

Processi di integrazione in America latina: il valore del formante giurisprudenziale

di Anna Mastromarino

Abstract: Integration Processes in Latin America: The Impact of the Jurisprudence – The essay aims to reflect on the Regional Integration in Latin America: first, by stressing the sense of the concept of “Latin America” from a political perspective; then, by underlining the complex nature of this process. The thesis that is intended to be argued is that the most important advances in the field of regional integration have been produced by the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, in part by abandoning the European integration model

Keywords: Latin America; Regional Integration; Inter-American Court of Human Rights.

1. Per prima cosa, definire il campo di indagine

La prima operazione con cui si deve confrontare chi voglia riflettere sui processi di integrazione nel continente americano, con il fine di comprenderne le ricadute sul piano del diritto pubblico, è quella di tracciare coordinate geopolitiche capaci di ancorare alla riflessione giuspubblicistica il ragionamento intorno alle relazioni internazionali che animano l’area.

Voler prescindere dalle fratture culturali, economiche e sociali, ma anche dalle dinamiche politico-giuridiche delle diverse regioni del continente e dagli effetti che producono sul piano dei rapporti tra i diversi ordinamenti, significa sottovalutare fattori determinanti capaci di incidere non solo sul “se”, ma anche sul “come” integrare. Del resto se l’ambito in cui si compara non è mai indifferente, fare comparazione in ambito costituzionale impone una previa operazione di delimitazione delle esigenze di indagine, parametrata all’oggetto da analizzare, nonché, se necessario, l’elaborazione di una metodologia, anche in contrasto con quella di altri percorsi epistemologici, capace di mettere in luce, tra le altre cose, le continuità e le discontinuità connesse alla formula politica istituzionalizzata¹ dei singoli paesi, per non rischiare di cadere in facili assonanze che conducono a fragili conclusioni².

¹ Così G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, 70 ss.

² ...in linea con l’insegnamento di L. Pegoraro, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014, in particolare 71 ss. e 133 ss.

Bisognerà allora scegliere un punto di vista privilegiato, consapevoli che la selezione del focus di osservazione condiziona i risultati che si ottengono. Non è lo stesso, infatti, analizzare i percorsi di coesione regionale avviati nel continente americano guardandoli dal nord, oppure privilegiare un altro sguardo, la cui prospettiva centrale si colloca in quella parte che siamo soliti denominare America Latina.

A seconda, infatti, cambiano i parametri e cambiano le dinamiche e, naturalmente, sono diversi anche i contenuti posti al centro del discorso regionale e gli obiettivi perseguiti.

In primo luogo, dunque, va chiarito che in questo scritto è quella centro-sudamericana e non quella genericamente americana l'ottica che sarà privilegiata, di modo che le azioni di coesione regionale che coinvolgono Stati Uniti e Canada saranno prese in considerazione solo quando utili a comprendere sino in fondo i processi attivi nel resto del continente e i loro effetti sul piano politico e costituzionale.

Non si tratta, invero, di una lettura geografica del fenomeno, nel senso che non sarà il binomio spaziale Nord-Sud a orientare queste considerazioni. O per meglio dire: non sarà la prospettiva Nord-Sud a condizionare la preliminare definizione del nostro ambito di indagine, se non nella misura in cui con il termine Sud si voglia rimandare alle considerazioni di Boaventura de Sousa Santos, quando afferma che il «Sur global no es entonces un concepto geográfico, aun cuando la gran mayoría de estas poblaciones vive en países del hemisferio Sur. Es más bien una metáfora del sufrimiento humano causado por el capitalismo y el colonialismo a escala global y de la resistencia para superarlo o minimizarlo»³.

E anche così, ossia adottando questa visione peculiare, non potremmo ancora provare ad argomentare fino in fondo la scelta del porsi oltre la frontiera canadese e quella statunitense. E ciò perché la dinamica contro-egemonica non anima allo stesso modo tutti gli ordinamenti del centro e sud America. Non per tutti la logica interregionale si fonda su presupposti anticapitalisti, anticoloniali e antimperialisti. O, quanto meno, non sempre o non in maniera prevalente.

Ecco perché, nell'opinione di chi scrive, per provare a parlare in termini più concreti dei processi di integrazione nella regione, pare opportuno fondare la scelta della delimitazione del campo di indagine ancorandosi alla prospettiva "latinoamericana" che non coincide con il piano geografico e neppure con quello socioeconomico, ma li sussume entrambe in una prospettiva più ampia.

Infatti, al di là della innegabile debolezza semantica del concetto "America Latina", bisogna riconoscere che esso può servire a circoscrivere un orizzonte di senso che nel continente americano è utile a segnare la

³ Boaventura de Sousa Santos, in particolare *Refundación del Estado en América Latina*, Lima, 2010, 43.

distanza tra due realtà socio-culturali assai diverse. In effetti, quando parliamo di America Latina ci riferiamo, più o meno inconsapevolmente, a un concetto che non si esaurisce nella cartografia e neppure nella geopolitica, ma trae il suo senso più complesso dalla dimensione storica. Potremmo quasi dire, più drasticamente, che nell'espressione "America Latina", oltre il dato spaziale, si manifesta la volontà di contrapposizione rispetto all'America anglosassone e in particolare all'egemonia statunitense, illuminata da una irriducibile tensione tra il piano della geografia e quello della storia, per lo meno a partire dal primo contatto delle popolazioni europee con i nativi⁴. Da allora, effettivamente, l'attenzione si è progressivamente centrata su elementi per così dire "agglutinanti", di natura sostanzialmente culturale e storicamente riconducibili all'età moderna, quasi a voler neutralizzare le profonde differenze originarie che, invero, distinguono le diverse regioni del centro e sud America per quel che concerne l'aspetto fisico del territorio, le caratteristiche socio-ambientali e socio-economiche; le tradizioni e le credenze; la civiltà precolombina.

Ora per quanto artificiosa e spesso fuorviante possa essere per il costituzionalista⁵, se assunta nella consapevolezza delle contraddizioni, limiti e generalizzazioni che essa porta con sé, la locuzione America Latina permette di tracciare un perimetro utile a comprendere le dinamiche in atto nel continente, tracciando alcune traiettorie di tensione.

È lo "stato di tensione", in effetti, la chiave di lettura da utilizzare in America latina: né potrebbe essere altrimenti, perché non è attraverso l'analisi delle convergenze, ma neppure delle divergenze, delle opposizioni o delle confluenze che è dato comprendere la realtà di una regione in cui anche nella contrapposizione nulla si esclude mai del tutto. Il nuovo non si sostituisce mai al vecchio; il cambiamento non soppianta mai completamente la condizione pregressa. Tutto permane, spesso in condizione di latenza, affastellato, altre volte carsicamente attivo, dando vita a una situazione di perenne tensione, data dalla convivenza di elementi tra loro contrari nel medesimo spazio pubblico, politico, sociale ed economico.

C'è tensione, dunque, tra l'identità nazionale dei singoli ordinamenti, il pluralismo della realtà indigena e la narrazione più tradizionale di un'America Latina unita e omogenea, appiattita su una visione coloniale fondata su fattori come la lingua e la religione (quest'ultima sempre meno incisiva⁶). Detto altrimenti: tra una realtà multiforme sommersa e in molti

⁴ In particolare, come ricorda L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, Roma-Bari, 2017, 7: «L'ingresso degli imperi iberici impose a quest'immensa porzione d'America un principio di unità che la geografia tendeva a contraddire od ostacolare. *Lo spazio divide ciò che la storia ambiva ad unire*» (corsivo nel testo).

⁵ Per una riflessione più approfondita sia consentito il rinvio ad A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2020, 319 ss.

⁶ Sulla sostanziale omogeneità e assenza di conflitti religiosi che ha caratterizzato per secoli il continente latinoamericano: N. Fiorita, *I rapporti tra Stati e comunità religiose in America latina*:

casi quasi nascosta alla vista e la rappresentazione di una regione pretesamente uniforme.

Ma c'è tensione anche tra cambiamento e continuità, in una regione che dopo secoli di oppressione prova a riscoprire le sue origini precolombine; in una regione che reitera con la precisione di un pendolo stagioni di instabilità a periodi di autoritarismo; momenti di espansione economica a stallo e recessione; spazi di democrazia e diritti a bui anni di repressione e violazione. Una tensione quella tra cambiamento e continuità che si registra sul piano sociale e politico e che si manifesta con particolare evidenza proprio nei processi di integrazione della regione. In quest'ambito, infatti, da una parte assistiamo alla tendenza alla giustapposizione dei trattati, di cui diremo, per cui difficilmente si procede alla sostituzione di un accordo con il successivo, quanto piuttosto alla loro sovrapposizione che determina fenomeni di latenza (letargo?), ma mai di avvicendamento di modo che il vecchio continua a vivere accanto al nuovo. Cambiamento e continuità coesistono anche nelle traiettorie di integrazione che talora si sviluppano nella dimensione domestica, alla ricerca di un dialogo regionale che possa rafforzare l'America Latina sullo scenario mondiale; in molte occasioni tendono a rinforzare il rapporto con il gigante statunitense; in altri casi ancora, prediligono l'ottica transoceanica, marcando una discontinuità con il passato, alla ricerca di nuovi partners in Europa o in Asia, anche attraverso negoziazioni subregionali.

L'America Latina è, inoltre, segnata da una perenne tensione tra retorica e ideologia, plasticamente visibile nell'esperienza del cosiddetto *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, le cui costituzioni più paradigmatiche, quella dell'Ecuador del 2008, e quella boliviana del 2009, bene rappresentano le contraddizioni di una politica ideologicamente orientata, spesso irriducibile, che, però, si consuma in una retorica che non pare concretarsi in politiche capaci di imporre il cambiamento⁷.

Negli ultimi decenni, questa tensione tra ideologia e retorica ha dato origine a quel fenomeno politico conosciuto come "onda rosa", per le forti connotazioni sul piano della retorica sociale populista, che, però, in molti casi non hanno condotto (per volontà o incapacità) al totale abbandono di diffuse pratiche economiche assai prossime a quelle neoliberali⁸. Quella virata *hacia*

una visione d'insieme, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2007. Evidenzia un progressivo cambiamento negli ultimi decenni L. Zanatta, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 243 ss. In particolare, deve essere sottolineato il progressivo crescere del peso, non solo in termini numerici, dei gruppi neopentacostali (si veda: cfr. M.G. Abramova, *Neopentacostales en América Latina. Declive de la política pública o nuevos actores políticos del siglo XXI?*, in *Iberoamérica*, 1/2020, 90 ss.).

⁷ Ancora A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 317 ss.

⁸ Come ricorda G.L. Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo. Nazioni, regionalismo e globalizzazione*, Roma, 2015, 13 ss.: il «colore identifica un chiaro mutamento rispetto ai partiti socialisti latinoamericani tradizionali degli anni sessanta e settanta, che erano movimenti fortemente ideologici, legati in vario modo e intensità al marxismo leninismo e che potevano

la *izquierda*, che ha caratterizzato l'entrata del continente latinoamericano nel nuovo secolo⁹, è stata tutt'altro che omogenea. È possibile rintracciare alcuni tratti che connotano questo percorso di allontanamento da una dinamica schiettamente liberale, così poco compatibile con i caratteri di certe latitudini del mondo, verso un modello più sociale. Ma bisogna riconoscere che il cammino di ogni Stato è stato peculiare nel rilanciare l'agenda sociale del Governo, mirando a costruire l'immagine di un paese moderno il cui impianto ricalca quello delle liberal-democrazie europee, senza rinunciare ad adottare un linguaggio più radicale sul piano sociale, salvo poi praticare un certo rigore economico, con un'inevitabile contrazione di quelle politiche sociali tanto sbandierate¹⁰.

In questo mix tra austerità e stato sociale l'impronta rossa lasciata dai movimenti che più di altri avevano lottato contro il modello economico e sociale sostenuto da Washington tende a schiarirsi lasciando spazio a un'onda sbiadita, rosa appunto, in cui il pragmatismo cede il passo all'estremismo ideologico che continua a vivere solo nel linguaggio retorico.

Parlando di processi di integrazione non è possibile, inoltre, non soffermarsi su quella tensione che innesca un cortocircuito tra una storica propensione del continente al regionalismo, da un lato, e il consolidarsi sempre più frequente di logiche nazionaliste, dall'altro.

Il crittotipo bolivariano¹¹ dell'unificazione della regione emerge

definirsi rossi. Leader come Lula del Brasile, Kirchner dell'Argentina o Bachelet del Cile, pur essendo accomunati da un intento progressista e da un impegno contro le diseguglianze sociali nei rispettivi paesi, non sono caratterizzati da un'ideologia comune forte e chiara, tanto meno di matrice marxista, ma da una retorica progressiva e nazionalista mista a un diffuso pragmatismo tanto negli affari interni quanto, spesso, in quelli internazionali. La loro impronta, definibile al più come socialdemocratica, ha portato una colorazione della sinistra latinoamericana contemporanea vicino al rosa».

⁹ Con l'espressione ci si riferisce generalmente a «un insieme certo multiforme di esperienze, che tuttavia denotano nel complesso una tendenza sufficientemente omogenea, se non altro dal punto di vista della reazione alle principali politiche contemplate dal *Washington consensus*: motivo per cui si è parlato nel merito di "postneoliberalismo", o di "neoviluppismo", o ancora di "socialismo del XXI secolo». Così sul punto A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali*, in questa *Rivista*, 1, 2018, 57 ss., in part. 61, che apre una sezione monografica intitolata *Dove va l'America Latina*.

¹⁰ D. Benzi, M. Narea, *Balance y perspectivas de la Unasur*, in J. Briceño Ruiz, J. Leal, A. Rocha Valencia, M. Serna Forcheri (coord.), *La integración latinoamericana en debate. Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes*, Buenos Aires, 2019, 47 ss.

¹¹ Come ricorda D. del Pilar Otero, *El Proyecto Bolivariano: Una propuesta latinoamericana para la convivencia internacional*, in *Studia Politicae*, 1/2003, 88: «la idea de continentalidad estuvo y está latente, aflorando en diversos momentos de nuestra historia». Seppure non debba essere sottovalutata l'incidenza sulle teorie unioniste di altre personalità come quella di José de San Martín, bisogna riconoscere che il peso del pensiero bolivariano in America Latina si è rivelato fondamentale. Non di meno, va rilevato che pressoché nessuno dei principi sostenuti dal *Libertador* ha trovato piena realizzazione nei tentativi di integrazione regionale. L'idea della fondazione di una *Confederación de naciones hermanas* mette immediatamente in luce la propensione bolivariana a concepire le relazioni continentali come meccanismi di multilateralità simmetrica e non egemonica con il fine di garantire progresso, sicurezza,

chiaramente nei testi costituzionali dei paesi del centro e sud America che non trascurano di sostenere attivamente il dialogo e la cooperazione interregionale rimarcando medesime origini e un medesimo cammino che conduce inevitabilmente tutti gli ordinamenti a implementare, con previsioni costituzionali puntuali, uno spirito di fratellanza che a partire dalle guerre di indipendenza non si è mai sopito¹². Al contempo, però, non può essere taciuto, in controtendenza, il reiterarsi di dinamiche volte a consolidare le singole identità nazionali e costituzionali dei diversi ordinamenti: in ciò favorite, viene da ipotizzare, da un discorso in chiave anticoloniale che si fonda

indipendenza fondandosi su basi di uguaglianza giuridica. Unità e solidarietà sono, dunque, per Bolívar gli obiettivi di una alleanza costruita a partire da una comunità di interesse per assicurare mutui benefici: poco a che vedere con il contesto con il quale ci confrontiamo oggi. Al di là delle ambiguità che animano i percorsi costituzionali dei singoli stati latinoamericani e le loro relazioni «non pare dubbio che una parte del suo pensiero così complesso, ancora rimanga vivo. Tra questa, certamente, il metodo che il *Libertador* aveva cercato di utilizzare per la formazione dell'organizzazione costituzionale e le sue riflessioni su alcuni aspetti delle forme di governo e del tipo di Stato, che pare non abbiano abbandonato ancora oggi alcuni ordinamenti latinoamericani che Bolívar contribuì a creare» (M. Iacometti, *Considerazioni "minime" su alcuni aspetti del pensiero costituzionalistico di Simón Bolívar*, in S. Bagni, G. A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coord.), *La Ciencia del Derecho constitucional comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo I, Ciudad de Mexico, 2017, 1069).

¹² Effettivamente i testi delle costituzioni del centro e sud America sono ricche di riferimenti programmatici orientati alla costruzione, promozione e consolidamento di una integrazione identitaria assai più profonda di quella perseguita dai trattati siglati nell'area, retaggio di quei principi bolivariani di unità e solidarietà che si sono radicati profondamente nella regione. Tra gli esempi più significativi ricordiamo l'art. 4 della Costituzione brasiliana, che parla di integrazione dei popoli dell'America Latina con il fine di dare vita a una comunità latinoamericana di nazioni. Di integrazione tra America Latina e Caraibi parla anche la Costituzione colombiana agli art. 9 e 227, con particolare riferimento alla missione della politica estera del Paese. Ancora l'art. 4 della Costituzione dell'Ecuador parla di integrazione andina e latinoamericana; l'art. 9 del testo costituzionale del Nicaragua richiama l' "*unidad de los pueblos*" nell'America Latina e nella regione caraibica; l'art. 44 della Carta peruviana invita alla promozione dell'integrazione latinoamericana, così come l'art. 6 della Costituzione dell'Uruguay a quella sociale ed economica degli stati latinoamericani. Il testo venezuelano, sia nel Preambolo che all'art. 153, fa riferimento alla necessità di consolidare l'integrazione latinoamericana nel rispetto dei principi di non interferenza e autodeterminazione dei popoli. Questa idea "costituzionalizzata" di America Latina ripresa nei testi della maggior parte dei paesi della regione ha dato origine a una serie di ricadute pratiche, per esempio per quel che concerne la normativa in tema di cittadinanza. Sono diversi, infatti, i paesi che nei confronti degli abitanti del continente latinoamericano hanno previsto un allentamento dei requisiti necessari all'ottenimento della cittadinanza o alla naturalizzazione, nonché maggiori garanzie per la conservazione della doppia nazionalità. In questo senso si richiamano: l'art. 37.1 della Costituzione della Bolivia; l'art. 96.2.b, Colombia; l'art. 14.2, Costa Rica; l'art. 92.1, El Salvador; gli articoli 24.1 e 2, Honduras; l'art. 10.3, Panamá e l'art. 33.1, Venezuela; l'art.17 della Costituzione del Nicaragua, rispetto ai popoli centroamericani. Da sottolineare la scelta della Costituzione dell'Ecuador il cui art. 8.5 è dedicato alle facilitazioni per l'ottenimento della cittadinanza per agli abitanti stranieri delle zone di frontiera che siano in grado di dimostrare di appartenere a uno dei popoli ancestrali ecuadoriani. Per un approfondimento, tra gli altri, si rimanda alle considerazioni del maestro J. Carpizo, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 38, n. 114, 2005, 949 ss.

sull'idea che sia necessario completare il processo di indipendenza avviato nei primi decenni dell'Ottocento, ma mai concluso davvero, vista la sudditanza culturale che i paesi latinoamericani hanno mantenuto, alimentando fattori come la religione e la lingua comuni a tutta la regione, perché imposti dal giogo della colonizzazione, senza mai emanciparsi del tutto attraverso l'avvio di un processo di recupero della matrice precolombina, l'unica davvero autoctona.

Da ultimo, infine, non si può sorvolare su quella che tra tutte le tensioni costituisce la più determinante per quel che concerne la definizione dei modelli di integrazione adottati nella regione. Ci si riferisce alla relazione, mai definita una volta per tutte, tra i paesi della regione latinoamericana e gli Stati Uniti. Le politiche di integrazione avviate nella regione, infatti, si presentano alternativamente o come atti di dichiarata autonomia ed emancipazione rispetto all'ingerenza statunitense, attraverso il riappropriarsi di una capacità decisionale compromessa, oppure come tacita accettazione di una soggezione che deve essere semplicemente accettata con il fine di trarre il beneficio che essa comunque può assicurare in termini economici e che diversamente non sarebbe ottenuto¹³. Ci si confronta, in effetti, con una relazione caratterizzata da uno strutturale squilibrio economico, ossia da una cronica asimmetria che genera una condizione di debolezza che si manifesta sia nel momento della stipula di accordi e trattati, sia nell'atteggiamento costantemente interferente che gli Stati Uniti mantengono rispetto alle questioni del continente latinoamericano, che considerano area di propria esclusiva interferenza. Così è stato a partire dalla dottrina Monroe (1823)¹⁴, sino ai giorni nostri, in cui assistiamo, invero, alla

¹³ Sull'integrazione come espressione di autonomia si veda C.A. Oddone, L. Granato, *La teoria dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani*, in *Il Politico*, n. 218, 2008.

¹⁴ Con la dottrina Monroe gli Stati Uniti esplicitano in maniera del tutto unilaterale da una parte la loro volontà di predominio sul continente, dall'altra l'esclusione di altre possibili influenze dall'area. In particolare, si trattava di un monito all'Europa e più specificatamente al Regno Unito, come verrà ribadito dal cosiddetto corollario Olney del 1869, dal nome del segretario di Stato nordamericano, e successivamente dal corollario enunciato dal Presidente Theodore Roosevelt nel 1904. Con essi gli Stati Uniti pretendevano arrogarsi un ruolo esclusivo (ed escludente) di polizia continentale che ha comportato poteri di interferenza nei confronti di quegli ordinamenti che mostrino debolezza o incertezza di governo nella regione latinoamericana.

Contro questo atteggiamento di aperta ingerenza degli Stati Uniti, l'America Latina ha provato a reagire attuando politiche volte a contenere l'espansionismo americano e, al medesimo tempo, appoggiandosi a quegli strumenti che il diritto internazionale fornisce con il fine di ribadire il rispetto del principio di sovranità e il divieto di interferenza. Si pensi in tal senso alla clausola Calvo, alla dottrina Drago e alle posizioni mantenute sul piano internazionale dal Ministro degli esteri argentino Saavedra Lamas. La guerra fredda ha segnato un consolidamento delle politiche di ingerenza statunitensi, nell'ottica di impedire qualunque penetrazione sovietica. La storia delle relazioni con Cuba (ma anche le ormai accertate responsabilità degli Stati Uniti nel rovesciamento di governi legittimi, come quello di Allende in Cile, o nell'infuocarsi della lotta armata) è la prova della volontà di costruire un

progressiva fluidificazione dei rapporti Nord-Sud nel continente americano, che sfuggono alla definizione di un percorso lineare anche a causa della mancanza di visioni di lungo periodo da parte dei singoli stati, in balia di politiche che non durano al di là delle singole amministrazioni che le hanno concepite.

È per questo che sono frequenti i fenomeni di bilateralismo che esaltano il ruolo statunitense alimentando logiche di concorrenza che non fanno bene ai processi di integrazione nella regione. Forti del loro ruolo di predominanza economico-politica gli Stati Uniti favoriscono, a volte impongono, la chiusura di accordi con uno o pochi altri ordinamenti, finendo con l'alterare alleanze ed equilibri regionali e inibendo alcuni percorsi di dialogo e convergenza. L'atteggiamento antimperialista di alcuni stati, così, finisce con il ridursi più a una movenza carica di retorica, che a una pratica politica, svelando la debolezza di taluni governi che, pur avendo costruito il loro consenso su questioni come la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, sono costretti a scendere a patti con la realtà, constatando che, *rebus sic stantibus*, risulta impossibile prescindere da un simile partner per paesi rispetto ai quali Washington rappresenta oltre la metà dei flussi commerciali¹⁵.

Pur non essendo questa la sede per un approfondimento, va detto, del resto, che qualcosa sta cambiando (da qui la rappresentazione fluida che abbiamo voluto dare dello scenario), soprattutto per l'allargarsi della rete delle relazioni commerciali latinoamericane verso altri mercati, altrettanto attivi, come quello europeo e cinese e per il crescere di una consapevolezza regionale in merito al bisogno di trovare dentro l'America Latina i presupposti e le risorse per sostenere il proprio sviluppo e per fornire soluzioni "autoctone" ai gravi problemi con cui ci si deve confrontare¹⁶.

È questo lo scenario in cui è andata costruendosi la ricca, variegata e

blocco immune al discorso comunista.

¹⁵ Ancora G.L. Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit., 125: il «fenomeno dell'onda rossa e il suo impatto sulle relazioni panamericane non sembrano interpretabili tanto come un rigetto della globalizzazione con accenti antiamericani quanto una richiesta sacrosanta di un ordine politico ed economico più equo. La richiesta di un'area di libero scambio basata su equilibri più giusti e condividenti per tutti i partecipanti non va confusa con la retorica antiimperialista».

¹⁶ Mentre Joe Biden (al momento in cui si scrivono queste riflessioni) ancora prende tempo nel definire la sua agenda politica in centro e sud America, appare chiaro che essa sarà orientata al contenimento della espansione cinese nella regione. L'era della "diplomazia dei vaccini" ha intensificato relazioni che sino a oggi si erano mantenute soprattutto sul piano commerciale, sostenute da una Cina in cerca di materie prime. Emerge la volontà della Cina di espandere la propria influenza in America Latina anche con il fine di isolare ancor più Taiwan obbligando gli stati della regione a interrompere le relazioni diplomatiche. Non si dimentichi che dei 15 paesi che ancora le mantengono ben 9 si trovano nel continente latinoamericano. Potremmo essere di fronte a un cambiamento qualitativo delle relazioni tra l'America Latina e gli Stati Uniti dal momento che la concorrenza con l'antagonista cinese potrebbe condurre il governo di Washington a tornare sui suoi passi rispetto a una politica tutta incentrata sulle relazioni di forza.

spesso caotica rete di integrazione regionale nel continente latinoamericano, sulla quale vale la pena soffermarsi con il fine di meglio comprendere alcune dinamiche e, soprattutto, per trarre alcune considerazioni che, ancorché provvisorie, possono essere utili a intercettare qualche coordinata per l'interpretazione dei fenomeni regionali.

2. Processi di integrazione nel continente latinoamericano. Alcune traiettorie

Il continente latinoamericano è un buon punto di osservazione per comprendere la differenza tra il consolidarsi di traiettorie di integrazione economico-politica (che possono dare origine ad assetti più o meno coesi dal punto di vista istituzionale) e l'esaltazione di un regionalismo "di base" che si accontenta di sottolineare gli aspetti agglutinanti di un sistema che nel caso che andiamo analizzando si presenta variegato, pur rimanendo affezionato, tradizionalmente, alla prospettiva panamericana bolivariana.

Il regionalismo si fa integrazione quando la scelta degli stati di unirsi è finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni a determinate condizioni, accedendo a una dimensione politica. Ci trova concordi l'affermazione secondo cui «l'integrazione è un fatto politico che viene tradotto in strumenti economici e giuridici»¹⁷.

Senza soffermarci sulla sua efficacia, bisogna rilevare che rispetto al secolo scorso, in quello attuale si è registrata una fervente attività d'integrazione nel continente latinoamericano, di natura sub-regionale, in continuità con le tendenze di cui siamo venuti dicendo e che sono ben rappresentate dal proliferare di tentativi di multilateralismo "autarchico" ispirati a un sostanziale superamento del modello liberale; alla configurazione di una propria via al regionalismo che possa favorire un approccio più realistico e proporzionato alle risorse disponibili e alle esigenze della regione; all'apertura di un dialogo con nuovi interlocutori¹⁸.

Questa propensione evidenzia in primo luogo il desiderio se non di emancipazione rispetto all'influenza nordamericana, quantomeno la volontà di fondare le relazioni con gli Stati Uniti su nuove basi, meno asimmetriche rispetto al passato. Non va dimenticato, infatti, che l'ambizione di ingerenza degli Stati Uniti rispetto ai territori a sud, che si era già palesata nei primi decenni del Novecento, ha avuto modo di consolidarsi durante gli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale risultando profondamente condizionata dalle logiche della Guerra Fredda; con la caduta del Muro di Berlino e il crollo dell'impero sovietico, del resto, assistiamo a un cambiamento delle dinamiche, ma non dei rapporti di forza, dal momento che l'adesione al cosiddetto Consenso di Washington e alle sue soluzioni

¹⁷ M. Midón, *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, 1998, 37.

¹⁸ G.L. Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit., 94 e s.

neoliberali non ha rappresentato un'opzione per gli ordinamenti latinoamericani, bensì l'unica via possibile a loro disposizione.

Parimenti, il quadro che è andato delineandosi è rappresentativo, altresì, dell'incapacità della regione di rinunciare, anche solo in termini di auspicio e prospettiva di lungo periodo, a un certo nazionalismo protezionistico, anche a causa delle profonde fratture di natura ideologica e politica esistenti tra i diversi paesi (...ecco riaffiorare di nuovo la tensione tra dimensione nazionale e spinta pancontinentale).

Oggi nel continente latinoamericano, in parte rompendo la storica cornice dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)¹⁹ a egemonia statunitense, coesistono circa 13 organizzazioni, che coinvolgono oltre trenta paesi: un "sistema di sistemi" ricco, ma invero assai poco efficiente, che genera sovrapposizioni, contraddizioni e una inevitabile concorrenza tra progetti che provocano un effetto di fatto paralizzante sui processi in atto²⁰.

Non si dimentichi che l'iniziale vocazione puramente economica di questi percorsi regionali è andata arricchendosi di nuovi contenuti, assumendo caratteri politico-sociali con volontà di orientare il dibattito continentale su temi rilevanti come lo sviluppo sostenibile, l'ambiente e la lotta alle disuguaglianze. Ciò comporta spesso l'innestarsi di reciproche diffidenze o, al contrario, l'insorgere di nuove convergenze attorno a linee di azione comune, le une e le altre spesso caratterizzate dalla contingenza, essendo connesse a scelte di politica estera o al ruolo giocato dai presidenti dei singoli ordinamenti (dando origine al fenomeno della "diplomazia presidenziale" su cui torneremo a breve), più che a visioni di integrazione di lungo periodo.

La dottrina offre una vasta gamma di soluzioni per catalogare le organizzazioni regionali e subregionali latinoamericane. Ai nostri fini non è necessario richiamarsi a una di esse in particolare. Basterà ricordare le singole esperienze con l'intento di dare al lettore prova di quell'intrecciarsi di percorsi a volte ancora in fase di definizione, in altri casi esauriti, perché

¹⁹ Sull'evoluzione dell'Organizzazione degli Stati Americani e sul suo essere ceppo su cui si fondano, a parere di chi scrive, molti dei percorsi di integrazione che interessano il continente pur transitando attraverso sentieri diversi da quelli che tradizionalmente interessano le relazioni internazionali, avremo modo di soffermarci. Essa riunisce la totalità degli Stati indipendenti dell'America Latina e dei Caraibi, oltre al Canada e agli Strati Uniti. Due i casi di espulsione: nel 1962 la OSA espelle Cuba, per poi tornare sui propri passi nel 2009, anche se il processo di "normalizzazione" dell'isola nel Sistema è tutt'altro che concluso; nello stesso anno la OSA si pronuncia decretando l'espulsione dell'Honduras riadesso due anni dopo. Si veda L. A. Nocera, *Qual è il procedimento di sospensione/espulsione dall'Organizzazione degli Stati Americani e per quali motivi può essere disposto*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, 1/2019, 169 ss.

²⁰ Si è parlato in proposito di "asimmetria" come risultato sul piano dell'intrecciarsi di più esperienze nel quadro dell'integrazione regionale. Si veda P. Torres Castillo, J. J. Abad Godoy, *Las asimetrías en la integración regional Latinoamericana*, in J. Briceño Ruiz, J. Leal, A. Rocha Valencia, M. Serna Forcheri (coord.), *La integración latinoamericana en debate*, cit., 283.

piombati in vicoli ciechi. Ci imbattiamo, così, in esperienze come quella della SICA (Sistema dell'integrazione centro-americana), della CAN (Comunità andina delle Nazioni) e naturalmente del MERCOSUR (Mercato comune del Sud), caratterizzati da una visione più aperta delle relazioni e per questo riconducibili al modello europeo. Non è un caso se proprio con il Mercosur negli ultimi anni, con più insistenza rispetto ad altre esperienze, si è voluto riaprire i negoziati per definire i rapporti con l'Unione europea e consolidare il dialogo transoceanico.

Vi sono, poi, esperienze come la CARICOM (Comunità Caraibica), l'ADP (Alleanza del Pacifico), l'ALBA-TCP (Alleanza Bolivariana per i popoli della Nostra America – Trattato di Commercio dei Popoli), in cui il dato intergovernativo, pur con le dovute differenze ideologiche, prevale sull'ipotesi di una struttura permanente.

OECS (Organizzazione degli Stati dei Caraibi orientali), AEC/ACS (Associazione degli Stati dei Caraibi), ALADI (Associazione latino-americana d'integrazione) sono rappresentazione della chiara volontà di creare zone di libero scambio, mentre CELAC Comunità degli Stati latino-americani e caraibici), UNASUR (Unione delle Nazioni sudamericane), SELA (Sistema economico latino-americano e dei Caraibi), PARLANTINO (Parlamento latino-americano e caraibico), e, da ultimo, PROSUR sembrano processi mossi dalla volontà di attivare anche un confronto politico.

Un riferimento a parte va dedicato alla Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Essa opera nella regione con l'intento di promuovere lo sviluppo economico e sociale, favorendo e coordinando le relazioni tra i paesi dell'area e sostenendo azioni congiunte. Per questo è utile richiamarla, ma non prima di aver ricordato che, essendo incardinata presso l'ONU, non rappresenta il frutto di un genuino atto sovrano di limitazione del potere da parte dei singoli stati in favore di politiche comuni di integrazione regionale²¹.

A questo panorama va aggiunto il NAFTA, che, d'altra parte, va detto, non rappresenterà un punto di riferimento per queste nostre riflessioni. Esso costituisce, infatti, un trattato di libero scambio nordamericano nato dall'esigenza di razionalizzare un sistema di relazioni già esistente e non per valorizzare un percorso di interazioni tra i paesi membri (Canada, Messico e Stati Uniti), né tanto meno per incentivare un dialogo regionale. Questa prospettiva esula da quella adottata in questo scritto dove focus dell'indagine resta lo sguardo sul continente latinoamericano e sui suoi processi di integrazione. La presenza del Messico tra gli stati membri non è sufficiente a scardinare un impianto che, pur non chiarendo la portata del termine

²¹ La Cepal è stata istituita nel febbraio del 1948 con la Risoluzione 106 (VI) del Consiglio Economico e Sociale. Ha sede a Santiago de Chile, ma conta su due sedi subregionali, a México D.F e a Puerto España (Trinidad e Tobago), oltre che su numerose articolazioni amministrative a livello nazionale. La denominazione attuale è stata assunta nel 1984 quando ha allargato ai Caraibi il suo ambito di azione.

“nordamericano”, denota una dinamica che non va oltre il protagonismo degli Stati Uniti, sia per quel che riguarda gli obiettivi e le strategie da perseguire, sia per quel che concerne la selezione di eventuali nuovi partners. Il NAFTA sembrerebbe così confermare che tutto sommato «negli Stati Uniti mancano una ferma volontà e interesse politico a vincolarsi con il resto del continente americano. Essi considerano la propria strategia di regionalismo uno strumento per perseguire i propri obiettivi a livello continentale, pur mantenendo un ampio margine di autonomia»²².

Non è questa la sede, né è utile ai nostri fini, indagare la genesi, la struttura e l'organizzazione di questo variegato insieme di sistemi di cooperazione e integrazione. Non di meno, richiamarli e tentarne una approssimativa sistematizzazione aiuta, sicuramente, a dare prova di quanto siamo andati sinora dicendo, mettendo in luce il sovraffollamento che caratterizza i percorsi in atto nel continente latinoamericano. Un sovraffollamento figlio dell'assenza di un disegno continentale che è conseguenza del radicarsi di solipsismi nazionali alimentati dagli Stati Uniti (secondo la classica politica del *divide et impera*) e dalle condizioni di debolezza economica e instabilità politica della regione.

Non può essere sottovalutata la ridotta forza contrattuale del centro-sud del continente rispetto ai colossi nordamericani USA e Canada, che ha indotto addirittura a ipotizzare (nonostante la vivace stagione che l'integrazione della regione latinoamericana sta vivendo) che si potrebbe assistere in futuro a una graduale perdita di importanza delle organizzazioni latinoamericane di integrazione regionale e al loro inglobamento progressivo nel progetto di Area di libero commercio delle Americhe (ALCA), di cui è difficile immaginare l'evoluzione, se cioè si organizzerà in un unico accordo o si articolerà in più accordi a geometria variabile.

D'altra parte, non può essere sottovalutata l'incidenza delle traiettorie politiche dei singoli stati con particolare riferimento alle dinamiche della forma presidenziale nella sua veste ipertrofica, tipica della regione.

Le dinamiche che caratterizzano le relazioni tra i singoli stati anche nell'ottica di valorizzare percorsi di integrazione regionale o subregionale, infatti, appaiono fortemente condizionate dalla cosiddetta “diplomazia presidenziale”²³.

²² G.L. Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit., 82.

²³ Considerata tra i fenomeni più originali sul piano delle relazioni internazionali regionali dell'America Latina (F. Peña, *La compleja red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur*, in *América Latina Hoy*, n. 40, 2005, 29 ss), il successo dell'espressione si deve a Sergio Danese, *Diplomacia presidencial. Historia y crítica*, Rio de Janeiro, 1999. È comune nella dottrina collocare la genesi della cosiddetta “diplomazia presidenziale” tra le pieghe della nascita del Mercosur. Così A. Malamud, *La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico*, in *Relaciones Internacionales*, n. 15, 2010, 113 ss. Prima A. de Nuñez, *La diplomacia presidencial*, in *Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales*, Vol. 3, n. 10, 1997, 133 ss.

Da una parte, bisogna riconoscere che l'iperpresidenzialismo sviluppatosi in America Latina ha contribuito a forme di cesarismo²⁴ che finiscono con l'attribuire al capo di Stato un ruolo centrale in ogni ambito della vita pubblica, compreso quello relativo la politica estera e le relazioni internazionali. I vertici tra presidenti sono effettivamente divenuti occasioni di confronto e di decisione capaci di sovrastare (perché in grado di sconfessare o modificare) il lavoro svolto all'interno delle singole reti regionali o subregionali, delegittimandole e di fatto depotenziandone le prospettive di sviluppo.

Dall'altra parte, va aggiunto che la centralità politica dei singoli presidenti, cui in molti casi neppure i testi costituzionali pongono dei limiti, si esprime all'interno di contesti politici assai instabili che condizionano il capo di turno all'umore dei tempi, colorando di precarietà le sue aspettative di consolidamento del potere.

All'avvicinarsi di diverse figure politiche alla guida dello Stato corrisponde, così, l'alternarsi di nuove alleanze tra i diversi paesi destinate a consumarsi e a essere presto sostituite da nuove coalizioni dal momento che tra programma presidenziale e relazioni internazionali non vi è alcuna soluzione di continuità mancando queste ultime di prospettiva di lungo periodo, schiacciate come sono sotto il peso delle contingenze politiche dell'agenda di governo.

Un esempio plastico di quanto si va dicendo è costituito dalle recenti vicende che hanno interessato l'organizzazione Prosur, istituita con il chiaro intento di soppiantare (non sostituire, coerentemente con la logica dell'affastellamento di cui abbiamo detto) il ruolo dell'Unasur nella regione.

Nel 2019, con la *Declaración de Santiago*, otto paesi, ossia Argentina, Brasile, Ecuador, Cile, Colombia, Guyana, Paraguay e Perù, hanno dato vita al *Foro para el Progreso de América del Sur*, con il fine di costruire e consolidare uno spazio di coordinamento e cooperazione regionale per contribuire allo sviluppo e al progresso dell'America Latina, anche in risposta al declino del progetto Unasur. Il nuovo Forum, pur dichiarandosi libero da ideologie, è stato invero fortemente criticato sin dalla sua nascita, essendo considerato fortemente politicizzato. Non è parso un caso, infatti, che tutti i paesi firmatari (eccetto l'Ecuador che è membro osservatore) facciano parte del cosiddetto Gruppo di Lima, organizzazione in aperta opposizione al governo venezuelano. Dal momento che gli obiettivi che si pone il Prosur non sembrano discostarsi da quelli di altre organizzazioni esistenti (l'Unasur,

²⁴ Sulla torsione a favore dell'organo monocratico tra le prime riflessioni Mainwaring, *Presidentialism In Latin America*, in *Latin American Research Review*, Vol. 25, n. 1, 1990, 157 ss.; S. Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Per una analisi più recente sul processo degenerativo della forma presidenziale nel continente latinoamericano si raccomanda A. di Giovine, *Forme di governo*, in A. di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, 82 ss.

prima di tutto, ma anche il Mercosur, la Can, L'Aladi, L'Alba-Tcp) ci si è interrogati, dunque, sulla sua necessità: si sono così alzate voci che hanno ipotizzato che la decisione di creare il Prosur affondi le sue ragioni nelle politiche conservatrici sostenute dai presidenti dei paesi che l'hanno costituito... ed effettivamente si tratterebbe di una lettura possibile se si presta attenzione al fatto che, in soli due anni dalla sua istituzione, il Prosur dà già segni di debolezza, mentre si susseguono diverse dichiarazioni sulla possibile ripresa di negoziazioni che possano rafforzare altri percorsi e in particolare quello della Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur), che rappresenta un processo di integrazione su cui tante speranze furono riposte per gli obiettivi politico-economici che si era dato²⁵. Non pare un caso se proprio in questo lasso di tempo alcuni dei presidenti che hanno sostenuto il progetto hanno concluso il loro mandato o hanno dovuto abbandonare la carica per lasciare il posto a figure molto meno connotate da uno spirito conservatore, a riprova del peso che la diplomazia presidenziale effettivamente ricopre nelle logiche di integrazione regionale, con risultati ondivaganti.

3. Oltre il modello europeo

In assenza di una definizione condivisa di “integrazione regionale”, a fronte delle diverse teorie che sul tema si confrontano e spesso coesistono, con il fine di dare conto di un fenomeno così variegato, in questa sede muoviamo dalle parole di Ernst Haas, che parla dell'integrazione come di un processo nel quale gli stati nazionali si mischiano, confondono e fondono volontariamente con i propri vicini, al punto da perdere, di fatto, alcune prerogative sovrane, acquisendo in cambio nuove tecniche di risoluzione in comune dei conflitti²⁶. Lo fanno «creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos – el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las élites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común – pueden tornar más probable la integración (pero no son su equivalente)»²⁷.

È banale ricordare che i processi di integrazione regionale sono andati crescendo in numero e intensità operativa²⁸, non a caso, proprio in

²⁵ R. Guedes Sobreira, *Unasur: orígenes, avances y crisis*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 2020.

²⁶ E.B. Haas, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in L.N. Lindberg, S.A. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, 1971, 6.

²⁷ A. Malamud, P.C. Schmitter *La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur*, in *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 181, 2006, 17.

²⁸ Utile alla ricostruzione del quadro C. Closa, L. Casini, *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, Cambridge, 2016.

concomitanza del manifestarsi delle nuove esigenze dettate dalle mutate dimensioni dei mercati ed è spesso alle diverse teorie economiche che governano il mercato (o per meglio dire che cercano di interpretare le dinamiche del mercato per provare a governarle) che i percorsi di integrazione si sono ispirati per concretarsi in azioni di convergenza economica, politica, istituzionale²⁹...

E' certo, infatti, che se da una parte è possibile guardare all'integrazione come al tentativo messo in atto dagli stati di ricostruire il modello delle frontiere nazionali su una scala più ampia, per restare ancorati a una certa idea di sovranità tradizionale, non possiamo dimenticare che probabilmente è proprio nei processi di integrazione che si evidenzia la condizione di trans-modernità³⁰ in cui vivono le nostre organizzazioni politiche per le quali le categorie elaborate nel passato appaiono strette, ma si fatica ad approdare a nuovi concetti capaci di rappresentare un mondo che sfugge alla catalogazione.

È verosimile che in questa condizione *in fieri* (ontologicamente *in fieri*) dello Stato, che non è più concepibile secondo i canoni del mondo moderno, ma che ancora stenta a trovare un nuovo registro narrativo, si radicano le difficoltà di assumere un modello teorico di regionalizzazione quale standard di indagine e di riferimento: non è un caso se proprio l'assunzione dell'integrazione europea come parametro di effettività e legittimità dei processi in corso nelle diverse latitudini del mondo pare mostrare i suoi limiti e impedire un'analisi che sappia cogliere fino in fondo le traiettorie delle diverse epifanie della regionalizzazione, spesso tacciando come fallimentari percorsi semplicemente diversi. Si tratta di un esempio lampante di trans-modernità, in cui gli occhiali inforcati dall'Europa per guardare verso la linea

²⁹ Per una ricostruzione delle stagioni dei processi di integrazione si veda A. Malamud, *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*, in *Norte América*, Vol. 6, n. 2, 2011, 219 ss.

³⁰ Si prende a prestito il concetto elaborato dal filosofo argentino Enrique Dussel, esaltando la prospettiva secondo cui ci troveremo in un'epoca di trasformazione dal momento che si sta procedendo sistematicamente a mettere in dubbio i presupposti su cui si fondano le nostre comunità socio-politiche, legate al paradigma dello Stato-nazione, attraverso la riscoperta del "pluralismo", che pur avendo trovato cittadinanza nelle carte delle liberal democrazie occidentali da qualche decennio, solo negli ultimi tempi ha cominciato a dare prova dei suoi effetti dirompenti. Per Dussel, infatti, la trans-modernità rappresenta «un progetto di liberazione mondiale – dove si realizza la modernità, in un movimento co-realizzativo e solidaristico fra la stessa modernità e l'Alterità negata e vittimizzata. La trans-modernità è realizzabile esclusivamente come co-relazione, come incorporazione dell'Alterità; è "un'analettica del centro/periferia, donna/uomo, diverse "razze", diverse etnie, diverse classi, umanità/terra, cultura occidentale/culture del mondo periferico ex-coloniale, etc..."». Così D. Branca, *Colonialità, modernità e identità sociali in alcune categorie di Quijano e Dussel*, in *Visioni LatinoAmericane*, n. 10, 2014, 94. Per un approfondimento sul pensiero di Dussel in tema di trans-modernità si veda dell'Autore *El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*, Madrid, 1992, nonché *Europa, modernidad y eurocentrismo*, in E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, 2000, 41 ss.

dell'orizzonte non sono adatti a supportare la vista di altri soggetti il cui sguardo è puntato altrove.

Questo errore di parametrizzazione è stato compiuto anche rispetto ai processi di integrazione latinoamericani, in particolare negli ultimi decenni, accostati all'esperienza europea senza precauzioni, ossia senza tenere conto di alcuni elementi strutturali che rendono i due casi molto diversi³¹.

Certo, a volersi soffermare sulla mera difficoltà dell'America Latina a trasformare il proprio consolidato patrimonio di regionalismo in efficaci programmi di regionalizzazione (*rectius*: integrazione regionale)³² si è tentati, effettivamente, di ragionare in termini di sostanziale fallimento... ma così facendo non si terrebbero in dovuto conto alcuni elementi strutturali che, a parere di chi scrive, rendono comparabile ma non commisurabile il percorso europeo con quello latinoamericano.

Bisognerà, infatti, ammettere che per quel che concerne l'America Latina ci si confronta con stati che ben poca esperienza hanno potuto fare della stabilità democratica, il che significa che in molti casi i processi di integrazione sono vissuti prima di tutto come risposta alle sfide dello sviluppo e dell'indipendenza³³. Ne discende che quella sequenza secondo cui il processo di integrazione, dapprima economico, solo in un secondo momento si fa processo politico (pur essendo stato concepito sin dagli albori come tale dai suoi padri fondatori) difficilmente può trovare riscontro nell'area latinoamericana, dove si pretende un atto di condivisione di prerogative sovrane in materia economica senza aver prima consolidato un'attitudine alla sovranità da parte di stati che si limitano a mostrare i muscoli della retorica nazionale e finiscono con lo strumentalizzare (come abbiamo ricordato) i processi di integrazione regionale a meri fini politici. Si cade, pertanto, nel paradosso per cui in assenza di una solida consapevolezza sovrana, si usano le politiche di regionalizzazione per far valere il punto di

³¹ ... e di fatto replicando una sorta di colonialismo culturale o di imperialismo giuridico di cui i processi di "trapianto" o "emulazione" (passiva) sono spesso espressione: interessante in questo senso la riflessione attorno al caso della Comunità andina e del suo Tribunale di giustizia condotta da K.J. Alter, L.R. Helfer, O Saldías, *Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice*, in *American Journal of Comparative Law*, n. 60, 2012, 629 ss.; d'altra parte l'esperienza della Comunità andina sembra essere quella che più si avvicina per quel che concerne dinamiche e prospettive all'esperienza europea, fatti i dovuti distinguo: L.R. Helfer, K.J. Alter, *The Andean Tribunal of Justice and Its Interlocutors: Understanding Preliminary Reference Patterns in the Andean Community*, in *New York University Journal of International Law & Politics* n. 41, 2009, 871 ss. Sulle precauzioni da prendere nell'adottare il modello europeo come paradigma dei processi di integrazione: A.F. Tatham "Judicial Variations on the Theme of Regional Integration": *Diffusing the EU Model of Judicial Governance*, Stals Research Paper 6/2015, www.stals.santannapisa.it/sites/default/files/Tatham_stals_rechecked.pdf

³² Si veda M. Schulz, F. Soderbaum, J. Ojen, *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London, 2001.

³³ Cfr. M. Deciancio, *El Regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales*, FALCSO/CONICET, Argentina, 2016, 92 ss.

vista dei singoli stati e per attivare dinamiche competitive. Si finisce con l'alimentare un circolo vizioso per cui ci si aspetta che la regionalizzazione venga sostenuta da stati che essendo troppo deboli finiscono con l'appoggiarsi sulla regionalizzazione per trovare nuove occasioni di legittimazione.

Il fatto è che per poter valutare davvero la consistenza dei processi di integrazione nel continente latinoamericano può essere utile abbandonare il punto di vista europeo e aprirsi a nuovi percorsi di indagine.

È vero, infatti, che tanto al di qua e che al di là dell'oceano una riflessione sui processi di integrazione regionale presuppone di adottare un approccio tridimensionale, che permetta di prendere in considerazione tre livelli di analisi diversi, ossia quello statale, quello abitato propriamente dalle organizzazioni sovranazionali e quello in cui opera il sistema convenzionale dei diritti europeo o interamericano. Non di meno, è la dinamica relazionale tra questi piani a essere assai diversa nelle due regioni e a dare origine a fenomeni di regionalizzazione differenti.

Si condivide l'ipotesi che per quel che riguarda questa struttura tridimensionale all'interno del contesto europeo sia stata progressivamente scardinata ogni prospettiva gerarchica, così come ogni criterio ordinatorio meramente competenziale, per favorire una dinamica circolare che si fonda sul dialogo multilaterale, al tempo stesso carsico, sottotraccia³⁴, e si affida alla tendenza entropica del sistema³⁵. In questo senso l'approccio europeo «non rinnega l'esistenza delle antinomie, ma rinunciando appunto all'arroccamento sulla "esclusività" di uno dei tre ordinamenti (sia esso sovranazionale, convenzionale o statale) valorizza il policentrismo giurisdizionale, come il luogo di compensazione tra elementi "endogeni" ed "esogeni" a ciascuno di essi»³⁶. Da qui l'entrata nell'uso comune della dottrina della dicitura "diritto costituzionale europeo" che accorcia, sino ad annientarle, le distanze tra diritto interno e diritto sovranazionale, divenendo orizzonte di riflessione del diritto comparato che fornisce tanto il metodo quanto il contesto per lo studio di questi processi europei i quali, evidentemente, non possono più essere contenuti dentro il perimetro istituzionale e normativo dell'Unione europea³⁷, necessitando un orizzonte di senso più ampio come ben pare essere dimostrato dalla lettura in combinato disposto dell'art. 6 CEDU con l'art. 4.2 TUE.

³⁴ In tal senso parla di processo "silente" G. Martinico, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009.

³⁵ Cfr. R. Bin, *Gli effetti del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e il principio di entropia*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Tomo I, Napoli, 2011, 372 ss.

³⁶ M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa. Casi e problemi*, in M. Carducci, P. Riberi (a cura di), *La dinamica delle integrazioni regionali latinoamericane*, Torino, 2013, 22.

³⁷ Sul ruolo del diritto comparato O. Pollicino, *Allargamento dell'Europa a Est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010.

Anche nell'area latinoamericana la dimensione costituzionale del fenomeno dell'integrazione regionale assume un ruolo fondamentale, ma in un'ottica del tutto differente, ossia «declinando il raccordo sovranazionale come allargamento del parametro costituzionale stesso e non come un suo "ridimensionamento" a favore di strutture esterne»³⁸.

La dinamica tra i tre piani in questo caso favorisce una relazione triangolare³⁹ il cui apice è rappresentato dalla dimensione convenzionale, il cui spazio d'azione è definito dal Patto di San José de Costa Rica, mentre gli stati e le numerose e differenti organizzazioni sovranazionali attive nella regione ne costituiscono gli estremi alla base, anche in forza del dettato del punto 3 dell'art. 28 della CADH che impone la soggezione alla clausola federale anche da parte delle associazioni costituite tra Stati aderenti⁴⁰.

Nella regione latinoamericana, pertanto, ha prevalso una struttura in cui spicca il peso della convenzione, che informa di sé il paradigma d'integrazione sia per quel che concerne il cosa, sia in merito al come.

Si assiste, infatti, a una verticalizzazione del processo di regionalizzazione incentrato sui diritti e la costruzione di uno *ius commune* attraverso l'azione giurisprudenziale della Corte Interamericana dei Diritti Umani.

Non sfugge allo sguardo del giurista il fatto che nel contesto europeo il dialogo regionale tra stati e Convenzione non possa prescindere dal fattore istituzionale che caratterizza il percorso dell'Unione europea, mediando il ruolo degli stati; nello spazio convenzionale interamericano, al contrario, l'assenza dell'elemento istituzionale sul piano sovranazionale ha consentito il rafforzamento del dato giurisprudenziale come fattore di raccordo transnazionale. Da qui il consolidarsi di espressioni come quella di diritto transnazionale⁴¹, piuttosto che di locuzioni che facciano riferimento a un contesto costituzionale sovranazionale come accade in Europa.

Non si nega all'integrazione una dimensione costituzionale ma questa non si proietta sul piano sovranazionale aprendo il dibattito alla riflessione sull'esistenza di un nuovo possibile soggetto pubblico che pur non sostituendo gli Stati che ne hanno dato origine, quantomeno li affianca, come

³⁸ M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa*, cit., 26.

³⁹ ...seguendo ancora la plastica descrizione di Michele Carducci, *ibidem*.

⁴⁰ Così l'art. 28, n. 3: «Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención».

⁴¹ Secondo le parole del suo ideatore, Marcelo Neves, «o entrelaçamento de ordens jurídicas diversas, tanto estatais como transnacionais, internacionais e supranacionais, em torno dos mesmos problemas de natureza constitucional. Ou seja, problemas de direitos fundamentais e limitação de poder que são discutidos ao mesmo tempo por tribunais de ordens diversas» (in <https://www.conjur.com.br/2009-jul-12/fimde-entrevista-marcelo-neves-professor-conselheiro-cnj>, consultado 3.4.2020). Si veda anche M. Neves, *Transconstitucionalismo*, Sao Paulo, 2009 .

accade in Europa. Il piano convenzionale assume rilevanza costituzionale perché penetra nelle singole costituzioni attraverso più canali, che analizzeremo a breve, finendo con il condizionare la politica costituzionale di ciascun ordinamento, ossia le scelte sul piano politico, legislativo e amministrativo.

Ben al di là di una funzione di compensazione e impulso, il sistema convenzionale ha dato vita alla struttura di integrazione più efficace della regione, giocando un ruolo, va detto, intrusivo, a volte esclusivo ed escludente, a scapito di altri percorsi di convergenza. Il che conduce chi scrive a ritenere che, seguendo un cammino peculiare, che si differenzia in radice da quello europeo, se si vuole riflettere sui percorsi di integrazione regionale in atto nel continente latinoamericano non è alle forme più tradizionali di cooperazione economica e politica che bisogna guardare, bensì alle traiettorie che la Corte Interamericana sta tracciando a partire dalla giurisprudenza sviluppata con il fine di garantire la piena attuazione dello spirito del Patto di San José, prima ancora che del suo dettato.

4. La Corte Interamericana dei Diritti Umani, motore di integrazione

Il Sistema Interamericano è un sistema regionale di protezione dei diritti umani il cui perimetro è definito dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), istituita con la Carta di Bogotà nel 1948. Il sistema americano presenta un'articolazione assai diversa da quella europea, dal momento che non si esaurisce nel binomio Convenzione-Corte.

Esso, infatti, si sviluppa su due piani: quello che fa capo alla Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo, adottata nel 1948 e che riunisce 35 paesi, e quello che si sviluppa a partire dall'adozione nel 1969 della Convenzione Interamericana dei diritti umani, ratificata da 25 ordinamenti di cui solo 20 hanno riconosciuto competenza alla Corte successivamente alla sua entrata in funzione nel 1979⁴².

Se è vero che la Commissione costituisce un organo che opera in un ramo come nell'altro del sistema, dovrà essere riconosciuto il suo diverso ruolo, dal momento che diversa è l'efficacia normativa dei due documenti.

Mentre la dichiarazione OSA è uno strumento di *soft law*, la Convenzione attraverso la giurisprudenza della Corte implica funzioni contenziose oltre che consultive e vincola (invero in termini sempre più stringenti) gli stati membri, di fatto operando un'azione di omogeneizzazione degli standard regionali per quel che concerne la protezione dei diritti umani.

⁴² Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione americana sono: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Giamaica, Messico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay e Venezuela. Gli Stati che hanno riconosciuto la competenza della Corte sono: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Suriname, Uruguay.

Se a ciò si aggiunge che la strada della Convenzione è stata intrapresa solo da paesi che si trovano in quella regione che chiamiamo America Latina, non possiamo che riconoscere all'interno del Sistema Interamericano dei diritti umani la progressiva creazione di uno spazio di integrazione circoscritto in termini sostanziali, dal momento che nasce con il fine specifico di salvaguardare i diritti umani, ma anche geografici.

Non è possibile in questa sede ripercorrere i tratti del Sistema Interamericano⁴³.

Vale la pena però sottolineare la tendenza della Corte Interamericana, che progressivamente è andata giocando un ruolo di sempre crescente protagonismo, passando dallo svolgere una funzione di supporto, all'assumere un atteggiamento prima invasivo, poi sempre più pervasivo rispetto agli stati membri⁴⁴.

Se è vero che il testo della Convenzione Interamericana consente alla Corte spazi di manovra molto più ampi rispetto a quelli formalmente concessi alla CEDU⁴⁵, deve essere sottolineato d'altra parte come quest'attitudine intrusiva, a volte persino sostitutiva, è il frutto di un combinato disposto di più fattori, non solo testuali, riconducibili, tra le altre cose, a un certo attivismo della Corte stessa che ha espanso le proprie prerogative riducendo, di contro, lo spazio di reazione consentito agli stati, non solo quando sono parti in causa nei giudizi di fronte a sé, ma anche per il solo fatto di essere soggetti membri della Convenzione.

Quel processo cui assistiamo anche in Europa, che comporta la messa in atto da parte della Corte di strumenti utili a consolidare standard minimi di protezione dei diritti umani non sindacabili dai singoli ordinamenti, nella regione latinoamericana si manifesta con una certa evidenza non essendo arginato da quelle pratiche che nel contesto europeo sono state ideate dagli stati nel tentativo di ribadire il loro ruolo nella definizione di quegli stessi

⁴³ Si veda H. Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José, 2004.

⁴⁴ Si rinvia a A. Santiago, L. Bellocchio (Dir.), *Historia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1978-2018)*, Buenos Aires, 2018 che, nel ripercorrere l'evoluzione della CIDH, individua sei tappe cronologicamente scandite: 1979-1986, la nascita; 1986-1993 i primi passi; 1994-2001, il consolidamento della funzione; 2002-2006, l'affermarsi di un atteggiamento attivista; 2007-2012, l'apertura a nuovi ambiti giurisprudenziali; 2013-2018 il confronto con le sfide che il ruolo assunto e le aspettative e che esso genera pongono sul piano giurisdizionale ma anche *lato sensu* politico.

⁴⁵ L'articolo 2 della convenzione prevede che «si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades» e non deve essere sottovalutata la sua connessione con l'art. 1: E. Ferrer Mac-Gregor, C.M. Pelayo Möller, *Effetti della Convenzione negli ordinamenti nazionali*, in L. Cappuccio, M. Tanzarella, *Commentario alla Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo*, Napoli, 2017, in part. 74 ss.

standard, ricorrendo a fattori come l'identità costituzionale⁴⁶, a strumenti come il margine di apprezzamento nazionale e a teorie come quella dei controlimiti⁴⁷.

La fragilità strutturale degli stati, infatti, li costringe in una posizione di debolezza rispetto al Sistema Interamericano e in particolare alla Corte. Non si dimentichi che la Convenzione è scritta e la Corte è istituita in uno dei momenti più bui della storia del continente latinoamericano, stretto, tra gli anni Sessanta e Settanta, nella morsa di dittature civico-militari durissime che trasformarono repressione e violenza nell'orizzonte di vita di milioni di persone, operando una sistematica e massiva violazione dei diritti umani: la Convenzione è stata concepita, in questo senso, come strumento di ordine, tutela e promozione della democrazia, per trasformarsi, quando la transizione fu finalmente avviata, in occasione per garantire verità, giustizia e riparazione per le vittime.

Non è un caso se la sua giurisprudenza si va costruendo attorno ad alcuni casi emblematici e per molto tempo si sviluppa prevalentemente in merito alle vicende di sparizione forzata e aggressione alle popolazioni indigene, rispetto alle quali la CIDH definirà il proprio profilo, in ciò facilitata dal basso numero di vicende contenziose su cui è chiamata a pronunciarsi, che consente la "specializzazione", ma soprattutto permette il consolidarsi di una relazione stretta tra il suo operato e il consolidarsi di una giurisprudenza sovranazionale su un tema specifico, trasformandola in paladina di vittime altrimenti inascoltate.

⁴⁶ Per definire il concetto di identità costituzionale si richiamano le parole di A. Ruggeri, *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 2017, p. 117: «l'essenza della Costituzione, nei suoi principi fondamentali, nei quali si specchiano e inverano i valori parimenti fondamentali che stanno a base dell'ordinamento e ne accompagnano e orientano i più salienti svolgimenti storico-positivi». Suo anche *Protocollo 16 e identità costituzionale*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020. Si veda sul punto S. W. Schill, A. Von Bogdandy, *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1417 ss. Inoltre, S. Ninatti, O. Pollicino, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, 191 ss.; nel suo *Autonomie regionale e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi.it*, 5/2020, Marta Tomasi invita a guardare in chiave multilivello alla costruzione e salvaguardia dell'identità costituzionale, proponendo una lettura complessa del concetto.

⁴⁷ S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, Ed. Scientifica, 2018, p. 305, riconosce una differenza tra teoria dei controlimiti e margine di apprezzamento sottolineando che: «mentre i primi riguardano esclusivamente questioni costituzionali, il secondo trae origine anche da (mere) political questions, ovvero situazioni spesso contingenti ma caratterizzate da una rilevante gravidanza politico-sociale e non necessariamente anche giuridico-costituzionale». G. Demuro nel suo *I contro-limiti e le identità costituzionali*, in *Diritto Costituzionale*, 2/2018, 15 ss. ci invita a guardare a questi concetti come via al dialogo e non come affermazione di solipsismi nazionalisti. Si veda anche F. Salmoni, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

Capita così che mentre le gravi responsabilità degli Stati negli efferati episodi di violenza di volta in volta trattati si fanno sempre più evidenti (e conosciute), si va rafforzando il ruolo della Corte, indefessa protettrice di diritti che lo Stato non solo non ha difeso, ma ha violato; mentre i governi appaiono instabili e incapaci di imporsi al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani, la Corte consolida il suo ruolo nella regione, mostrandosi ferma nel pretendere l'esecuzione delle sue sentenze; mentre gli ordinamenti tentennano di fronte alla difficoltà di assicurare al contempo sviluppo dei mercati e lotta alle disuguaglianze, la Corte espande il suo ruolo di garante dei diritti finendo, negli ultimi tempi, per arrivare a toccare la categoria di diritti sociali ed economici, con buona pace di ogni questione connessa alle politiche economiche statali di allocazione delle risorse, in particolare in periodi di scarsità⁴⁸.

Non ci soffermeremo a riflettere sulle derive cui può condurre l'attivismo giudiziario, in particolare nel continente latinoamericano, ma più in generale a ogni latitudine. Ci limitiamo a sottolineare l'affermarsi della convinzione, molto prossima alla visione neo-costituzionale e che nel cosiddetto *nuevo constitucionalismo latinoamericano* ha trovato terreno fertile, secondo la quale il giudice, soprattutto se sovranazionale, più di ogni altro può svolgere un ruolo di custode dei diritti e interprete del conflitto sociale⁴⁹. Una convinzione che resta tutta da dimostrare, ma di cui bisogna dare conto, soprattutto quando, come nel caso che ci interessa, contribuisce a rafforzare un processo.

Quello che si va sostenendo è che questa concomitanza di fattori che sono letterali (il dettato della Convenzione), strutturali (la cronica mancanza di legittimazione in capo agli stati da parte degli stessi cittadini) filosofici (l'affermarsi delle teorie neocostituzionali avvalorate dal consolidamento del

⁴⁸ Il dibattito sulla possibile giustiziabilità diretta dei diritti sociali, economici e culturali (conosciuti con l'acronimo DESC) da parte della CIDH si apre nel 2013 con il caso *Suárez Peralta contra Ecuador*, del 21 maggio 2013, Serie C, n. 261 per chiudersi positivamente con la sentenza *Lagos del Campo contra Perú*, del 31 agosto 2017, serie C, n. 366. Se fino a quel momento la Corte aveva comunque sostenuto che gli stati erano tenuti a garantire il consolidamento dei DESC, d'accordo con l'art. 26 della Convenzione, a partire dal 2017 l'esigibilità di tale dovere diviene diretta. Vale la pena soffermarsi a sottolineare il ruolo che in questo cambiamento giurisprudenziale ha giocato l'istituto del voto dissenziente, dal momento che le posizioni argomentate dai giudici Ferrer McGregor e Roberto Caldas nei loro voti particolari nel corso degli anni che separano *Suárez Peralta* da *Lagos del Campo* hanno finito con il trasformarsi in *ratio decidende* nel momento in cui quest'ultimo è divenuto Presidente della Corte. Approfondiscono l'analisi delle sentenze A.F. López Latorre, M. Ibarzábal, *Sexta Etapa (2013-2018). La Corte de la Igualdad*, in A. Santiago, L. Bellocchio (Dir.), *Historia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1978-2018)*, cit., 481 ss.

⁴⁹ ... «nella non meglio fondata convinzione che questi più difficilmente cadranno vittime degli inganni del potere e saranno capaci di svolgere la loro funzione in chiave antimaggioritaria, di modo che a essi potrà essere affidata tanto una benefica interpretazione intensificata della costituzione (anche a discapito di una genuina salvaguardia della separazione dei poteri), quanto il controllo sull'operato degli stessi organi di governo»: A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano*, cit., 349 ss.

nuevo constitucionalismo latinoamericano) hanno contribuito a trasformare lo spazio della Convenzione in uno spazio di integrazione regionale e la Commissione e la Corte (soprattutto) nei motori che sostengono questo impianto con la loro attività.

Si è assistito così al consolidarsi di un processo che si è autoalimentato e che ha portato all'imporsi della Corte nella regione sul piano giurisdizionale e anche politico. E infatti, man mano che l'operato della Corte trovava legittimazione nella regione, è cresciuta l'autorevolezza della sua giurisprudenza; mentre progressivamente cresceva l'autorevolezza della sua giurisprudenza la Corte si è sentita legittimata a rendere più stringente il valore vincolante delle sue decisioni, al di là del dettato della Convenzione, attraverso un percorso ermeneutico che in forza del suo prestigio non è soggetto a critica, se non sporadicamente da alcuni singoli stati, che però anche quando oppongono resistenza non lo fanno mai in termini di sistema ma solo limitatamente al caso di specie.

Se da una parte gli stati mostrano sempre più la loro arrendevolezza al processo attraverso clausole costituzionali di recezione automatica dell'attività convenzionale⁵⁰, dall'altra è innegabile che oggi il processo di integrazione che si sta compiendo nello spazio del sistema della Convenzione Interamericana è accelerato da fattori come il controllo di convenzionalità diffuso⁵¹; l'ostilità al riconoscimento di un margine di apprezzamento

⁵⁰ La maggior parte dei paesi latinoamericani ha dotato la propria costituzione di norme per la recezione automatica dei Trattati sui diritti umani. Queste clausole di apertura hanno permesso al sistema convenzionale di entrare nel tessuto costituzionale dei singoli paesi, garantendo una forza normativa che non si esprime tanto nel rispetto delle regole di competenza tra piano nazionale e piano internazionale, quanto, in conformità con l'assetto costituzionale interno, per mezzo del principio gerarchico e delle tecniche di bilanciamento coerentemente con il principio *pro homine*. Siamo ben oltre uno scenario di cessione di sovranità in favore di percorsi internazionali. Le clausole non fungono da cinghia di trasmissione tra i due livelli quanto piuttosto da portale per l'accesso dello *ius commune* internazionale in tema di diritti umani al blocco di costituzionalità, parametro di decisione per tutti i giudici domestici, costituzionali e ordinari. Evidente la distanza con il caso europeo dove «sulla “materia” dei diritti si realizza un “intreccio” di parametri di riferimento e di gerarchie, senza “blocchi” precostituiti»: M. Carducci, *La tridimensionalità delle integrazioni regionali tra America Latina ed Europa*, cit., 28.

⁵¹ Il controllo di convenzionalità diffuso ha origine giurisprudenziale. Ne parla per la prima volta il giudice Sergio García Ramírez nel caso *Myrna Mack Chang contra Guatemala* del 25 novembre 2003, Serie C, n. 101. Fu in occasione del caso *Amonacid Arellano y otros contra Chile*, Serie C n. 154 che, fondandosi su una interpretazione estensiva dell'art. 2 della Convenzione, la Corte stabilisce che tutti i giudici e le autorità pubbliche sono chiamati a sottomettersi non solo al dettato della Convenzione, ma anche alla interpretazione che di essa è stata data dalla CIDH effettuando un controllo diffuso di convenzionalità delle norme da applicare. È nel caso *Trabajadores Cesados del Congreso contra Perú*, del 24 novembre 2006, Serie C, n. 158 che il controllo di convenzionalità si impone come dovere da esercitare d'ufficio, ossia a prescindere dall'espressa richiesta delle parti. È evidente il carattere via via pervasivo di questo istituto che deve essere armonizzato con i diversi sistemi di controllo di costituzionalità interni ai singoli stati. Si veda A. Loianno *Control de convencionalidad. Proyecciones e influencias en el derecho interno*, Quito, 2017, 196 ss. In questo senso non è possibile equiparare il sistema

*all'europea*⁵²; il carattere vincolante riconosciuto alla *res interpretata* oltre che alla *res iudicata*⁵³. Tutte pratiche oggi ampiamente riconosciute in capo alla CIDH, ma la cui origine giurisprudenziale non fa che confermare quanto si va dicendo.

Un riferimento deve inoltre essere rivolto anche all'impegno profuso dalla CIDH nell'accertare l'ottemperanza delle sue sentenze da parte degli stati condannati e al contenuto delle condanne, volte, oltre che a fornire un risarcimento adeguato alla vittima, ai familiari e alla comunità, a garantire la non ripetibilità della violazione⁵⁴ comminando pene che incidono direttamente sull'impianto normativo, sul sistema amministrativo, su specifiche politiche statali, sino a pretendere modifiche del testo costituzionale⁵⁵.

europeo a quello latinoamericano: L. Burgogue-Larsen, *La Corte Interamericana de los Derechos Humanos como tribunal constitucional*, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional, n. 22, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2014; G.L. Neuman *Human rights and Constitutional Rights: Harmony and Dossonance*, in *Stanford Law Review*, Vol. 55, n. 5, 2003, 1863 ss.

⁵² Sui limiti e le resistenze all'utilizzo del margine di apprezzamento nel contesto della Convenzione Interamericana sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *El margen de apreciación: una posible estrategia de integración regional?*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 27 (2020).

⁵³ Il modello di controllo di convenzionalità preteso dalla CIDH porta con sé il progressivo espandersi del valore della sua attività ermeneutica dal momento che dal principio della *res iudicata* espresso dall'art. 68.1 della Convenzione che vincola le parti, si passa alla soggezione alla *res interpretata*. Il fenomeno non è estraneo all'esperienza europea, ma i due processi non sono coincidenti dato il peso che il controllo diffuso di convenzionalità gioca nel caso latinoamericano e tenuto conto del carattere "verticale" e sostanzialmente unidirezionale del dialogo tra corte e stati membri in questa regione. Va comunque sottolineato che il vincolo alla *res interpretata* effettivamente non è stato accolto da tutti gli stati con la stessa docilità. Ne consegue che l'assenza di parametri da parte della Corte sull'efficacia del vincolo e le resistenze di alcune corti nazionali hanno determinato diversi livelli di applicazione del principio ed è forse questo uno dei pochi ambiti in cui davvero si manifesta, malgrado ogni sforzo contrario, un margine nazionale di apprezzamento.

⁵⁴ Nelle parole del giudice Sergio García Ramírez (*La "navegación americana" de los Derechos Humanos: hacia un Ius Commune*, in A. Von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi, E. Ferrer Mac Gregor (coord.), *Construcción de un Ius constitutionale commune en América Latina. Contexto, estándares e impacto a la luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Puebla, 2016, 42): «los autores del artículo 63.1 se apartaron deliberada y evidentemente del modelo europeo y construyeron un modelo americano llamado a remover - "pugnar por remover", explícitamente - los factores de las violaciones. Esto significa la provisión de reparaciones de carácter estructurales, que acentúan las medidas de prevención y no repetición -sin perder de vista las compensaciones debidas a la víctima -, es decir, los medios para evitar que se produzcan nuevas violaciones, no sólo corresponder, litigio por litigio, individuo por individuo, a las violaciones perpetradas que motivan la actuación casuística de la Comisión y de la Corte».

⁵⁵ Per quanto riguarda il risarcimento del danno, la Corte ha dimostrato di preferire la restituzione *in integrum* rispetto a ogni altra formula. Laddove non possibile, ha fatto riferimento al "giusto indennizzo". Per quanto riguarda le condanne tese a prevenire la ripetizione delle condotte di violazione dei diritti umani queste, come ricordato, hanno riguardato diversi ambiti. Si è così richiesta una implementazione dei programmi nazionali di

Quanto detto conferma che è nello spazio della Convenzione che sono andati compendosi i più significativi passi di convergenza tra gli stati latinoamericani, non solo per quel che concerne i diritti umani, ma anche la forma di Stato e di governo, aprendo la strada a quello che è stato denominato dalla dottrina uno *ius constitutionale commune* che essendosi ormai spinto a interessare i diritti sociali ed economici potrebbe non tardare a interferire con le politiche economiche dei singoli paesi⁵⁶.

Seguendo traiettorie del tutto diverse rispetto al regionalismo europeo, in assenza, dunque, di una struttura istituzionale e normativa paragonabile a quella dell'Unione, anche in America Latina, si assiste a una progressiva convergenza rispetto al sistema convenzionale che però non è frutto della dialettica tra consenso/identità/istituzioni, quanto della forza espansiva del formante giurisprudenziale, inteso in senso lato, combinata a fattori di endemica instabilità e debolezza statale, che danno a loro volta origine a dinamiche a livello nazionale che non fanno che consolidare questi percorsi di integrazione.

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

Partendo dalla nuda constatazione che il Sistema Interamericano, grazie alla autorevolezza di cui gode è stato in più occasioni utilizzato dallo Stato o da altri poteri pubblici per dare risalto ad alcune questioni o per dare impulso a politiche dell'agenda di governo nazionale⁵⁷, è possibile svolgere

esumazione delle fosse comuni; si è imposto di organizzare corsi destinati alle forze armate e di pubblica sicurezza con il fine di sensibilizzarli per quel che concerne i principi e le norme di protezione dei diritti umani; intervenire a modifica del sistema penitenziario nazionale; istituire centri e banche dati con il fine di rafforzare le politiche di ricerca, identificazione e sanzione nei casi di sparizione forzata; erigere un monumento in onore alle vittime; organizzare commemorazioni; abrogare la pena di morte; annullare la legislazione in tema di amnistia; restituire la terra alle comunità indigene... si veda: E. Corzo Sosa, J.U. Carmona Tinoco, P. Saavedra Alessandri, *El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, 2013. Per un quadro completo si consiglia di consultare il *Quadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* n. 32 dedicato a *Medidas de Reparación*, www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32.pdf.

⁵⁶ Si è voluto sottolineare lo spirito costituzionale raggiunto dal Patto parlando di una "Constitución ganada": N. D. Marcionni, *La construcción contemporánea de la identidad regional: Derechos humanos y Educación*, in *Studia Politicae*, n. 1, 2003, 134.

⁵⁷ V. Abramovich, *El sistema Interamericano: remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de las decisiones en el Sistema Interamericano*, in M. Langford, C. Rodríguez Garavito, J. Rossi (ed.), *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, Bogotá, 2017, 418 ss. Soffermandosi sul caso messicano M. Pierri, *La dimensione sovranazionale dei diritti fondamentali nell'ordinamento messicano*, in questa Rivista n.3, 2020, 3600, ha parlato in proposito di un "effetto boomerang" in forza del quale « la pressione politica che non è assorbita a livello interno sfugge e si posiziona al livello internazionale per tornare

alcune considerazioni che vanno ben al di là della mera presa d'atto degli effetti diretti che alcune sentenze hanno avuto sui singoli ordinamenti⁵⁸. Assumendo una visione poliedrica dello Stato, inteso come terreno di dispute interne tra poteri e tra soggetti che animano lo spazio pubblico è possibile, e ai nostri fini utile, sottolineare il peso che la giurisprudenza interamericana gioca nelle dinamiche di confronto tra agenti politici e sociali⁵⁹. Capita così che grazie al riferimento alle decisioni della CIDH possano trovare cittadinanza nella sfera pubblica temi altrimenti ostracizzati o possano essere declinate in politiche pubbliche questione che altrimenti non troverebbero spazi perché impedita da interessi economici contrastanti o perché inerenti a gruppi sociali fragili e marginalizzati.

Le dinamiche di *empoderamiento institucional* finiscono con lo svolgere un'azione progressista essendo usate in chiave emancipante, ossia per sbloccare situazioni di oppressione latente o immobilismo sociale⁶⁰, promuovendo cambiamenti che riguardano l'organizzazione politica o la forma di Stato dei singoli stati membri e che vanno ben al di là di quanto disposto dalla Corte nelle sue decisioni⁶¹.

("dall'esterno" o dall'alto") con maggior forza ed esercitare una significativa pressione sul Governo del Paese coinvolto. Questa pressione può essere materiale (vale a dire può vincolare il comportamento dello Stato rispetto ai diritti umani con programmi di assistenza economica o militare, o con accordi commerciali) o reputazionale (può minare la credibilità, la reputazione dello Stato in questione, che se non asseconda le indicazioni che provengono dalla comunità internazionale, non è considerato come un degno membro del "club delle nazioni civilizzate"). Da qui il ricorso alla tecnica dell'*averguenzamiento*.

⁵⁸ Si è parlato anche di "*hitos de compromiso*" facendo riferimento a un processo sostanzialmente assimilabile ai percorsi di *empoderamiento institucional*. J. Schönsteiner, J. Couso, *La implementación de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en Chile: ensayo de un balance*, in *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, Vol. 22, n. 2, 2015, 322

⁵⁹ Cfr. sul punto, O. Parra Vera, *El impacto de las decisiones interamericanas: notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al "empoderamiento institucional"* in A. Von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi, E. Ferrer Mac Gregor (Eds.), *Construcción de un Ius costituzionale commune en América Latina*, cit., 419, che ricorda come «dentro de un mismo Estado existen agencias en competencia por diversas formas de poder político y la forma como ciertas decisiones interamericanas puede contribuir con el surgimiento de nuevos equilibrios y nuevos contrapesos».

⁶⁰ S. Boaventura de Sousa, *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, 2009.

⁶¹ «Desde una visión constructivista, se intenta resaltar efectos que no se reflejan necesariamente en cambios legales o sociales deseados sino en la redefinición de las disputas entre grupos sociales, en particular, el empoderamiento de ciertos grupos de víctimas o agencias estatales (efectos indirectos), en el cambio de ideas, percepciones e imaginarios sociales respecto al tema objeto de litigio (efectos simbólicos), así como el efecto desbloqueador que puede lograr el Sistema Interamericano para enfrentar aparatos estatales y burocracias que bloquean la democracia y el cumplimiento de los derechos»: così O. Parra Vera, *"Empoderamiento institucional" e iniciativas progresistas: impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en tensiones y choques entre órganos del Estado*, in *Pensamiento Jurídico*, n. 43, 2016, 411.

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

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

5. Per provare a concludere

È difficile svolgere alcune considerazioni che abbiano davvero il sapore di una conclusione in un ambito, quello della integrazione nella regione latinoamericana, che presenta tratti così magmatici da rendere difficile anche solo fotografarne lo stato.

Resta la convinzione che in questo angolo di mondo il ricorso al parametro europeo non renda giustizia nel valutare lo stato dei processi in atto e la loro efficacia nel tracciare dei percorsi di convergenza sovranazionale. Esso non rappresenta una chiave di lettura affidabile. A fronte di un rincorrersi di esperienze di cooperazione economica regionale e subregionale di natura diversa, con geni e obiettivi differenti, a volte sovrapponibili, a volte contrapposti, assistiamo al consolidarsi di uno spazio di convergenza nel tema dei diritti umani che trae forza dall'attenzione che è stata riconosciuta loro a livello globale e che si nutre dell'attività invadente e pervasiva della Corte Interamericana custode della Convenzione e paladina dei suoi principi, anche a discapito di un ruolo attivo degli stati.

Guardare a quest'altra faccia della medaglia non significa ignorare le

difficoltà regionali. Vuol dire piuttosto abbandonare lo sguardo eurocentrico, ponendosi in ascolto.

La tendenza all'inerzia, per cui nulla pare davvero esaurirsi in America Latina, ha dato vita a un accatastarsi di relazioni economiche e politiche di cui si è dato conto e attraverso le quali è difficile districarsi. Esse sono sintomo di disorientamento piuttosto che di un reale fermento di integrazione regionale. Dondolandosi tra il mito bolivariano e le tentazioni ispirate dal colosso statunitense, l'America Latina pare non trovare una via. E ciò forse è dovuto al reiterarsi di pratiche mimetiche, a volte dettate dalla necessità. Parrebbe, infatti, che il limite più evidente di questo perdersi nel labirinto dell'integrazione sia dato da uno stato di "soggezione" in cui versa il continente latinoamericano: una soggezione culturale, verso l'Europa, cui si guarda sempre in bilico tra l'ammirazione e la rivendicazione, tra il bisogno di assomigliare e quello di contraddistinguersi; e quella economica, verso il Nord America il cui giogo rispetto ai mercati del centro e sud pesa assai.

Stando così le cose è parere di chi scrive che l'America Latina sarà destinata ancora per molto a un'infruttuosa ricerca continuando ad affidare i propri percorsi di regionalizzazione alla volontà di soggetti terzi che condizionano la volontà dei singoli stati e inibiscono l'emersione di una via latinoamericana all'integrazione, capace di mettere a sistema tutti gli elementi di una regione che negli ultimi anni sta provando a recuperare il passato precolombino, senza rinunciare alla sua identità latina; che sta provando, detto in altre parole, a visitare il suo passato per far pace con il suo presente.

D'altra parte, un'operazione di questo tipo necessita prima di tutto di stabili modelli di organizzazione del potere statale, in grado di guidare nuovi percorsi di integrazione sociale in cui far emergere le invisibilità e i silenzi di secoli, senza tradire l'identità costruita nel frattempo. Infatti, finché non si assisterà a un coraggioso cammino di rigenerazione delle relazioni di governo, di partecipazione democratica, di inclusione politica, di lotta alle disuguaglianze e quindi di stabilità è difficile che gli Stati trovino la forza di sostenere processi di integrazione solidi⁶².

Non si dimentichi che l'integrazione è rinuncia a spazi di sovranità e accoglienza di momenti di cooperazione. Ma come è possibile accogliere ciò di cui ancora non si è compresa fino in fondo l'utilità anche sul piano nazionale, rinunciando a schegge di sovranità?

L'America Latina troverà la sua strada. Non sarà quella europea, non

⁶² «De ahí que se plantee que el problema de integración regional en América Latina tiene dos fuentes fundamentales: la debilidad estructural de las economías de la región que hace que las prioridades locales se privilegien sobre la búsqueda de alianzas y acuerdos entre países, y la segunda, el conflicto persistente que lleva a tensiones permanentes y debilidad institucional»: Así C.M Pico Bonilla, *Integración regional en perspectiva histórica: debilidad estructural e institucional en América Latina*, in M. G. Ramos Barrera C. M. Pico Bonilla D. M. Valdes Mosquera, *Integración latinoamericana. Retos, obstáculos y nuevos paradigmas*, Bogotá, 2020, 25.

sarà neppure quella imposta dagli stati Uniti o tanto meno dalla Cina; forse non è neppure ancora tracciata. Quel che è certo è che esistono sentieri non ancora battuti e voci non ancora ascoltate. Soprattutto, come sempre quando si ha a che fare con questa regione, vale la pena provare a cambiare il punto di vista sulle cose prima di analizzarle. Diversamente quasi sempre si finisce con l'inciampare a causa di qualche falsa assonanza. E vale la pena cominciare ad approcciarsi a questo continente con un'aria meno paternalistica. In atto ci sono processi molto interessanti per un giurista, processi che vanno ben al di là della mera imitazione e che possono rappresentare una buona occasione di riflessione data la loro originalità. Anche per quel che concerne l'integrazione regionale.

Anna Mastromarino
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
anna.mastromarino@unito.it