione dei monopoli statunitensi e le rinegoziazioni del trattato per l'aumento delle annualità di affitto (1936 e 1954).

²⁶ Egli presentò, infatti, gli Usa come una potenza egemone entro i confini emisferici, non come una potenza coloniale e imperiale in mondi lontani dalla madrepatria.

²⁷ Di seguito il passo più significativo del suo discorso: «*It is not true that the United States feels any land hunger or entertains any projects as regards the other nations of the Western Hemisphere save such as are for their welfare. All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power. If every country washed by the Caribbean Sea would show the progress in stable and just civilization which with the aid of the Platt amendment Cuba has shown since our troops left the island, and which so many of the republics in both Americas are constantly and brilliantly showing, all question of interference by this Nation with their affairs would be at an end. Our interests and those of our southern neighbors are in reality identical. They have great natural riches, and if within their borders the reign of law and justice obtains, prosperity is sure to come to them. While they thus obey the primary laws of civilized society they may rest assured that they will be treated by us in a spirit of cordial and helpful sympathy. We would interfere with them only in the last resort, and then only if it became evident that their inability or unwillingness to do justice at home and abroad had violated the rights of the United States or had invited foreign aggression to the detriment of the entire body of American nations. It is a mere truism to say that every nation, whether in America or anywhere else, which desires to maintain its freedom, its independence, must ultimately realize that the right of such independence can not be separated from the responsibility of making good use of it. In asserting the Monroe Doctrine, in taking such steps as we have taken in regard to Cuba, Venezuela, and Panama, and in endeavoring to circumscribe the theater of war in the Far East, and to secure the open door in China, we have acted in our own interest as well as in the interest of humanity at large*». Il testo completo

poliziotti emisferici, dichiarandosi pronti ad intervenire ogniqualvolta l’instabilità politica o il mancato adempimento degli obblighi finanziari da parte dei Governi latinoamericani avrebbe potuto comportare un intervento militare delle potenze europee nel continente.

Il nuovo messaggio del Presidente, come è stato evidenziato da Walter Le Feber, non solo reinterpreta la dottrina Monroe, ma la stravolgeva nella sua più intima essenza. Nel 1823, gli Stati Uniti avevano inteso, infatti, proteggere le fragili repubbliche sorelle delle ingerenze europee; nel 1904, essi vollero invece subordinarle alla propria egemonia, quale potenza più progredita e civilizzata dell’emisfero²⁸.

3. Nuovi sviluppi della Dottrina Monroe: la diplomazia del dollaro (Taft-Wilson)

Con la realizzazione del canale di Panama, aperto al traffico marittimo il 3 agosto 1914, gli Usa videro confermato l’agognato primato emisferico e si avviarono all’assunzione di quel ruolo di garanti del libero commercio che avrebbe caratterizzato la loro posizione per tutto il successivo cinquantennio.

Dopo aver brandito con disinvoltura il *big stick* a danno numerosi Governi centroamericani – dall’Honduras al Nicaragua, da Haiti alla Repubblica Dominicana²⁹ – essi abbandonarono, tuttavia, l’approccio muscolare inaugurato con la spedizione dell’istmo e si fecero portavoce di una nuova interpretazione della dottrina Monroe, presto denominata *diplomazia del dollaro*. A far tempo dagli anni Dieci del Novecento, le amministrazioni nordamericane sostituirono, infatti, gli interventi militari con azioni di pressione economica finalizzate ad impedire acquisizioni territoriali, investimenti finanziari e relazioni commerciali privilegiate tra governi stranieri e Nazioni del subcontinente latinoamericano.

Tale nuovo indirizzo trovò puntuale attuazione, tanto nella politica estera dall’amministrazione Taft (1909-1913), quanto nelle decisioni assunte nei primi anni della presidenza Wilson, almeno fino a quando questi – con l’ingresso degli Stati Uniti nella guerra europea – si fece patrocinatore di un nuovo indirizzo internazionalista, in cui la Società delle Nazioni rivestiva il ruolo di garante del progetto di sicurezza collettivo.

Nell’area da noi esaminata, operazioni di ingerenza economica si ebbero, in particolare, nel periodo compreso tra il 1913 e il 1914, e più

del messaggio è disponibile all’indirizzo:
<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fourth-annual-message-15>

²⁸ Cfr. M. Mariano, *L’America nell’Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, cit., 152.

²⁹ Si tratta delle cc.dd. *Banana Wars*, una serie di imprese militari attuate negli Stati Uniti e nel Centroamerica agli inizi del 1900. La prima azione si ebbe nella Repubblica Dominicana nel 1904, ove a seguito dell’elevato debito pubblico gli Stati Uniti assunsero il controllo dell’isola, mantenendola fino al 1924. Seguirono Haiti, entrata sotto il controllo americano a far data dal 1906 e il Nicaragua, il cui governo legittimo fu sollevato nel 1912. In Honduras le ingerenze furono molteplici in tutto l’arco temporale compreso tra il 1903 e il 1924. Proprio con riferimento a quest’ultimo contesto, considerati gli interessi della *United Fruit Company* e della *Standard Fruit Company*, lo scrittore O. Henry coniò l’espressione “repubblica delle banane”.

precisamente allorché emissari del Presidente Wilson irruperono, nelle già ben avviate trattative tra il Governo di Bogotà ed un consorzio britannico, impedendo a quest'ultimo l'acquisto dei diritti inerenti allo sfruttamento di taluni giacimenti di greggio situati nelle aree del Paese.

Al fine di avvicinare a sé il Governo di Carlos E. Restrepo (1910-1914) e di garantire maggiore sicurezza agli investimenti nordamericani, i plenipotenziari americani predisposero inoltre uno schema di trattato, contenente insieme alla manifestazione di un «sincero rincrescimento» per la sottrazione del territorio di Panama, l'offerta di 25 milioni di dollari a titolo di compensazione. Il Senato americano, contrario alla pronuncia di pubbliche scuse, negò tuttavia la ratifica dell'accordo, rinviando al futuro la questione della compensazione monetaria.

Alle politiche di diplomazia del dollaro sono riconducibili, infine, anche le operazioni di acquisto di taluni territori europei delle piccole Antille. Il caso più emblematico è quello delle Indie occidentali danesi, acquistate nel corso della Prima guerra mondiale, allo scopo di impedire, che un eventuale occupazione della Danimarca da parte dell'Impero tedesco avrebbe fatto di esse una base militare capace di interferire nelle rotte di navigazione da e verso il Canale³⁰.

4. Dalla Politica del “buon vicinato” alla Seconda guerra mondiale. Il riavvicinamento delle *Repubbliche sorelle* nel continente americano

Gli anni delle presidenze di Harding, Coolidge e Hoover videro riemergere, invece, l'idea del *determinismo geografico* e delle Americhe come un emisfero di pace, in «splendido isolamento» rispetto alle dinamiche della tormentata Europa, preda ormai del bolscevismo e dalla crisi dello Stato liberale.

Animati dalla volontà di realizzare una più perfetta cooperazione con gli Stati dell'emisfero meridionale, i presidenti repubblicani abbandonarono la consolidata politica di ingerenza negli affari delle vicine Repubbliche, circoscrivendo la propria azione ai soli casi in cui l'intervento fosse specificamente sollecitato.

Le linee guida del nuovo approccio furono tracciate dal *Memorandum Clark*, un atto di indirizzo redatto dal Segretario di Stato di Calvin Coolidge, J. Reuben Clark, in cui si faceva esplicito ripudio del *Corollario Roosevelt*.

³⁰ La cessione delle Indie occidentali danesi, oggi note come Isole Vergini americane, fu realizzata per mezzo di un trattato sottoscritto il 12 dicembre 1916, tra il Segretario di Stato statunitense Robert Lansing e il Primo ministro danese Constantin Brun. La ratifica dell'accordo fu autorizzata in Danimarca con referendum convocato il 14 dicembre 1916 e negli Stati Uniti, con il voto del Senato del 7 settembre 1916. L'accordo non prevedeva il trasferimento di Water Island, una piccola isola a sud di Saint Thomas, che rimase in possesso della Compagnia danese delle Indie Occidentali sino al 1944, anno in cui venne acquistata dagli Stati Uniti per 10.000 dollari. Le isole Vergini furono costituite come territorio non incorporato degli Stati Uniti d'America nel 1917. Water Island divenne parte di esse solo nel 1996.

Accanto alla decisione di non ingerenza – in piena conformità con un rinnovato *spirito panamericanista*³¹ - le amministrazioni statunitensi provvidero, inoltre, all’attuazione di *politiche di buon vicinato* con le *repubbliche sorelle*, offrendosi ad esse come finanziatori e partner commerciali nei loro progetti di sviluppo³².

La Colombia, ad esempio, fu beneficiaria di prestiti per oltre 200 milioni di dollari e poté contare sul mercato americano come primo importatore di caffè, zucchero, banane e altri prodotti provenienti dal suo territorio. La Fondazione Rockefeller assicurò, inoltre, ingenti sovvenzioni al Governo di Bogotà, al fine di sostenerlo nella lotta per l’estirpazione della febbre gialla. Tali gesti contribuirono, più di altri, al superamento degli antichi dissapori sorti in merito alla vicenda della sottrazione del Canale.

Situazione analoga si realizzò anche in Venezuela, ove, a seguito della scoperta di giacimenti petroliferi, nel 1918, numerosi accordi furono siglati con la dittatura di Juan Vincente Gómez, assicurando così alle compagnie nazionali il monopolio dell’attività estrattiva.

Lo spirito cooperativo avviatosi negli anni Trenta fu confermato sotto la Presidenza F. D. Roosevelt, la quale non solo rinunciò al protettorato su Panama, accettando un significativo aumento dei canoni di affitto per lo sfruttamento del Canale, ma organizzò persino una struttura stabile, denominata Ufficio del Coordinatore degli Affari Interamericani (OCIAA), incaricata di curare i rapporti con tutti gli Stati latinoamericani.

Allo scoppio del Secondo conflitto mondiale, il presidente democratico, si propose inoltre come guida delle Repubbliche latinoamericane nella difesa contro l’espansionismo nazifascista, ribadendo ancora una volta la convinzione che il futuro della civiltà si sarebbe realizzato nelle Americhe e non nella decadente Europa delle guerre.

Il suo programma, enunciato a Dayton (Ohio) nell’ottobre 1940, fu accolto con entusiasmo da Colombia e Venezuela, ma rigettato dal Governo di Panama, il quale – riottenuta la sovranità del suo territorio – si collocò in costante antagonismo con l’Esecutivo statunitense.

Il presidente colombiano Eduardo Santos, convinto che la sicurezza del Canale fosse indispensabile non solo alla Colombia, ma all’intero Sudamerica³³, provvide, in particolare, alla revoca delle concessioni rilasciate alla compagnia aerea tedesca SCADTA, nonché alla confisca di tutte le proprietà riconducibili ai cittadini del *Reich* poste a meno di un’ora

³¹ In quegli anni, oltre alla costruzione di infrastrutture come l’autostrada panamericana, gli Stati Uniti vollero realizzare anche una pluralità di istituti le cui indagini si estesero anche all’emisfero sud. Tra questi devono ricordarsi: l’*Istituto Panamericano della Geografia e della Storia* del 1928, l’*Istituto internazionale americano per l’infanzia* del 1927, la *Commissione interamericana delle donne* del 1928.

³² Si trattava in sostanza, secondo la suggestiva espressione di Pancheri, di «un antimperialismo territoriale che aveva una contropartita commerciale». Cfr. G. Pancheri, *L’Impero americano. Storia della politica estera Usa da Panama all’Ucraina*, Milano, 2023, 48.

³³ L’ex presidente Alfonso López era più scettico, mentre era contrario Jorge Eliécer Gaitàn un liberale di sinistra che in seguito tornò ad essere protagonista delle vicende colombiane. Vicino a Hitler e Mussolini si poneva, invece, l’estrema destra conservatrice, che aveva largo seguito tra gli immigrati europei.

dalla zona del Canale. Nel 1943, assecondando le richieste di Roosevelt ruppe, inoltre, le relazioni diplomatiche con l’Asse e dichiarò guerra al Patto tripartito.

Diversamente da Santos, il panamense Arnulfo Arias rifiutò, invece, di concedere agli Usa le basi richieste, proibendo al contempo l’armamento dei mercantili panamensi. Si trattava, come è evidente, di una provocazione, posto che la maggior parte dei navigli battenti bandiera dello Stato, erano invero di proprietà americana, la quale li aveva ad esso concessi unicamente per aggirare le disposizioni del *Selective Service Act*, il provvedimento, in vigore prima dell’entrata in vigore della legge Affitti e Prestiti, che impediva alla Federazione di fornire aiuti diretti agli Stati belligeranti. Di fronte a tale risoluzione, Washington non tardò a riaffermare l’antico *big stick*, sostenendo il colpo di Stato che avrebbe portato Ricardo Adolfo de la Guardia Arango ad assumere la presidenza.

Con l’attacco giapponese a Pearl Harbor ogni illusione di sicurezza garantita dalla distanza oceanica fu tuttavia costretta ad infrangersi, spingendo Roosevelt a farsi promotore dell’estensione del modello di cooperazione ben oltre i confini dell’emisfero occidentale³⁴.

5. Gli anni del Secondo dopoguerra. Truman, Eisenhower e la Dottrina Kennan

Al termine del Secondo conflitto mondiale, in conseguenza del raffreddamento dei rapporti con l’alleato sovietico la dottrina Monroe fu nuovamente invocata da Henry Truman, ed ancora una volta stravolta nel suo significato originario. Dell’antico messaggio di Quincy Adams fu mantenuta, infatti, la divisione in aree di influenza, ma non i suoi confini geografici, i quali furono estesi ben oltre l’emisfero americano, fino a ricomprendere tutti gli Stati che si opponevano al comunismo. Si precisò, inoltre, che gli Stati Uniti avrebbero avversato l’instaurazione di qualsivoglia regime politico basato sul dominio straniero, e ciò non solo in America, ma in qualsivoglia area del pianeta ritenuta aprioristicamente strategica per la loro sicurezza.

Come è stato chiaramente evidenziato da Mariano, lo sguardo in questo periodo rivolto dagli Stati Uniti al subcontinente latinoamericano fu determinato, infatti, non già da risalenti considerazioni territoriali (l’influenza nel “cortile di casa”), ma da valutazioni più generali, riconducibili alla necessità di contenere il comunismo ovunque si fosse affermato³⁵.

L’area geografica da noi esaminata fu ancora una volta antesignana nella sperimentazione dei cambiamenti di rotta che il Gabinetto presidenziale avrebbe impresso nelle relazioni con gli Stati latinoamericani

Nelle stesse settimane in cui sull’Europa calava la *cortina di ferro* a Bogotà si tenne, infatti, la nona conferenza degli Stati americani, un’assise tra Capi di Stato incaricata di definire le linee essenziali della futura

³⁴ Cfr. R.N. Gardner, *Franklin Roosevelt and world order: the world we sought and the world we have*, in *La Comunità Internazionale*, 4, 1996, 679-699.

³⁵ Cfr. M. Mariano, *L’America nell’Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, cit., 183.

Organizzazione degli Stati americani (OAS)³⁶. Mentre erano in corso le discussioni, accadde tuttavia che il candidato alla presidenza colombiana Jorge Eliécer Gaitàn fu assassinato, procurando nel Paese disordini e manifestazioni (c.d. *bogotazo*).

Le violenze che seguirono turbarono a tal punto la delegazione statunitense, che alla successiva Conferenza interamericana di Caracas (1954), il Segretario di Stato John Foster Dulles fece approvare una risoluzione anticomunista, con la quale – in nome della Dottrina Monroe – si autorizzava la potenza vincitrice della Seconda guerra mondiale ad intervenire ogniqualvolta l’ingerenza del comunismo internazionale avesse costituito una minaccia per la sovranità e l’indipendenza degli Stati membri o comunque per la sicurezza del continente americano.

Con tale deliberazione si inaugurava così la dottrina della *contromosorgenza*, enucleata fin dal 1950 nel rapporto segreto redatto dal diplomatico George Kennan. Secondo le argomentazioni di quest’ultimo, in America latina non sarebbe stato possibile, infatti, anteporre un argine all’influenza comunista se non affidandosi a regimi in grado di riconoscere preventivamente la minaccia e prendere misure atte ad impedirne l’affermazione³⁷.

Al fine di contrastare possibili rivoluzioni di stampo socialista, gli Stati Uniti si impegnarono quindi a dare assistenza agli eserciti o ai gruppi paramilitari³⁸ (procedendo anche al loro addestramento in scuole militari, come la *Escuela de Americas* in territorio panamense) e sostennero l’affermazione di regimi autoritari in tutta l’area³⁹.

Considerata la segretezza del rapporto Kennan, nelle aree che videro l’intervento unilaterale americano, l’azione fu comunque costantemente giustificata dall’invocazione del corollario Roosevelt alla Dottrina Monroe. Tale fu il caso ad es. della Repubblica Dominicana al momento del rovesciamento di Rafael Leónidas Trujillo o del Brasile in conseguenza dell’*Operazione Fratello Sam*, con la quale il generale Branco assunse il potere nel 1964.

In un contesto siffatto, gli Stati Uniti non mancarono certamente di ingerirsi anche in Colombia e Venezuela, orchestrando colpi di Stato diretti all’instaurazione di regimi autocratici.

In Colombia, più nello specifico, agenti della Cia fornirono agli apparati militari un prestito di 170 milioni di dollari e li autorizzarono ad

³⁶ In tale conferenza si doveva adottare il riconoscimento del principio di uguaglianza tra gli Stati americani, principio che era già stato manifestato dal ministro degli Esteri argentino Luis Drago ai tempi del corollario Roosevelt ed era stato respinto. Per un approfondimento sul sistema di integrazione cfr. Cfr. H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1302.

³⁷ Come afferma Mariano, Kennan univa nel suo rapporto, le logiche est-ovest della originaria Dottrina Monroe a quelle nord-sud tipiche del corollario Roosevelt. Cfr. M. Mariano, *L’America nell’Occidente. Storia della Dottrina Monroe (1823-1963)*, cit., 196.

³⁸ Nel periodo compreso tra il 1946 e il 1963, gli Stati Uniti hanno distribuito agli Stati sudamericani 790 milioni di dollari per munizioni, aerei, carri pesanti e per l’addestramento degli ufficiali. Per un approfondimento sul punto si rinvia a H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1321.

³⁹ All’inizio degli anni Sessanta, solo cinque delle venti Repubbliche latinoamericane erano autenticamente democratiche: il Cile, il Venezuela, la Colombia, l’Uruguay, la Costa Rica.

una campagna di bombardamenti contro le formazioni armate del Partito comunista colombiano. All'esito delle operazioni la funzione di governo fu assunta dal generale Gustavo Rojas Panilla, un autocrate che nei quattro anni successivi non solo instaurò un regime di terrore tra i più crudeli della storia del Paese, ma provvide anche al depauperamento delle casse dello Stato, lasciando il Paese con un debito di 498 milioni di dollari. Seguì, quindi, la guerra civile ed, infine, un accordo tra liberali e conservatori per alternarsi nella conduzione del potere (Fronte nazionale).

Analoga situazione si realizzò, infine, in Venezuela, ove, nel 1948, il socialdemocratico Rómulo Gallegos fu rovesciato da un *alzamiento* di militari, che insediarono al suo posto una giunta guidata dal generale Pérez Jiménez⁴⁰.

Quest'ultimo, forte del consenso degli Stati Uniti, resse le sorti del Paese fino al 1958, quando fu destituito dalle proteste popolari e dal sollevamento dei militari più giovani. Solo allora poté instaurarsi una democrazia incentrata sull'alternanza dei due principali partiti: il *Copei* di ispirazione cristiano-democratica e l'*Acción Democrática*, di tendenze socialdemocratiche. Tra tali formazioni venne a realizzarsi negli anni, una sorta di *conventio ad excludendum* (c.d. *pacto de punto fijo*), finalizzata ad escludere dall'esercizio del potere quelle forze rivoluzionarie, che pure avevano giocato un ruolo decisivo nel rovesciamento della dittatura.

Anche nella nuova fase democratica il Venezuela si mostrò, in ogni caso, una delle nazioni più solerti nel conformarsi ai dettami di Washington: ruppe senza ritardo le relazioni con Cuba (c.d. *Dottrina Betancourt*), si fece promotrice del blocco continentale dell'isola, sostenne le invasioni della Repubblica Dominicana, di Panama e di Grenada. In cambio della fedeltà mostrata il Paese ottenne ingenti finanziamenti, ma anche un costante sfruttamento dei suoi giacimenti petroliferi, tanto da essere ironicamente soprannominato la "*pompa di benzina a sud del Rio Bravo*".

6. L'Alleanza per il progresso e le prime forme di rottura degli equilibri

La *dottrina della contro-inosorgenza*, tipica della fase più acuta della Guerra Fredda, conobbe una battuta di arresto con l'elezione di J. F. Kennedy. Il Presidente della *nuova frontiera*, fin dal suo discorso al corpo diplomatico del 31 marzo 1961⁴¹, si fece promotore, infatti, di un sistema di contenimento della minaccia comunista, fondato non più sulla violenza, ma sull'eliminazione di quelle condizioni di precarietà economica che inducevano milioni di individui ad abbracciare la dottrina marxista.

⁴⁰ Questi nel 1954, in visita di Stato a Washington, fu accolto con entusiasmo e si vide conferita una decorazione al valore il Presidente Eisenhower. Su tali punti H. Herring, *Storia dell'America latina*, cit., 732-735.

⁴¹ In tale occasione, il Presidente J. F. Kennedy, invitò tutta la popolazione dell'emisfero a realizzare «*un enorme sforzo di cooperazione... per soddisfare le esigenze basilari del popolo americano*». In tal modo, il continente avrebbe indicato a tutto il mondo «*che libertà e progresso camminano di pari passo*». Cfr. H. Herring, *Storia dell'America latina*, cit., 1308.

A tal riguardo, con l’ausilio del Segretario al Tesoro Douglas Dillon, il presidente democratico predispose un ambizioso programma di riforma socio-economica del subcontinente, presto denominato *Alleanza per il progresso* (APP)⁴².

Lo stesso prevede, in particolare, l’impegno da parte del Governo di Washington a trasferire la somma di 20 miliardi di dollari in dieci anni, quale contributo al finanziamento di interventi di riforma agraria⁴³, costruzione di abitazioni⁴⁴, lotta all’analfabetismo in tutti i Paesi dell’America meridionale⁴⁵.

Considerato il carattere multilaterale dell’accordo, la sovvenzione degli interventi avrebbe dovuto essere stabilita da un *Comitato interamericano* incaricato di vagliare oltre alla genuinità dei progetti, la conformità degli stessi all’obiettivo del contenimento dell’inflazione. A far tempo dal gennaio 1964, tuttavia, gli Stati Uniti si arrogarono la facoltà di decidere unilateralmente quali programmi finanziare⁴⁶ obbligando altresì i beneficiari dei prestiti ad acquistare una quantità cospicua di macchinari e attrezzature dal loro finanziatore.

Al termine di quello che avrebbe dovuto essere il decennio di sviluppo, i risultati in termini di modernizzazione furono pertanto significativamente deludenti⁴⁷. Le giunte militari fagocitarono gran parte dei finanziamenti ottenuti, senza realizzare quelle misure redistributive che

⁴² Per un approfondimento: T. Halperin Donghi, *Storia dell’America Latina*, Torino, 1972, 414 ss.

⁴³ Nella Dichiarazione di *Punta del Este* la questione agraria era così esposta: «incoraggiare i programmi di una vasta riforma agraria, che porti a una reale trasformazione di sistemi e strutture di ingiusta distribuzione della terra; con l’obiettivo di sostituire ai latifondisti e ai proprietari retrivi un sistema equo di proprietà, tale che ... la terra diverrà per chi lavora, la base della sua stabilità economica, il fondamento del suo crescente benessere, la garanzia della sua libertà e dignità». Cfr. H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1317.

⁴⁴ L’urgenza del problema fu evidenziata da un rapporto del 1965 dell’*Inter-American Development Bank*, in cui si calcolava che quasi il 40% degli abitanti dei centri urbani (45 milioni di persone) viveva in case sotto il livello medio, ammucchiati in tre o più per stanza, privi di acqua corrente e fognature. Per superare il deficit e andare incontro alle nuove necessità si sarebbero dovute costruire dai 2,5 milioni ai 3,3 milioni di unità all’anno, per trent’anni.

⁴⁵ Del resto gli Stati Uniti erano stati sovente accusati dai Governi sudamericani di aver fatto molto di più per i nemici sconfitti nella Seconda guerra mondiale che per gli amici e i vicini dell’emisfero occidentale.

⁴⁶ Nel gennaio 1964, il Congresso statunitense stabilì in particolare che non sarebbero stati approvati progetti dai quali avrebbero tratto seguito effetti contrari all’economia degli Stati Uniti, che avessero scoraggiato l’iniziativa privata o che avessero bloccato la partecipazione degli interessi americani. Nessuna elargizione sarebbe stata concessa, inoltre, ai Paesi che non avessero sottoscritto impegni di investimenti con gli Stati Uniti. Cfr. H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1312.

⁴⁷ Gli investimenti statunitensi nel periodo 1961-65 furono solo il 13,8% in più rispetto al periodo precedente (a fronte del 45,8% in Asia, del 18,9 in Africa e del 79,5 in Europa). Anche gli investimenti privati furono molto contenuti. Sul punto non possono che richiamarsi le emblematiche affermazioni del ministro del commercio T. Connor: «E voi vorreste investire capitali, in un clima di antiamericanismo crescente, fra nuove imprevedibili tasse, e rivoluzioni che scoppiano al ritmo di due o tre ogni pochi mesi, profitti in declino e inflazione incombente?». Cfr. H. Herring, *Storia dell’America latina*, cit., 1314.

avrebbero consentito, con il miglioramento delle condizioni di vita, una maggiore stabilità politica e un consolidamento del blocco occidentale.

Nel quadro sopra descritto, la Colombia di Alberto Lleras Camargo fu uno dei Paesi maggiormente interessati ai finanziamenti. Esso ricevette, infatti, dalla *Export Import Bank* sovvenzioni per 87 milioni di dollari, mentre altri 103 gli giunsero dalle banche private. Il Governo di Bogotá ottenne, inoltre, 1,7 miliardi all'anno per lo sviluppo dei settori agricolo, industriale e dell'aviazione civile, oltreché per il finanziamento dei progetti in ambito di igiene e istruzione. Grazie a tali elargizioni le condizioni di vita nel Paese migliorarono sensibilmente, anche se gran parte dei benefici furono vanificati dal successore di Lleras Camargo – Gullermo León Valencia - il quale, del tutto incapace di controllare l'economia, lasciò il Paese in una situazione di preoccupante disavanzo.

Al fine di contenere il malcontento che tale gestione procurò, gli Stati Uniti dovettero concedere un ulteriore prestito di 322 milioni di dollari, solo in parte utilizzato per programmi di sviluppo.

Relazioni più tese si instaurarono, invece, sotto la Presidenza Johnson, nel corso della quale l'uso della forza tornò a caratterizzare le relazioni tra la potenza nordamericana e i Paesi dell'emisfero australe.

In tale contesto, emblematico fu senza dubbio il caso della Repubblica di Panama, la quale, nel 1964, in conseguenza di un atto di profanazione del vessillo americano, si vide vittima di un intervento *manu militari* degli Stati Uniti, all'esito del quale trovarono la morte 22 dimostranti non armati.

Tale ingerenza fu risolutamente denunciata dal Presidente Roberto Chiari sia al Consiglio di Sicurezza delle N.U., sia dinanzi alla riunione dei ministri dell'OAS, in entrambi i casi senza ottenere soddisfazione.

Prima fra tutti gli Stati latinoamericani, Panama si risolse così a rompere le relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti, denunciando le iniquità del Trattato Hay-Bunau Varilla. Tra i due Paesi prese avvio una complessa controversia che giunse a composizione solo con il rilascio di una dichiarazione congiunta nella quale veniva ipotizzata nientemeno che la costruzione di un secondo tracciato interoceanico.

Nel 1968, con la presa del potere del generale Omar Torrijos (1968-81) i rapporti tra i due Paesi si raffreddarono ulteriormente, specie quando questi - nel 1972 - fece approvare una nuova Costituzione che lo investiva della carica di *Líder máximo*. Nel tentativo di evitare l'affermazione di un nuovo castrismo nel continente, un manipolo di ufficiali statunitensi tentò quindi un colpo di Stato, ma l'incursione non ebbe successo⁴⁸.

7. Gli anni Settanta: dalle *presidenze imperiali* alla diplomazia di Carter

Fallito il programma dell'Alleanza per il progresso, le relazioni interamericane negli anni Settanta si contraddistinsero per l'alternanza di episodi conflittuali e momenti di maggiore distensione.

⁴⁸ Per un approfondimento su questi punti: U. Stornaiolo, *Il canale di Panama: dal progetto al presente*, cit., 26 ss.

Un ampio utilizzo della dottrina della contro-insorgenza contrassegnò ancora tutto il periodo delle presidenze *imperiali* di Nixon e Ford, le quali fornirono esplicito sostegno tanto al *golpe* di Pinochet, quanto al sollevamento del generale Banzer Suárez in Bolivia.

Il continuo ricorso alla forza diede avvio al progressivo allontanamento del Venezuela dalla sfera di influenza statunitense. Con l’elezione di Carlos Andrés Pérez (1974-79), il Paese ristabilì infatti relazioni diplomatiche con Cuba e offrì il proprio sostegno a Panama nelle rivendicazioni per il controllo sul Canale. In politica interna si dotò di una legge per la nazionalizzazione di ogni attività concernente la ricerca del petrolio, del bitume e degli altri idrocarburi, nonché per lo sfruttamento dei relativi giacimenti e la commercializzazione interna ed esterna delle sostanze raffinate⁴⁹.

La creazione dei monopoli, in conformità con le disposizioni dell’art. 72⁵⁰. della Costituzione, non creò tuttavia quel benessere auspicato. L’euforia generata dalla prosperità del petrolio, si tradusse, infatti, in un’incontrollata spesa pubblica che procurò oltre all’aumento del disavanzo di bilancio, un’inflazione superiore al 20%.

Rapporti imperniati a maggior distensione si ebbero, invece, negli anni dell’incarico del democratico Carter, il quale – come noto - rifiutò ogni intervento militare persino quando il *Frente Sandinista de Liberación Nacional* destituì in Nicaragua, il Presidente Anastasio Somoza, fidato collaboratore degli Stati Uniti ed ex allievo dell’Accademia Militare di West Point.

Tale spirito conciliatore interessò anche l’area panamense. In tale contesto, infatti, il successore di Ford, animato dalla volontà di superare la crisi avviatasi nel 1964, si fece promotore di una rinegoziazione del trattato Hay-Bunau Varilla, per mezzo della quale la posizione della piccola repubblica ne uscì fortemente rafforzata.

Il nuovo accordo Torrijos-Carter (1977) prevede infatti che tutta la zona del Canale – ivi compresa la gestione stessa dell’idrovia - sarebbe stata definitivamente restituita al Paese. La cessione della sovranità sarebbe avvenuta, tuttavia, in modo graduale: tra il 1979 e il 1999 si sarebbe mantenuta infatti una gestione congiunta tra le due Nazioni (nei primi 10 a guida statunitense, nei secondi a conduzione panamense), mentre - a far

⁴⁹ *Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, Gaceta Oficial (E) 1.769 de fecha 29/08/1975, in: [https://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas/ley-organica-que-reserva-al-estado-la-industria-y-el-comercio-de-los-hidrocarburos.pdf#:~:text=Se%20reserva%20al%20Estado%2C%20por%20razones%20de%20conveniencia,requiera%2C%20en%20los%20t%C3%A9rminos%20se%20B1alados%20por%20esta%20Ley](https://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas/ley-organica-que-reserva-al-estado-la-industria-y-el-comercio-de-los-hidrocarburos.pdf#:~:text=Se%20reserva%20al%20Estado%2C%20por%20razones%20de%20conveniencia,requiera%2C%20en%20los%20t%C3%A9rminos%20se%20B1alados%20por%20esta%20Ley.). Per un approfondimento sul punto si rinvia a: Á. Silva Calderón, *Trayectoria de la nacionalización petrolera*, in *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, 12, 1, 109-123, I http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112006000100008&lng=es&nrm=iso e in italiano a G. Cassetta, *Colombia e Venezuela. Il progresso negato (1870-1990)*, cit., 190.

⁵⁰ Art. 72 c. 2 Cost. (1961): *El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control. La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.*

tempo dal 31 dicembre 1999 - ogni ingerenza sarebbe definitivamente cessata, consentendo al governo *panameño* di acquisire pieni diritti sull’area⁵¹.

La stipula di tali accordi, sebbene accordata solo in ragione della diminuzione dell’importanza economica e militare dell’idrovia, fu vissuta dalla comunità d’affari statunitense come una svendita del suolo patrio.

Il Senato americano ratificò in ogni caso gli accordi, mentre a Panama la nuova pattuizione conobbe l’assenso del popolo, chiamato ad esprimersi in apposito referendum il 23 ottobre 1977⁵².

8. Reagan e Bush sr.: i repubblicani tra operazioni militari e «shock oil»

Nel 1980, con l’elezione di Ronald Reagan, le relazioni tra gli Usa e gli Stati latinoamericani tornarono ad essere improntate sull’uso della violenza. Il Presidente della *deregulation* offrì sostegno, infatti, all’esercito salvadoregno nella guerriglia contro il FLN, armò i *Contras* contro il governo sandinista del Nicaragua, invase infine la piccola isola di Grenada allo scopo di destituire il governo filo-sovietico di Hudson Austin (*Operazione Urgent Fury*)⁵³.

Nell’area da noi considerata, maggiori tensioni si realizzarono ancora una volta nella riottosa regione panamense, ove il Governo di Washington tentò di addivenire ad un’ulteriore revisione del trattato a sé più favorevole. Tale manovra fu destinata, tuttavia, ad incontrare l’opposizione di Torrijos, il quale nei mesi a seguire fu coinvolto in un incidente aereo, analogo a quello occorso al presidente ecuadoregno Jaime Róldos. Data l’ostilità di entrambi i Presidenti all’*establishment* americano, non pochi furono i commentatori che ipotizzarono una mano della Cia nell’operazione⁵⁴.

Le relazioni con la Repubblica panamense parvero, ad ogni modo, normalizzarsi con l’elezione di Manuel Antonio Noriega (1983-1989), un militare che fin dagli anni Settanta aveva fornito informazioni riservate alle agenzie statunitensi. Grazie alla sua collaborazione, il *Diplomatic Security Service* poté installare, infatti, stazioni di sorveglianza su tutta l’area caraibica, oltreché basi sul golfo *de los Mosquitos* per combattere i sandinisti. A distanza di poco tempo si scoprì, tuttavia, che le informazioni che Washington condivideva con Noriega (tra cui l’importante piano di sorveglianza americano dell’intero continente) venivano rivendute a Castro e ad Ortega, che il Paese si faceva da tramite con il blocco sovietico per assicurare la fornitura di armi e finanziamenti ai rivoluzionari del

⁵¹ N. Araújo, M.A. García, G. Girardi, *Il Trattato Torrijos-Carter*, in *Latinoamerica*, 71, 1999, 47-52; M. Moresco Fornasier, *Dopo Torrijos: ancora “zona del canale”*, in *Latinoamerica*, 30-31, 1990, 3-7.

⁵² Alla consultazione ha partecipato il 67% degli aventi diritto e si sono espressi a favore della ratifica il 97,3 dei votanti.

⁵³ Su quest’ultimo intervento si veda in particolare: G. Cecchini, *Problemi giuridici sollevati dal caso di Grenada*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 1984, 735-756.

⁵⁴ Tra questi, ad esempio, John Perkins, il quale nel libro *Confessioni di un sicario dell’economia* afferma che una bomba fu messa a bordo dell’aereo per interessi americani.

centroamericana, che esso era divenuto una delle principali piazze mondiali del narcotraffico e del riciclo del denaro sporco.

Il Presidente panamense divenne, pertanto, un personaggio scomodo per gli Usa, i quali alla fine degli anni Ottanta approvarono una serie di sanzioni economiche contro il Paese nel tentativo di allontanarlo dalla politica. Il Congresso votò in particolare la sospensione di ogni forma di assistenza economica e militare al Paese, l'eliminazione di tutti i prestiti da parte di istituti di credito nazionali, la sospensione delle preferenze commerciali e di tutti i pagamenti al regime militare per l'affitto del Canale. Tali operazioni si tradussero in un decadimento significativo dell'economia del Paese, il cui reddito conobbe una contrazione di oltre il 25%.

Falliti i tentativi di pressione economica, gli Usa organizzarono un colpo di Stato contro Noriega, ma anche questo tentativo risultò vano. Il neoeletto Presidente Bush si risolse così ad occupare militarmente il Paese, trovando nella mancata accettazione della sconfitta elettorale di Noriega, il *casus belli*.

A tutela dell'incolumità dei cittadini americani e per difendere i diritti umani nell'istmo, il 20 dicembre 1989 prese avvio così l'operazione *Just Cause*, la più importante manovra militare organizzata dal Paese dopo la guerra del Vietnam. In tale occasione, ventisette mila soldati americani sbarcarono nell'istmo e deposero Noriega, il quale fu tradotto in Florida e processato per narcotraffico⁵⁵.

L'OAS condannò senza ritardo l'invasione, chiedendo il ritiro delle truppe americane⁵⁶. Non altrettanto fece il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ove gli Stati Uniti trovarono il risoluto appoggio di Francia e Gran Bretagna, potenze che in quel periodo avevano realizzato operazioni analoghe in Ciad e nelle isole Falkland⁵⁷.

Terminate le operazioni militari, Guillermo Endara (1989-1994) si proclamò legittimo presidente del Paese, prestando giuramento in inglese nella base di Fort Clayton. Veniva così ad instaurarsi un nuovo governo filo-americano, la cui presenza non fece altro che aumentare il sentimento di ostilità già ampiamente presente nel Paese contro il Governo di Washington.

⁵⁵ Per un approfondimento: A. Riccio, *Panama, cronaca di un'invasione annunciata*, in *Latinoamerica*, 37-38, 1990. Ulteriori approfondimenti sull'intera vicenda del Canale di Panama possono ritrovarsi in: J.L. Roquebert Leon, V. Ortiz, *The Hanseatic Project in Panama: from Autonomy and Free Trade in the 19th Century to Sovereignty and Institutional Transitism in the 20th Century*, in *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 49, 2022, 1; M.A. Gandasegui Jr., *The Military Regimes of Panama*, in 35 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 1 (1993); O.J. Pérez, *Public Opinion and the Future of U.S.-Panama Relations*, in 41 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 1 (1993).

⁵⁶ Cfr. P. Pirrone, *L'uso della forza nel quadro dell'OSA*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1, 1986, 20-40.

⁵⁷ Tra le diverse pubblicazioni sul tema si rinvia a: E. Rogati, *Profilo storico-giuridico della controversia sulle Falkland-Malvine*, in *Nuovi studi politici*, 4, 1982, 111; G. Garavaglia, *La crisi delle Falkland e i suoi riflessi sul quadro politico internazionale*, in *Il Mulino*, 6, 1982, 908 e G. Salvini, *La questione delle Falkland*, in *Aggiornamenti sociali*, 5, 1982, 383-386.

Oltre che per le ingerenze militari, le presidenze repubblicane devono essere ricordate, infine, per aver contribuito, anche loro malgrado, al collasso economico venezuelano, realizzatosi nel corso degli anni Ottanta.

Il Governo di Washington, al fine di danneggiare l'economia sovietica nel rinnovato clima di competizione Est-Ovest, stabilì infatti l'aumento della produzione del greggio, una misura inevitabilmente destinata a produrre la contrazione del valore del bene (*shock oil*).

La caduta della domanda realizzò significative conseguenze nell'economia venezuelana, Paese tra i maggiori produttori petroliferi del mondo. In assenza di investimenti strutturali, l'agiatezza prodottasi sotto la presidenza di Pérez Alfonzo⁵⁸ si disperse, infatti, in pochi anni. La spesa pubblica non poté più essere finanziata dalle contenute entrate statali, ed il Paese – per garantire il proprio debito – dovette dare attuazione alle politiche economiche neoliberiste promosse dall'amministrazione americana (c.d. *Washington consensus*)⁵⁹. La “cura economica”, come è evidente, consistette in privatizzazioni, liberalizzazioni, svalutazione della moneta, misure che – in netta contrapposizione al populismo distributivo che aveva caratterizzato l'ultimo decennio – aprirono la strada alla *rivoluzione bolivariana* di Hugo Chávez.

9. La fine della guerra fredda e la lotta al narcotraffico

Caduto il comunismo, le relazioni tra gli Stati Uniti e i Paesi dell'America meridionale non assunsero, tuttavia, quelle caratteristiche di distensione che la fine della rivalità bipolare aveva fatto auspicare. Già all'indomani del crollo del Muro, gli Usa trovarono, infatti, nuove ragioni per porre in essere forme di intervento nel subcontinente, sulla base dell'antico *Corollario Roosevelt*: si trattò, in particolare, della lotta al narcotraffico e della protezione della sicurezza internazionale.

Le prime operazioni in tal senso si realizzarono sotto la presidenza Bill Clinton, ed ebbero come destinatario la Colombia, il Paese che per oltre mezzo secolo era stato il più fedele alleato degli Usa.

Nello Stato di Bogotà, proprio in ragione del lungo sodalizio, la lotta politica aveva assunto le sembianze di uno scontro, tra una pluralità di fazioni, le quali nel breve tempo avevano trasformato l'opposizione parlamentare in vere e proprie azioni di guerriglia finalizzate a contrastare l'indirizzo filoamericano delle coalizioni al Governo.

Nel 1952, in particolare, erano sorte le FARC (*Fuerzas Armada revolucionaria de Colombia*), il più capillare e potente movimento guerrigliero di tutta l'America meridionale, il quale, grazie all'appoggio delle popolazioni contadine ed al supporto offertogli da altri gruppi di guerriglia tra cui EPL, M-19, ELN, era riuscito a sottrarre negli anni persino intere regioni al controllo del potere statale (Sumapaz, Pato, Guyabero e Marquetalia).

Tra il 1958 e il 1966, nel periodo di massima acuzione degli scontri, l'esercito rivoluzionario realizzò oltre 17.500 esecuzioni sommarie. I

⁵⁸ Cfr. G. Cassetta, *Colombia e Venezuela. Il progresso negato (1870-1990)*, cit., 192-193.

⁵⁹ Per un approfondimento sul punto si rinvia a: G. Gabellini, *Dottrina Monroe. L'egemonia statunitense sull'emisfero occidentale*, 2022, 183.

combattimenti cessarono solo nel 1984 con gli *Accordi della Uribe*, siglati sotto la presidenza del conservatore Belisario Betancour Cuartas. Le FARC cominciarono quindi ad agire su un terreno di legalità, dando origine al partito *Unión Patriótica*. Il nuovo impegno parlamentare ebbe tuttavia breve durata: in conseguenza dell’uccisione di numerosi suoi membri da parte di formazioni paramilitari di destra, la dirigenza dell’ex gruppo insurrezionale decise infatti l’abbandono dell’opposizione legale e la ripresa della lotta armata.

La nuova fase della guerra intestina si incentrò in particolare sul controllo del mercato della droga, un settore indispensabile tanto al finanziamento della lotta armata, quanto agli interessi delle bande criminali, sul cui sostegno il Governo aveva potuto contare per porre argine alle azioni sovversive (es. *Cartello di Medellín* di Pablo Escobar).

Proprio nella necessità di far fronte a tali emergenze, gli Stati Uniti tornarono ad esercitare un ruolo di primo piano nella politica colombiana. Il 3 agosto 1998, il Capo dello Stato Andres Pastrana strinse, infatti, un accordo con il Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton denominato *Plan for peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*. In forza di tale intesa, più comunemente nota come *Plan Colombia*, il Governo di Washington garantì al Paese un massiccio sostegno economico e militare per la lotta al narcotraffico, lo sviluppo economico e sociale, il rafforzamento istituzionale⁶⁰.

A dispetto di quanto annunciato, i finanziamenti assunsero, tuttavia, in modo quasi esclusivo, la forma di armamenti e programmi di formazione di squadre paramilitari, specie nel momento in cui il Presidente Pastrana decise di interrompere ogni trattativa di pace con le FARC.

La soluzione militare fu preferita al dialogo anche sotto la presidenza di Álvaro Uribe, il quale con l’attuazione del programma *Política de Seguridad Democrática* non fece altro che moltiplicare le sparizioni forzate, i sequestri e gli omicidi politici, come il caso del rapimento della candidata alla Presidenza Ingrid Betancourt Puleci ampiamente dimostrò.

Per arrivare a nuovi tentativi di dialogo si dovette attendere la presidenza di Juan Manuel Santos, il quale affidò ai governi cubano e norvegese il ruolo di garanti nelle trattative. Alla pacificazione finale si giunse soltanto il 24 agosto del 2016 con la stipula tra le due fazioni dell’*Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

La nuova rilevanza assunta dalla lotta al narcotraffico, quale elemento di stabilizzazione dell’intero subcontinente latinoamericano, fu evidenziata dalla delegazione americana anche in occasione del definitivo abbandono delle strutture del canale di Panama. Con il rituale trasferimento, gli Stati Uniti si assicurarono, infatti, il mantenimento di basi nel territorio del Paese, nonché il diritto di avvalersi del suo spazio aereo e delle sue acque

⁶⁰ Come ricorda Castano Vargas, le ingenti somme di denaro impiegate hanno reso il *Plan Colombia* il programma di aiuti più importante in tutta la storia dello Stato colombiano, collocando il Paese al terzo posto come destinatario di aiuti militari americani dopo Egitto ed Israele. Cfr. D. Castano Vargas, *Il conflitto armato in Colombia: evoluzione e accordo di pace*, in *Federalismi.it*, 8, 2018, in: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36129>.

territoriali in vista di future eventuali operazioni di contenimento del crimine organizzato e di lotta al traffico internazionale di stupefacenti.

Deve ricordarsi, in ultimo, che l'unico intervento militare realizzatosi sotto la presidenza Clinton – l'*Operation Uphold Democracy* volta a ristabilire la pace nell'isola di Haiti dopo il colpo di Stato di Raoul Cédras contro Jean-Bertrand Aristid – ricevette la preventiva autorizzazione dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Risoluzione n. 940 del 31 luglio 1994) ed ebbe carattere multilaterale, prevedendo la partecipazione di corpi di spedizione polacchi, caraibici ed argentini⁶¹.

10. La Presidenza Bush jr.: l'*Axis of evil* in America latina

All'indomani dell'11 settembre, George W. Bush – nel suo discorso sullo stato dell'Unione del gennaio del 2002 - invocò l'esistenza di un *axis of evil*, un nuovo *impero del male*⁶² contro il quale gli Stati Uniti avrebbero dovuto combattere per assicurarsi il mantenimento di quelle libertà che i *Framers* avevano duramente conquistato⁶³.

Alla base del disegno vi erano le speculazioni del movimento *neocon*⁶⁴, una corrente di opinione che attraverso importanti *think tank* aveva lanciato il *Progetto per il nuovo secolo americano*, un programma diretto ad affermare la *leadership* globale statunitense attraverso due importanti strumenti: la guerra preventiva e l'esportazione della democrazia⁶⁵.

Le operazioni connesse alla strategia si realizzarono, come è noto, in medio oriente, in Stati accusati di essere *sponsor* del terrorismo internazionale, ma importanti conseguenze si ebbero anche nel subcontinente latinoamericano, ed in particolare in Venezuela, Paese che, a far tempo dagli anni Settanta, aveva visto la propria politica progressivamente allontanarsi dall'influenza americana, e ciò nonostante rappresentasse per gli Usa, un territorio di importanza strategica sia per la sua collocazione geografica, sia per la grande disponibilità di risorse naturali⁶⁶.

Nel Paese dell'Orinoco, conseguentemente alla "cura economica" di Reagan era venuta a realizzarsi una amplissima insoddisfazione popolare sfociata dapprima in movimenti di piazza (il *curacazo*), poi in tentativi di colpi di Stato ed infine nell'elezione a larga maggioranza del leader del

⁶¹ Per questo motivo M. Del Pero ha parlato di «*sintesi neowilsoniana del secondo Clinton*». Cfr. M. Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo. 1776-2011*, cit., 412.

⁶² Si riprende per assonanza l'espressione usata da Ronald Reagan, in un discorso pronunciato l'8 marzo 1983 ad Orlando (Florida), per designare l'impero sovietico.

⁶³ Il discorso può essere letto in <https://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>.

⁶⁴ Per un approfondimento: G. Dottori, *I neocon e l'America di George W. Bush*, in *Gnosis*, 2, 2021, 146-157.

⁶⁵ Maggiori approfondimenti in: G. Terranova, *La guerra santa di Bush*, in *Il Ponte*, 12, 2002, 9-11.

⁶⁶ Si legga in proposito il discorso di condanna pronunciato da Colin Powell contro il Venezuela nella sezione speciale dell'Assemblea generale dell'OAS, convocata per il giorno 18 febbraio 2002. Il testo è reperibile all'indirizzo: <https://20012009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2002/9537.htm>.

Movimento Quinta Repubblica (poi *Partido Socialista Unido del Venezuela*) Hugo Chávez Frías. Quest’ultimo, nel lungo periodo della sua carica (1998-2013), si fece promotore di un radicale programma di riforma dello Stato (presto ribattezzato *República Bolivariana de Venezuela*)⁶⁷, delineato nella Costituzione, del 1999, in seguito emendata per consentire la rielezione immediata ed illimitata di qualsiasi carica elettiva⁶⁸.

La sua ricetta economica si fondò sull’indipendenza dei settori strategici (elettricità, cemento, siderurgia, banche e telefonia), sulla prestazione di ampi servizi sociali (sanità, alfabetizzazione, alloggi), sulla lotta ad ogni forma di disuguaglianza. Grazie ad essa i risultati non tardarono ad arrivare: la popolazione sotto la soglia della povertà si ridusse del 13% in soli quattro anni, il Paese si liberò dalla piaga dall’analfabetismo e diciassette milioni di cittadini (quasi il 70% della popolazione) ricevettero per la prima volta, assistenza medica.

Se tali furono i traguardi raggiunti in politica interna, più preoccupanti agli occhi degli Stati Uniti si rivelarono le relazioni da esso intraprese con una pluralità di *Stati canaglia* ricompresi nella lista dell’*axis of evil*: l’Iran di Ahmadinejad, la Siria di Assad, la Libia di Gheddafi. A questi dovette aggiungersi, nell’agosto 2000, anche l’Iraq di Saddam Hussein, Stato con il quale Caracas prese contatti al fine di elaborare una strategia comune per la determinazione del prezzo del greggio in vista delle necessità delle nazioni produttrici.

La mossa destò rilevante preoccupazione nel Governo di Washington, il quale manifestò la propria preoccupazione di trovarsi senza una “riserva energetica”, nel caso in cui il Paese avesse deciso di schierarsi con Baghdad in future operazioni militari.

A far tempo dal 2007, il *líder* venezuelano intrecciò, significativi rapporti diplomatici anche con la Russia di Putin, offrendo ad essa il proprio sostegno all’ambizioso progetto di riaffermarsi come potenza globale alternativa agli Stati Uniti⁶⁹.

In tale ottica, il Paese rilasciò a *Gazprom* la concezione trentennale per lo sfruttamento dei giacimenti *Urumaco-1* e *Urumaco-2* e a Rosneft quella per l’utilizzo degli *off-shore* di Patao e Mejillones; progettò inoltre con Mosca la realizzazione di un gasdotto del Sud, il quale dopo aver collegato Venezuela, Bolivia, Brasile, Argentina, avrebbe fornito metano al gasdotto transcaribico e centroamericano, garantendo così alle isole Antille e ai Paesi della terraferma il costante apporto energetico a loro necessario.

⁶⁷ Si veda al riguardo: L.G. Sciannella, *L’instaurazione di un nuovo ordine costituzionale in Venezuela: dalla forzatura del vecchio sistema ai problemi della Constituyente originaria*, in questa *Rivista*, 1, 2000, 49-68.

⁶⁸ Per un approfondimento sulla genesi e il contenuto di questa Carta si rinvia, tra i tanti lavori, a: G. Pisarello, *La Constitución venezolana de 1999 en el “nuevo” constitucionalismo latinoamericano*, in questa *Rivista*, 2, 2012, 395-413; G. Salmorán, *Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latino americano o nuevas autocracias plebiscitarias?*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2, 2016, 7; M. Pedrazzi, *La Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2007, 368-377.

⁶⁹ Intenzione manifestata dal Presidente della Federazione Russa nel discorso da egli tenuto alla Conferenza Internazionale per la sicurezza di Monaco, nel 2007.

In cambio delle concessioni, la Russia acconsentì a varie ristrutturazioni del debito venezuelano e assicurò al Paese la fornitura di 600 mila tonnellate di grano, cereale indispensabile per provvedere alla nutrizione di grandi sacche della popolazione in condizione di estrema indigenza.

Sotto il profilo militare Caracas e Mosca strinsero, inoltre, importanti accordi di cooperazione tecnico-assistenziale, finalizzati non solo a modernizzare la flotta aeronautica ed il sistema missilistico, ma a proteggere altresì il c.d. *arco minero*, un'area estesa a sud del fiume Orinoco estremamente ricca di giacimenti di oro, bauxite, coltan e diamanti. In cambio dell'assistenza, Chávez assicurò all'alleato una base navale ove ospitare bombardieri strategici (isola La Orchila), la quale fu da esso immediatamente utilizzata per realizzare manovre congiunte nel Mar dei Caraibi, come atto dimostrativo contro le operazioni militari americane, effettuate nel Mar Nero nel corso del conflitto con la Georgia.

Chávez realizzò, infine, la «*patria grande*» ipotizzata dal *Libertador*⁷⁰, trasformando in realtà una serie di progetti di cooperazione fra Stati latinoamericani, che il panamericanismo novecentesco non era stato in grado di realizzare⁷¹. Tra questi devono ricordarsi: *Petrocaribe*, un'intesa di diciotto Stati avente ad oggetto la fornitura del petrolio, destinata in seguito a trasformarsi in *Petroamerica*, con il coinvolgimento di tutti gli Stati americani ad eccezione di Stati Uniti e Canada; ALBA-TCP (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra - Tratado de Comercio de los Pueblos*) un accordo attraverso il quale diversi Paesi del subcontinente davano vita ad uno spazio finanziario integrato dotato di una banca centrale e di una moneta virtuale (il *sucre*) sostitutiva al dollaro nelle transazioni tra i Paesi membri e CELAC (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*), un organismo incaricato di intensificare l'integrazione politica, economica, sociale e culturale di Sudamerica e Caraibi⁷².

L'insieme di tali determinazioni, unitamente al timore di veder definitivamente tramontata l'influenza degli Stati Uniti nell'area, indussero il governo Bush ad offrire il proprio sostegno al colpo di Stato ordito contro il *Comandante* da ampi settori dell'imprenditoria e del sistema comunicativo. In *putsch*, tuttavia, avversato da ampi strati della popolazione e dal basso esercito, fallì in soli tre giorni (14 aprile 2002), provocando come unica conseguenza l'ulteriore rafforzamento della popolarità di Chávez⁷³.

⁷⁰ Cfr. M. Iacometti, *Considerazioni "minime" su alcuni aspetti del pensiero costituzionalistico di Simón Bolívar*, in S. Bagni, G. A. Figuero Mejía, G. Pavani (coord.), *La Ciencia del derecho constitucional comparado*, Ciudad de Mexico, 2017, 1055-1097.

⁷¹ Per questi si veda H. Herring, *Storia dell'America latina*, cit., 1321. Per le origini del panamericanismo T. Halperin *Storia dell'America Latina*, cit., 263.

⁷² Su tali organizzazioni si veda: A. Mastromarino, *Processi di integrazione in America latina: il valore del formante giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, 50, 2022, 453-481. Sul tema dell'integrazione regionale in America meridionale si veda *ex multis*: M. Carducci, P. Riberi (cur.), *La dinamica delle integrazioni regionali latinoamericane*, 2013.

⁷³ Sul rafforzamento della figura di Chávez e sulla sua deriva autoritaria si vedano: L.G. Sciannella, *L'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale in Venezuela: dalla forzatura del vecchio sistema ai problemi della Constituyente originaria*, in questa *Rivista*, 1, 2000, 49-68; T.E. Frosini, *Venezuela: Chavez, il presidente nel suo labirinto*, in *Quad. cost.*,

Tornati sul terreno della contrapposizione legittima, gli Usa tentarono, da ultimo, nel novembre 2005, di arginare i progetti di integrazione regionale *chavista* più sopra ricordati. Proposero, in particolare, l'istituzione di un'Area di Libero Commercio delle Americhe (ALCA), la quale, tuttavia, nel corso del IV Vertice delle Americhe, incontrò l'opposizione di molteplici Governi latinoamericani e caraibici, tra i quali, oltre a Chávez, il presidente argentino Néstor Kirchner ed il brasiliano Luiz Inácio Lula da Silva.

11. Barack Obama tra novità e continuazione

Il fallimento strategico determinato dalla Seconda guerra irachena e l'indignazione provocata dalle pratiche di guerra al terrore attuate nelle prigioni di Abu Grahیب e Guantanamo⁷⁴, frantumarono irrimediabilmente il consenso degli statunitensi attorno ad una politica estera attiva, interventista e globale.

Alle consultazioni del 2008, gli elettori premiarono così Barack Obama, il candidato che si era fatto interprete di un nuovo indirizzo in politica estera, incentrato sulla restaurazione di buoni rapporti con i tradizionali partner europei, sull'abbandono di impraticabili «utopie di palingenesi geopolitica e culturale del Medio Oriente»⁷⁵, sulla riapertura di un dialogo multilaterale intorno a temi fondamentali come il cambiamento climatico e la non proliferazione nucleare⁷⁶.

Le buone intenzioni manifestate in campagna elettorale dovettero scontrarsi, tuttavia, con la *realpolitik* e con l'indole stessa del loro propositore, un uomo, che fin dall'investitura senatoriale in Illinois, si era dimostrato più incline a raggiungere soluzioni mediane che a farsi paladino di posizioni dogmatiche. La sua politica di compromesso fu immediatamente percepibile nello scacchiere mediorientale, ove al rapido disimpegno in Iraq si accompagnò la ripresa delle ostilità in Afghanistan, ma caratterizzò anche i rapporti con gli Stati latinoamericani, rispetto ai quali l'impegno ad intraprendere relazioni paritarie fu sovente disatteso per non esacerbare le opposizioni interne o turbare gli equilibri internazionali.

4, 2007, 872-874; F. Pesci Feltri, *Venezuela: The Dismantling of the Rule of Law Since the Instauration of the Chavista Regime*, in *2 Italian Journal of Public Law* 224 (2020).

⁷⁴ Sul tema la bibliografia è assai vasta. Si ricordano tra i molti scritti: T.E. Frosini, *Lo Stato di diritto si è fermato a Guantánamo*, in questa *Rivista*, 4, 2005, 1645-1671; R. Cisotta, *Le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario nelle prigioni di Guantanamo*, in *I diritti dell'uomo*, 2, 2006, 59-68; M. Bergo, *I confini di Guantanamo: Obama e la Rule of Law*, in *Quad. cost.*, 3, 2009, 699-702; F. Fabbrini, *Lotta al terrorismo: da Bush a Obama, passando per la Corte Suprema*, in *Quad. cost.*, 1, 2011, 89-103; Maurizio Cermel, *Costituzione democratica e tortura*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2012, 53-78 e C. Sartoretti, *La dottrina statunitense in tema di diritti*, in questa *Rivista*, 4, 2014, 1513-1518.

⁷⁵ Così M. Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo*, cit., 436.

⁷⁶ Tali temi trovano esplicita menzione già nel discorso inaugurale pronunciato dal Presidente nel gennaio 2009. Il discorso è consultabile all'indirizzo: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>.

Situazioni di questo genere si ebbero, ad esempio, con Cuba - ove alla ripresa delle relazioni internazionali non si accompagnò l'eliminazione del Paese dalla lista degli Stati *sponsor* del terrorismo né un allentamento significativo delle misure di embargo - e con il Messico, Paese che nonostante divenne il terzo partner commerciale degli Stati Uniti, non vide l'approvazione di alcuna legge a favore dei suoi 5,8 milioni di cittadini, presenti in modo irregolare sul territorio degli Stati Uniti.

La migliore smentita delle intenzioni iniziali si ebbe, tuttavia, nelle relazioni con il Venezuela⁷⁷, ordinamento che, in seguito ad un'allocuzione del suo nuovo Presidente Nicolás Maduro - nella quale affermava che gli Stati Uniti costituivano un impero volto alla conquista di liberi Stati sovrani - si vide destinatario di pesanti sanzioni economiche, oltreché dell'inclusione nella lista degli *Stati canaglia*⁷⁸. La situazione di *bloque* è stata, in seguito, confermata dal dimissionario Obama pochi giorni prima di lasciare la carica presidenziale.

12. La Presidenza Trump: «(Nord) America First»

Sotto la Presidenza di Donald Trump, gli Stati Uniti tornano a collocarsi su una linea isolazionista, chiaramente esemplificata nel motto «*America First*. Egli, come affermò fin dal suo primo viaggio a Riyad, il 21 maggio 2017, si astenne, infatti, nel suo mandato dall'attuare qualsivoglia azione politica diretta a «dire agli altri come vivere, cosa fare, chi essere o come pregare». L'unico scopo perseguito fu quello di creare *partnership* commerciali.

Sulla base delle summenzionate considerazioni, la politica estera attuata nel Paese tra il 2017 e il 2021 si caratterizzò per l'abbandono della storica preferenza accordata alle relazioni con gli Stati condividenti i medesimi ideali. L'unico aspetto oggetto di considerazione divenne la convenienza economica dell'affare, ed è per tale motivo, che si ebbero relazioni più intense con la Russia che con lo storico alleato tedesco⁷⁹.

In ambito latinoamericano, l'isolazionismo si tradusse principalmente nell'inedito ingresso relazionale di attori che mai precedentemente avevano toccato il suolo americano: la Russia, la Turchia e la Cina.

Quest'ultima, in particolare, consolidò la propria penetrazione politica ed economica in Sud America, per mezzo dell'allargamento delle rotte commerciali, del salvataggio di imprese locali in decozione, della stipula di accordi bilaterali per l'importazione delle materie prime necessarie al suo sviluppo.

Anche in questo caso, la *República Bolivariana* fu il Paese ove si produssero più che altrove gli effetti degli indirizzi della politica estera americana. Grazie al disinteresse *trumpiano*, gli investitori cinesi

⁷⁷ Executive Order 13692—Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela, in: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13692-blocking-property-and-suspending-entry-certain-persons-contributing>.

⁷⁸ Si veda D. Fabbri, *Stati uniti vs Maduro, tra ragione e sentimento*, in *Limes - Venezuela, la notte dell'alba*, 3, 2019.

⁷⁹ Cfr. G. Pancheri, *L'Impero americano*, cit., 98.

realizzarono, infatti, importanti infrastrutture pubbliche nel Paese, investirono nell’industria delle telecomunicazioni e realizzarono importanti intese commerciali con operatori privati.

Relazioni di prim’ordine si realizzarono, invero, anche in altri Paesi dell’area geografica. Nel 2018, ad esempio, Panama chiuse le relazioni diplomatiche con Taiwan in favore di Pechino, mentre il governo del Nicaragua concesse a Xi Jinping il nulla osta alla realizzazione di un canale concorrente a quello di Panama. Secondo gli accordi, il Governo cinese avrebbe ottenuto la gestione del nuovo tracciato per i primi 50 anni, con prelazione per i successivi 50 anni. Il progetto fu, tuttavia, abbandonato nel 2018.

Oltre agli accordi di natura commerciale non mancarono neppure intese di tipo militare, comprendenti programmi di addestramento ed esercitazioni congiunte tra l’esercito popolare cinese e le milizie di taluni Paesi latinoamericani (Brasile e Cile). Numerosi ufficiali di Paesi latinoamericani si recarono, infine, a Pechino per elaborare piani di cooperazione e supporto finalizzati al mutuo vantaggio in caso di crisi.

Solo in un caso l’amministrazione Trump abbandonò il consolidato indirizzo eccezionalista e, anche in tale occasione, il destinatario fu la Repubblica del Venezuela. Il 23 gennaio 2019, il Governo di Washington offrì, infatti, il proprio sostegno economico al colpo di Stato attuato da Juan Gerardo Guaidó ai danni di Maduro. Tale sollevazione diede luogo ad una grave situazione di incertezza nel Paese, solo da poco parzialmente superata, posto che il sostegno popolare alla rivoluzione bolivariana è ancora elevatissimo.

13. Joe Biden, i tempi attuali e le prospettive future. Alcune considerazioni

I quattro anni della Presidenza Biden si sono dimostrati, in ultimo, confusi e incerti sotto molti aspetti della politica estera. Il Presidente democratico, se da un lato ha inaugurato un nuovo indirizzo multilaterale su questioni di ampio respiro come la sanità e l’ambiente (rientro negli accordi sul clima e nell’OMS), dall’altro ha seguito logiche tradizionali di conflitto con la Cina, l’Iran, la Repubblica Democratica Popolare di Corea, potenze alle quali si è aggiunta, da ultimo, la Russia, contro la quale è indirettamente impegnato anche militarmente, con il sostegno all’invasa Ucraina.

La stessa ambivalenza si è riprodotta anche nei rapporti con l’emisfero meridionale del continente. Nel luglio 2022 al *Summit delle Americhe* egli ha annunciato, infatti, la predisposizione *dell’Americas Partnership for Economic Prosperity*, un piano di investimenti nella regione, diretto a rafforzare le catene di approvvigionamento, promuovere la decarbonizzazione e la biodiversità, aggiornare il “contratto sociale” tra i governi e i loro popoli. Cuba, Venezuela e Nicaragua sono stati però esclusi da ogni forma di collaborazione e nei confronti di essi sono state confermate tutte le sanzioni precedentemente disposte. Tale condotta, ha provocato il boicottaggio dell’incontro da parte dei leader del Messico e dei tre paesi centroamericani che compongono il Triangolo del Nord: El Salvador, Guatemala e Honduras.

All'esito dei contestati lavori, l'unico risultato di un certo rilievo è stato quindi la *Dichiarazione di Los Angeles sulla migrazione e la protezione*, un accordo che impegna gli Stati Uniti ad accogliere 20.000 rifugiati dall'America Latina nei prossimi due anni. Biden si è anche impegnato, inoltre, ad aumentare di 11.500 unità il numero di visti per lavoratori stagionali provenienti dall'America centrale e da Haiti.

Al di là di tale episodio, la Casa Bianca ha dimostrato in ogni caso che l'America Latina si colloca al quarto posto di importanza nei suoi indirizzi di politica estera, dopo Ucraina, Asia e Medio Oriente.

Si tratta di una sottovalutazione azzardata, destinata certamente ad essere rivista nei prossimi anni, posto che il territorio, oggi più che ieri, riveste un'importanza strategica non solo per gli Stati Uniti, ma per l'intero mondo globalizzato. Non può dimenticarsi, infatti, che nel suo territorio si colloca la produzione del 60% del litio mondiale indispensabile per le tecnologie, vi è la più grande riserva di petrolio dolce leggero, recentemente scoperto al largo della Guyana⁸⁰ ed il 31% dell'acqua dolce del mondo. Il tutto, senza dimenticare, la foresta amazzonica, polmone verde del pianeta.

Le sfide si presentano, quindi, di non poco momento, non solo perché i *competitors* (Cina Russia ed Iran) sono ormai sempre più avvinti nelle maglie della finanza globale⁸¹, ma anche perché essi si fanno portatori di modelli alternativi alla democrazia occidentale, destinati a conoscere, in tempi di crisi, sempre maggiore apprezzamento

La *Dottrina Monroe*, a duecento anni dalla sua comparsa, dovrà quindi trovare nuovi adattamenti al contesto, ed il 2024 - con le elezioni negli Stati Uniti ed in Venezuela - potrebbe costituire l'avvio di questa nuova svolta.

Per ora, in ogni caso, resta ancora la *geografia*, e non la *politica*, a definire le Americhe.

Mirko Della Malva
Dip.to di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici
Università degli Studi di Milano
mirko.dellamalva@unimi.it

⁸⁰ La Guyana si annuncia già ad essere un nuovo territorio di contesa nella geopolitica latinoamericana, come dimostra il referendum organizzato da Maduro nel dicembre 2023.

⁸¹ Il caso è soprattutto quello della Cina, che ha acquistato il 46% del debito pubblico statunitense e 2500 miliardi di dollari di beni strumentali. Essa deve quindi fare i conti con la sua pericolosa dipendenza dal valore del dollaro e con le conseguenze che una marginalizzazione economica americana può produrre. I rapporti con Washington sono pertanto oggi sulla competizione, ma anche sulla collaborazione e l'interdipendenza. Si veda sul punto: M. Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo. 1776-2011*, cit., 451.