

TESI DOTTORATO in
DIRITTI UMANI: TUTELA, EVOLUZIONE E LIMITI
Settore Scientifico Disciplinare di Appartenenza: IUS/21
XXIV CICLO

Sistemi elettorali, *electoral integrity* e diritti umani.

**Il diritto alla partecipazione elettorale ed alla
rappresentanza politica delle popolazioni indigene.**

Il caso della Bolivia, della Colombia e del Venezuela

Candidato

LORENZO SCIROCCO

Coordinatore - Ch.mo Prof.

ALDO SCHIAVELLO

Tutor – Ch.mo Prof.

NICOLA GULLO

Co-tutor – Ch.ma Prof.ssa

ISABEL GOYES MORENO

SOMMARIO

SOMMARIO	2
INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I	
I rapporti tra tutela dei diritti politici e sistemi elettorali negli ordinamenti democratici	5
1. La democrazia tra globalizzazione, diritti umani e diritti elettorali.....	5
2. Stato di diritto, diritti umani e antropologia olistica.....	7
3. La democrazia tra partecipazione individuale e collettivista: diritti politici e diritti fondamentali.....	9
4. Sistema elettorale e democrazia: influenze reciproche.....	11
4.1. Sistemi Elettorali: principali classificazioni.....	13
5. Diritti elettorali e diritti di identità nelle società multiculturali.....	15
6. Sistema elettorale e diritti fondamentali: tra indifferenza dottrinale e nuove prospettive.....	16
7. Partecipazione elettorale e rappresentanza politica: nozione e diritti tra applicazione e tutela.....	18
CAPITOLO II	
I modelli giuridici di tutela dei diritti delle minoranze e delle popolazioni indigene	21
1. Il concetto di “popolo indigeno”, tra minoranze e tutela rinforzata.....	21
1.1. Popoli Indigeni e Minoranze Etniche: similitudini e differenze.....	23
1.2. Autodeterminazione dei Popoli Indigeni.....	24
2. La Cosmovisione indigena.....	29
2.1. I Temi cardine della Cosmovisione Indigena.....	31
2.2. L'Ecologia, gli Indigeni e l'Occidente.....	33
3. Diritti indigeni: tra collettività ed identità. Cenni.....	34
3.1 Diritti Collettivi e Diritti Elettorali.....	37
3.2 Il Principio di Servizio e i diritti elettorali.....	38
3.3. Conclusioni.....	40
CAPITOLO III	
Il diritto internazionale e la protezione delle popolazioni indigene	43
1. Introduzione.....	43
2. Tappe del riconoscimento internazionale dei diritti dei popoli indigeni.....	44
3. Popoli Indigeni e Soft Law. La Dichiarazione ONU sui Diritti dei Popoli Indigeni.....	48
3.1. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni (2007). Introduzione.....	48
3.2. Caratteristiche essenziali e prospettive della Dichiarazione.....	49
3.3. Vincolatività giuridica della Dichiarazione ONU sui Popoli Indigeni.....	51
4. Le normative internazionali tematiche hard law in materia indigena.....	53
a. Patto dei Diritti Civili e Politici. l'art. 1 + art. 27 (1966).....	54
b. Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (1965).....	55
c. Convenzioni OIL 107 e 109.....	56
c.1. Il Sistema di Supervisione dell'OIL.....	59
5. Le Esperienze di hard law regionali. Il Sistema Interamericano di Protezione dei Diritti Umani ed Indigeni.....	61
5.1. La Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo.....	62
CAPITOLO IV	

I sistemi elettorali e la tutela dei popoli indigeni.....	65
1. Introduzione.....	65
Popoli Indigeni ed Electoral Route. La relational self-determination.....	66
Sistemi elettorali, partecipazione e rappresentanza indigena. Nessi e premesse.....	69
2. Ingegneria elettorale ed electoral governance. Come le “istituzioni elettorali” influenzano la “qualità” della democrazia.....	69
2.1. L'Electoral Governance.....	71
2.2. Rational Choice Institutionalism o Cultural Modernization?.....	72
3. Cosmvisione indigena e sistemi elettorali.....	74
3.1. Indigeni, partiti politici e decentralizzazione.....	75
4. Partecipazione elettorale e rappresentanza politica. Livelli problematici.....	77
4.1. Partecipazione elettorale.....	77
4.2. Rappresentanza politica.....	82
4.2.1 La Rappresentanza sotto la lente storico-cronologica e funzionale.....	82
4.2.2. Gli effetti e le illusioni della rappresentanza per i popoli indigeni.....	83
5. Il sistema elettorale ideale per la tutela dei popoli indigeni. Ipotesi di ingegneria elettorale ad hoc?.....	90
5.1. Perché è difficile individuare il sistema elettorale ideale. Premesse.....	90
5.1.1. L'Amministrazione elettorale. Criteri di base.....	91
5.1.2. I Sistemi di Ingegneria elettorale.....	92
5.1.3. Verso un sistema elettorale “ideale”.....	94
5.1.4. Elementi di analisi di contesto.....	97
5.2. Conclusioni.....	98
6. Il caso Yatama v. Nicaragua. Il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica nella giurisprudenza internazionale.....	98
CAPITOLO V	
Multiculturalismo e sistemi elettorali negli ordinamenti di Colombia, Bolivia, Venezuela.....	101
1. Premessa: metodi comparativi, fonti.....	101
2. L'America Latina: il contesto e lo scenario globale. Il costituzionalismo multiculturale.....	103
2.1. Il costituzionalismo multiculturale e le politiche per la partecipazione elettorale degli indigeni.....	108
2.2. Conclusioni.....	109
3. Venezuela: la rivoluzione bolivariana ed i diritti elettorali degli indigeni.....	110
3.1. Il Venezuela e le istanze indigene.....	112
3.2. Sistema elettorale, elezioni e partiti indigeni.....	114
3.3. Prospettive e criticità.....	117
4. Bolivia: Morales “l'indigeno” e la rappresentanza politica degli indigeni. Il sistema elettorale.....	118
4.1. La Costituzione del 2009 (Constitución Política del Estado – CPE) e gli indigeni.....	122
4.2. Il sistema elettorale in Bolivia e gli indigeni.....	124
4.3. Popoli indigeni ed urbanizzazione: discriminazione elettorale?.....	127
5. Colombia. Partecipazione e rappresentanza delle popolazioni indigene.....	128
5.1. La questione Indigena colombiana.....	128
5.2. Partecipazione elettorale e indigeni e riforme in Colombia.....	131
5.3. La riforma elettorale del 2003: potenzialità e dubbi.....	134
6. Risultati della comparazione e conclusioni.....	135
CONCLUSIONI.....	138
BIBLIOGRAFIA.....	141

INTRODUZIONE

La scelta del tema della è stata ispirata dal fascino esercitato dalla cultura e dalla storia millenaria, per quanto travagliata delle popolazioni indigene. Il lavoro per la tesi di laurea “Diritti umani, minoranze etniche ed ordine sovraconstituzionale. Il caso Messico”, nonché le numerose missioni svolte in qualità di Osservatore Elettorale Internazionale per l'Unione Europea in Paesi ad elevata presenza indigena (Guatemala, Venezuela, Congo, Ghana), hanno alimentato il mio interesse per la “questione indigena”.

La resistenza o le difficoltà delle popolazioni indigene ad “integrarsi” nelle società democratiche contemporanee, le forti pretese di rinnovamento politico da molte di esse avanzate (soprattutto in America Latina), le discriminazioni sociali, economiche, culturali da esse subite a livello micro e macro, mi spingono ad interrogarmi su un aspetto scientifico poco approfondito nella dottrina italiana: il rapporto fra i modelli elettorali e la tutela dei diritti fondamentali e speciali delle popolazioni indigene.

La scelta del sistema elettorale in un ordinamento democratico rappresenta il pilastro del rispetto e della tutela dei diritti umani. E' il sistema elettorale che orienta in senso partecipativo, rappresentativo o escludente le politiche di gestione del fenomeno indigeno. La tesi aspira, pertanto, ad investigare e far emergere l'esistenza di un collegamento fra la scelta del sistema elettorale, la garanzia e la tutela del diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica delle popolazioni indigene ed, infine, la qualità della protezione del loro diritto alla differenza culturale nelle democrazie contemporanee.

Si è ritenuto limitare la ricerca a tre Paesi di riferimento da utilizzare come unità comparative. Viste le profonde similitudini in termini di cultura e storia “coloniale”, ma anche le forti divergenze in termini di prassi politica e regolazione normativa della presenza indigena, Venezuela, Colombia e Bolivia rappresentano i tre esperimenti più interessanti di ridefinizione della partecipazione e della rappresentanza politiche nel Continente Latinoamericano.

CAPITOLO I

I rapporti tra tutela dei diritti politici e sistemi elettorali negli ordinamenti democratici.

1. La democrazia tra globalizzazione, diritti umani e diritti elettorali.

Il tema della democrazia, dello stato di diritto e delle forme di partecipazione e rappresentanza prendono forma, nella loro concezione post-moderna, in un processo di globalizzazione che aggrega nuovi scenari economici, multi-culturali, linguistici, filosofici.

L'erosione o l'opacizzazione della sovranità dello Stato nazionale¹ e la compresenza di nuovi soggetti attivi nelle politiche del cambiamento portano ad un'idea più ampia di società globale.

I diritti umani si pongono come “l'unica chiave di traduzione reciproca dei linguaggi”² di questa società e potrebbero traghettarla verso la pratica di uno Stato di diritto sovranazionale³. Attuare, infatti, il diritto dei diritti umani richiede la disponibilità degli stati a cedere spazi di sovranità nazionale. E sono proprio i processi di globalizzazione che, in qualche modo, hanno reso tali rinunce inevitabili⁴. Solo nella tutela dei diritti umani il diritto globale – basato sul rischio e l'incertezza – si riunifica⁵. In un'ottica di contrapposizione allo Stato nazione, proprio i diritti

¹ Il tema dell'erosione e dell'opacizzazione della sovranità dello stato nazionale è trattato con argute analisi sia in ZOLO D., COSTA P. (*Lo Stato di diritto – Storia, teoria e critica*, ed. Feltrinelli, Milano 2006), che in FERRARESE M.R. (*Le Istituzioni della globalizzazione – Diritto e diritti nella società transnazionale*, Ed. Il Mulino, Bologna 2000). Entrambi i testi sottolineano l'inevitabilità di questo processo erosivo che allo stesso tempo consente infiltrazioni (virtuose o viziose) di nuovi soggetti, prima silenziosi, al massimo gregari. I diritti umani, in questo scenario, assumono il ruolo di catalizzatore democratico dei cittadini “globali”.

² PASTORE B., *Per un'ermeneutica dei diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino 2003, p. 35. Infatti, ritiene l'Autore che le culture <<non sono autosignificanti universi chiusi>>, bensì <<sistemi utilizzati per riferirsi alla propria realtà antropologica>>; ed infatti, si interconnettono grazie alla mediazione (come per le lingue), che in tal caso è offerta proprio dai diritti umani.

³ FERRAJOLI L. in ZOLO (a cura di) *op. cit.* – p. 375. L'autore si pone il problema di colmare i dubbi teorici legati al concetto di Stato di diritto Sovranazionale, in particolare alla mancanza di uno degli elementi fondanti lo Stato: il popolo e la società civile. Suggerisce di superare tale dilemma rovesciando la concezione del “prima il demos”, guardando dunque alla Costituzione (nel caso da lui trattato, Europea) quale garante dei diritti anche contro la volontà popolare e ritenendo tale eguaglianza nei diritti come <<necessaria e sufficiente per formare identità collettiva e dunque l'unificazione politica.>>

⁴ PASTORE B., *op. cit.*, p. 104. Tuttavia, ritiene l'Autore che la sovranità non è assente ma piuttosto ha cambiato i luoghi dove si concentra, nella direzione di una “Garanzia dei diritti Glocale” dove la partita viene giocata in un <<equilibrio fra istanza universalistica dei diritti e loro interpretazioni locali>> (p. 45).

⁵ FERRARESE M.R., *Le Istituzioni della globalizzazione – Diritto e diritti nella società transnazionale*, Ed. Il Mulino, Bologna 2000, p. 7. E' particolarmente interessante la posizione dell'Autrice in merito alla nuova distribuzione del potere fra politica e mercati. Lo Stato, per inversione funzionale, è oramai, appunto, al servizio

restano l'unico strumento in grado di far comunicare i tre principali fenomeni del terzo millennio: il processo di universalizzazione dei diritti umani, globalizzazione, multiculturalismo⁶.

In un rapporto tra politica ed economia sbilanciato fortemente verso la seconda, dove “il processo giuridico è fuoriuscito dai binari saldamente statali”⁷, la tutela dei diritti umani resta l'unico campo – pur sempre globale – dove rintracciare un possibile riequilibrio nel rispetto della pluralità delle culture⁸. Quasi come reazione al potere incontrollato dell'economia molti sono stati nell'ultimo ventennio i movimenti politici, culturali e sociali che hanno preteso il riconoscimento della loro dignità: dai movimenti No Global, passando per le lotte delle popolazioni indigene in America Latina, per poi arrivare alla c.d. Primavera Araba ed alle lotte europee, ancora in atto, contro la privatizzazione dell'acqua e la tutela delle risorse ambientali⁹. Questi attori “glocali” hanno con forza utilizzato a proprio vantaggio l'effetto amplificatore della globalizzazione per far arrivare al mondo – appunto – il loro grido di speranza. La globalizzazione ha concesso loro lo spazio per diventare essi stessi “fonti di diritto” nel momento in cui oggi <<[i] diritti possono sorgere anche da norme informali che derivano da processi sociali decentrati>>¹⁰. Anche lo stesso multilocalismo, dunque, - che porta ad una <<desacralizzazione dei riferimenti normativi consueti>>¹¹ - è alla base di nuove pretese normative da parte di quelle realtà nuove e finalmente attive che sino a poco tempo fa non trovavano spazio di riconoscimento nell'ordinamento. In questo senso il diritto

dell'economia. Il sistema dei diritti umani conserva la sua sfera di azione, addirittura provando ad ampliarla, sfruttando i nuovi varchi lasciati dal declino degli stati nazionali.

⁶ VIOLA F., *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino, p. 176. L'Autore specifica che, proprio nel regime di pluralismo in cui si trova il globo, l'unica forma di etica possibile nel futuro non potrà che essere “l'etica dei diritti”. I macro-fenomeni della globalizzazione e del multiculturalismo, dunque, intervengono da versanti opposti per intervenire proprio sulla nomenclatura, interpretazione ed applicazione dei diritti.

⁷ FERRARESE, *op. cit.*, p. 128. L'Autrice sottolinea che con i processi di globalizzazione si è creata una giuridicità del tutto nuova che ha scavalcato il modello di diritto autoreferenziale (dove diritto era cosa ben diversa da società) e ha imposto una visione dove il diritto non è prerogativa statale (co-titolarità del diritto) e l'ordinamento giuridico (oramai transnazionale) è un ordine giuridico aperto.

⁸ PASTORE, *op. cit.*, p. 35 ribadisce che i diritti umani sono universali e evidenzia il loro ruolo fondamentale nella lettura del mondo globale. Ma il suo è un entusiasmo cauto. Infatti, allo stesso tempo rimarca che le <<modalità, le categorie, il linguaggio attraverso i quali va espressa la loro universalità costituiscono un problema aperto e tormentato >>. Pur tuttavia, dice: <<Prendere coscienza di ciò costituisce già un passo importante, soprattutto al fine di attrezzarsi all'impegno ermeneutico-dialogico di traduzione interculturale delle istanze assiologiche che i diritti umani veicolano>> (p. 36).

⁹ FERRARESE, *op. cit.*, dedica ampio spazio ai nuovi soggetti della società globalizzata. Fra questi inserisce anche le Organizzazioni Non Governative (ONG) <<che travalicano gli Stati per dare voce ai bisogni globali e rappresentano la società Civile Globale>> (p. 108). Le ONG sono realtà di diffusione globale, appunto, con capacità di azione, interazione, lobbying e orientamento dell'opinione pubblica. Secondo l'autrice sono in grado di inserirsi in tutti i processi di produzione giuridica “globale”, in particolare nella fase di promozione, *law making* ed *enforcement*.

¹⁰ COASE, R., *The problem of Social Cost*, in *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Eds. G. Alpa, F. Pulinì, S. Rodotà e F. Romani, Milano: Giuffrè. (Prima ed. 1960), cit. in FERRARESE, *Ibidem*, p. 67.

¹¹ FERRARESE, *op. cit.*, p. 46, individua nel *multilocalismo* quasi una *philosophy of life* dove le persone (giuridiche o fisiche) trovano una collocazione transnazionale della propria vita, privilegiando come spazio uno “spazio universale” ed instaurando rapporti con diversi luoghi, scelti a seconda della “convenienza”. Tale condizione alimenta la sensazione di relativismo giuridico e normativo insieme all'<<indebolimento dei sistemi di controllo sociale tradizionale>>.

globale/transnazionale è diventato – per assurdo – occasione di inclusione di nuovi attori, incastonandosi nel sistema locale e, a livello statale, permeandone il sistema giuridico dall'alto¹². Può dirsi che si è creata un relazione impensabile fra neoindigenismo e le politiche neoliberali e di decentramento. Il riconoscimento di diritti specifici in capo ai popoli indigeni avviene, infatti, in un momento in cui <<los estados tiendan a desentenderse de las políticas sociales [...] De este modo, gobiernos que emprenden una política neo-liberal, pueden al mismo tiempo reconocer derechos colectivos indígenas>>¹³. Charles Halle parla di “multiculturalismo neoliberale”.¹⁴

I diritti umani restano, dunque, l'unico baluardo che – per principio contrario a “questa” globalizzazione - ne utilizza però gli strumenti, concedendo nuova dignità alla politica e stimolando il rafforzamento dei nessi fra cittadino/uomo e partecipazione al cambiamento.

Ed è proprio la partecipazione, a mio avviso - nelle forme di partecipazione elettorale e rappresentanza politica – ed i diritti da proteggere connessi al suo esercizio (del caso, con attenzione alle minoranze indigene) il grimaldello utile a scardinare, nelle sue forme più “aggressive”, sia lo stato nazione, sia la globalizzazione economica verso la società globale dei beni comuni.

2. Stato di diritto, diritti umani e antropologia olistica

Sebbene si riscontri una forte indeterminatezza semantica, lo Stato di diritto così come declinato secondo l'approccio epistemologico di Zolo è <<la versione dello Stato moderno europeo che, sulla base di una filosofia individualistica e attraverso processi di diffusione e differenziazione del potere, attribuisce all'ordinamento giuridico la funzione primaria di tutelare i diritti civili e politici, contrastando a questo fine l'inclinazione del potere all'arbitrio ed alla prevaricazione>>¹⁵. Da tale autorevole lettura si deduce in modo esplicito il forte nesso fra l'idea occidentale di Stato di Diritto e l'approccio “individualista” legato alla tutela dei diritti civili e politici. Dice Zolo: <<L'antropologia di riferimento è certamente quella occidentale, razionalista e secolarizzata>>. In un contesto di globalizzazione, rinascita di forti movimenti identitari, tensione verso l'universalizzazione dei

¹² PASTORE, *op. cit.*, p 106. In questo scenario, però, l'Autore ci tiene a sottolineare il contemporaneo “localismo” della pratica dei diritti umani in quanto ovviamente universali ma, allo stesso modo, capaci di dare legittimità agli ordinamenti nazionali proprio perché effettivi solo se tutelati all'interno di questi o all'interno delle rispettive autonomie locali.

¹³ GIRAUDO L., *Entre Rupturas y Retornos: la nueva cuestión indígena*, in *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional* (a cura di GIRAUDO L.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 23.

¹⁴ HALE C., *Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala*, in *Journal of Latin America Studies*, Vol. 34, n. 3, 2002, pp. 485 – 524.

¹⁵ ZOLO D., in COSTA P. e ZOLO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 45 e ss. L'Autore individua come presupposto filosofico e politico di questa concezione di Stato di diritto l'individualismo come base per la tutela dei diritti soggettivi, dove dunque, il dovere lascia spazio ai diritti. Citando Bobbio, Zolo statuisce il <<primato ontologico del soggetto individuale>> e ne individua due corollari nel pessimismo potestativo (dove rileva la “pericolosità del potere”) e l'ottimismo normativo (dove la tutela del diritto mediante diritti costituzionalmente garantiti è essa stessa garanzia contro il pessimismo potestativo).

diritti, dove diverse concezioni di “diritto” vanno a confrontarsi o scontrarsi su una dimensione extra o sovra-nazionale, l'approccio puramente individualista applicato alla lettura del senso dello Stato di diritto può, a nostro avviso, ritenersi superato.

Infatti, ci si chiede se sia possibile immaginarsi uno stato di diritto che ammetta un approccio antropologico collettivista ed organicista. Innumerevoli sono infatti le spinte – principalmente provenienti dall'America Latina – per il riconoscimento di diritti di tipo collettivo che sono state poi costituzionalizzate o, almeno istituzionalizzate. Il tema è rilevante in special modo per questo elaborato, in quanto ci preme chiarire il posizionamento degli Stati Latinoamericani “filo-indigenisti” e collettivisti nel quadro di “Stato di Diritto” così come configurato. Riconoscendo comunque allo Stato di diritto il valor aggiunto di essere in grado di garantire un ordine politico stabile nonché un livello accettabile di tutela dei diritti umani, riteniamo ci si possa ormai spingere aldilà e cominciare a considerare lo Stato di Diritto come principale strumento di tutela dei diritti soggettivi in grado di contrastare la dilatazione, l'arbitrio, la prevaricazione del potere politico con approccio però non più “individualista” né addirittura “collettivista/organicista” ma, piuttosto “olistico”¹⁶. Così come è pensato oggi, infatti, lo Stato di diritto è uno Stato dei diritti individuali. Tuttavia, <<[s]olo i diritti dei popoli [...] assunti come fondamento e scopo dei diritti individuali, espressioni di autonomia collettiva, possono fondare uno *Stato dei diritti* privo di quelle ipoteche coloniali dalle quali non riesce a liberarsi – perché non può liberarsi – lo Stato di diritto al singolare, questa invenzione europea>>¹⁷.

Con l'approccio “olistico” intendiamo, dunque, dare spazio all'interdipendenza stretta e, a nostro avviso, necessaria, tra diritti individuali e diritti collettivi, tra individuo e comunità. I diritti tutti: civili e politici, così come quelli culturali, economici e sociali restano bene giuridico principale che lo Stato di diritto deve tutelare, ma la lettura di questi può spingersi ad una dimensione che comprende l'individuo e la sua soggettività, sì, ma pur sempre inserito nel contesto, in una (o più) comunità con proprie specificità¹⁸.

¹⁶ Tale proposta deriva dall'approfondita conoscenza del mondo indigeno e delle minoranze etniche. Il sistema del diritto consuetudinario stravolge il modello occidentale, impone l'inclusione nel dibattito sulla pratica dei diritti umani di diritti, oltre che culturali, anche collettivi. Il riferimento permanente delle popolazioni indigene al tema della comunità, della terra di appartenenza, del concetto di proprietà allargato alla collettiva, impone il dibattito su un modello di Stato di diritto “inclusivo”, aperto dunque al pluralismo giuridico ed etnico delle nostre società, disponibile a rivalutare – dopo tanti anni di pregiudizi da parte della dottrina – il ruolo dei diritti collettivi. A nostro avviso, solo una lettura congiunta dei diritti soggettivi individuali e di quelli collettivi possono disegnare ancora meglio il modello di Stato di diritto Sovranazionale. In un'ottica olistica, dunque, ove il contributo viene da più sotto-sistemi, i diritti umani possono porre davvero le basi per lo Stato di diritto del Terzo Millennio.

¹⁷ CLAVERO B. *Stato di diritto, diritti collettivi e presenza indigena in America*, in ZOLO (a cura di), *op. cit.*, p. 559. In base a questa lettura si comprende come <<Lo Stato dei diritti individuali dipende esclusivamente dal Diritto dello Stato al singolare e ciò finisce per ledere l'individuo stesso, dal momento che, come avviene nel continente americano, il popolo che forma lo Stato e si identifica con la sua cultura non è né l'intera popolazione compresa all'interno delle frontiere né la popolazione originaria>>.

¹⁸ Per dare elementi aggiuntivi al nostro pensiero ci riferiamo ad un interessante elaborato di EHR-SOON TAY A., *I valori “asiatici” e il rule of law*, in ZOLO, *Ibidem*, p. 704, la quale – anche sulla scorta di un più o meno dichiarato

3. La democrazia tra partecipazione individuale e collettivista: diritti politici e diritti fondamentali

E' interessante chiedersi quali nessi vi siano fra la partecipazione (*lato sensu* intesa) e la democrazia, come forma di stato. Il dibattito filosofico e politico è ampio in dottrina e non ci è possibile dedicare spazio alle varie sfumature. Di certo, nel rispetto delle finalità di questa ricerca, è preferibile la visione di Kelsen che nell'individuazione dei criteri per la misurazione della democraticità di una decisione politica dice che <<politicamente libero è colui che è soggetto ad un ordinamento giuridico alla cui creazione partecipa>>¹⁹. Uno Stato è una democrazia quando prevale il principio democratico e dunque la massima partecipazione dei consociati. L'autore esprime il concetto di partecipazione in termini di libertà politica prettamente "individuale" anche se inserita pienamente in una dimensione "collettiva" della Comunità di riferimento. Sarà interessante valutare nella ricerca la possibilità e le prospettive di combinazione di un'impostazione occidente-centrica di partecipazione democratica individuale con una visione certamente collettivista legata alla partecipazione elettorale e rappresentanza politica delle popolazioni indigene. Con la necessaria cautela dovuta alle migliaia di variabili connesse, la partecipazione indigena ai processi democratici, in particolare quelli elettorali, è (statisticamente) una partecipazione "collettiva", di comunità, dove il filo tra non segretezza del voto e comunitarismo entusiasta è davvero molto sottile. Chi partecipa non è l'"individuo" indigeno, bensì uno delle migliaia di rappresentanti della comunità. Perciò anche il concetto di partecipazione (e rappresentanza) devono necessariamente fare i conti con un approccio allargato, anche qui, "olistico". Garantire partecipazione significa pertanto garantire che le decisioni prese corrispondano alla volontà del massimo numero di consociati interessati dalla decisione stessa. Indi per cui, il così dibattuto principio di "sussidiarietà" funzionale e legislativa assume rilevanza anche nel nostro campo di intervento, tracciando una chiave di lettura "localista" che, nel caso di specie, confermerebbe la legittimità delle richieste autonomiste delle popolazioni indigene anche in merito al sistema di partecipazione non solo elettorale da utilizzare²⁰.

"relativismo culturale" -dice: <<L'assenza di un diritto del governato, del figlio, della moglie, del fratello minore, corrispondente o reciproco al dovere del governante, del padre, del marito e del fratello maggiore, si fonda logicamente ed empiricamente sul fatto che i doveri sono concepiti come spettanti non nei confronti di un essere umano ma di un membro di una comunità (il corsivo è nostro)>>.

¹⁹ KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Ed. Comunità, 1952, p. 289. L'autore precisa che <<Un individuo è libero se ciò che egli "deve" fare secondo l'ordinamento sociale coincide con ciò che "vuole" fare. Democrazia significa che la volontà che è rappresentata nell'ordinamento giuridico dello Stato è identica alla volontà dei sudditi. Il suo opposto è la soggezione della autocrazia. Qui i sudditi sono esclusi dalla creazione dell'ordinamento giuridico, e non è in alcun modo garantita l'armonia fra tale ordinamento e la loro volontà>>.

²⁰ Garantire la partecipazione delle popolazioni indigene e/o delle minoranze etniche in una realtà globale-pluralista richiede che si presti attenzione alle forme consuetudinarie da esse utilizzate. La stessa sussidiarietà, intesa come principio di salvaguardia della presa di decisioni al livello più vicino al cittadino, necessita di una lettura

Abbiamo visto come partecipazione e democrazia sembrano indissolubilmente legate fra loro. Lo Stato di diritto in sé, invece, può anche prescindere dalla democrazia. Difatti, <<la teoria dello Stato di Diritto non si impegna su temi come Sovranità popolare, partecipazione dei cittadini, rappresentanza>>. E dunque, <<[n]on si contrappone in linea di principio a regimi tecnocratici o oligarchici>>²¹. Se ne deduce che la tutela dei diritti politici è prerogativa delle forme di governo democratiche che rientrano, pertanto, nella nozione più “specificata” di “Stato di diritto costituzionale” in cui per l'appunto, legalità e democrazia si saldano.

E' d'uopo precisare che i diritti politici rientrano nella categoria dei diritti fondamentali. Sul tema della ricerca del fondamento e, dunque, della giustificazione dei diritti umani enorme è il dibattito. Esistono rilevanti differenze ricostruttive tra chi²² ritiene che i diritti umani siano principalmente fenomeno sociale, contestuale e quindi da incardinare nel loro fondamento nella Dichiarazione Universale del 1948 e chi invece ritiene rilevante proseguire nella ricerca del fondamento *in sé*, per rafforzarne la protezione e gerarchizzarne i valori²³. Ci sentiamo più vicini alla seconda lettura in quanto – confermando anche la rilevanza della sfera di protezione degli stessi – questa ci aiuta a ritagliare più adeguatamente il ruolo dei diritti politici in un'ottica di tipo “collettivista”. Secondo autorevole dottrina, infatti, <<i>Diritti umani non sono più leggibili nell'assolutezza individualistica ma nell'etica della solidarietà e responsabilità>>²⁴ ed impongono il dialogo sul tema ed il mutuo riconoscimento già come “fondamento dei diritti umani”. L'aspetto della solidarietà e dell'ermeneutica dialogica richiama, a nostro avviso, il ruolo fondante della collettività e della comunità che divengono luoghi in cui i diritti umani (nello specifico quelli politici, elettorali) assumono la migliore forma possibile. Ed ecco, sebbene sia lettura corrente e maggioritaria che <<i>

“precipuaemente localista”, rispettosa delle tradizioni e del sistema di diritti culturali vigente. Gli stessi processi elettorali, dunque, devono essere disegnati, organizzati e riprodotti in osservanza della loro cosmovisione. Se infatti, come dice PASTORE *supra* i diritti umani sono l'unica chiave di lettura della società globale/transnazionale proprio in tale ottica questi devono essere costruiti e protetti.

²¹ ZOLO, *op. cit.*, p. 47. In tale ottica, l'Autore fa notare come la concezione di Stato di diritto non necessariamente si affianchi ad una filosofia politica di responsabilità civile dei cittadini, di trasparenza e diffusione della comunicazione politica e della vitalità della sfera pubblica.

²² BOBBIO N., *L'Età dei Diritti*, Einaudi Editore, Torino, 1997, in uno dei saggi “classici” sui diritti dell'uomo esprime le sue perplessità in merito alla necessità della speculazione filosofica sul rintracciarne il fondamento. L'Autore ritiene che “diritti dell'uomo” è concetto mal definibile, variabile, eterogeneo, antinomico. Pertanto, meglio concentrare le energie degli studiosi e degli addetti ai lavori sulla “protezione” dei diritti umani piuttosto che sulla loro “giustificazione”. Al massimo sarà d'uopo individuarne non il fondamento assoluto ma piuttosto i vari fondamenti possibili. Nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, <<fondamento storico, non assoluto>>, Bobbio rintraccia i diritti positivi universali, gradino conclusivo del processo “evolutivo” dei diritti umani che parte da Locke (giusnaturalismo/diritti naturali) e passa per la Rivoluzione Francese (diritti positivi particolari).

²³ Sia VIOLA, *op. cit.*, che PASTORE, *op. cit.*, assumono il punto di partenza di Bobbio secondo cui non è possibile individuare il fondamento assoluto dei diritti umani. Pur tuttavia, a differenza dell'autorevole filosofo politico, essi ritengono sia possibile individuarne uno “relativo” proprio nel dialogo sui diritti fondamentali. L'universalità è dunque una tensione che deve permeare il dibattito fra culture diverse sulla scorta dell'etica della solidarietà.

²⁴ VIOLA, *op. cit.*, p. 27. L'autore, da un lato, parte dalla stessa riflessione del Bobbio che vedeva il fondamento dei diritti umani riposare non più sulla natura umana ma piuttosto sulla storia; dall'altro lato, però, sottolinea, distinguendosi, che la direzione imboccata è quella della “contestualizzazione” e dunque della Socialità, e non – come invece riteneva l'autorevole filosofo – nell'assolutezza individualistica.

diritti fondamentali segnano il primato ontologico del soggetto individuale>>²⁵ è anche vero che - utilizzando l'approccio della Storia profetica (tanto sostenuto da Bobbio²⁶) - potremmo spiegare il sorgere di nuovi movimenti per la rivendicazione dei diritti delle popolazioni indigene quale segno profetico di un nuovo approccio ai diritti fondamentali “quadro ontologico del soggetto olistico”, inserito in una dimensione di multiculturalismo e pluralismo istituzionale/attoriale. Praticando una forzatura su una lettura di Kant diremmo che il sistema dei diritti umani che tende alla *Cosmopoli* non si deve accontentare di diventare <<da diritto di tutte le genti, diritto di tutti gli individui>>²⁷ ma può osare diventare “diritto di tutti gli individui e di tutte le comunità”.

4. Sistema elettorale e democrazia: influenze reciproche

Quando si discute di “sistema elettorale” si intende quell'insieme di norme e procedure che regolano i processi elettorali. Secondo gli standard internazionali, il sistema elettorale nei paesi democratici deve essere in grado (anche attraverso le istituzioni e la società civile) di garantire l'*electoral integrity*²⁸ e cioè che il processo elettorale sia *free, fair and secret*. <<L'essere *free* riguarda la partecipazione e la libertà di scelta; *fair* riguarda l'eguaglianza nella partecipazione e nel voto e l'imparzialità e la non discriminazione; insieme, questi criteri includono il massimo rispetto dei diritti umani e l'assenza di coercizione>>²⁹.

In base a ciò, ne è sillogistica conseguenza che a seconda della scelta di un sistema elettorale piuttosto che un altro la stabilità dell'azione di governo, i rapporti fra i poteri in senso verticale ed orizzontale, nonché l'esercizio dei diritti politici, in particolare, nel nostro caso, quelli elettorali,

²⁵ ZOLO D., *op. cit.*, p. 35.

²⁶ BOBBIO N., *op. cit.*, p. 48. Bobbio prende in prestito da Kant il concetto di “Storia profetica” ed individua nell'attuale dibattito sui Diritti Umani il *signum prognosticum* del progresso morale dell'umanità. Per svolgere il tema dei diritti umani, infatti, l'Autore ritiene di doversi utilizzare la prospettiva della Filosofia della Storia che, cioè, comporta il porsi il problema del “senso della storia” secondo una concezione finalistica/teologica. In base a tale premessa, gli eventi sono letti quali indizi/segni rivelatori di un processo.

²⁷ KANT I., *Per la pace perpetua*, curatore Merker N., Editori Riuniti (collana Il milione), 2005. Nel momento in cui rileggiamo il sistema dello Stato di Diritto sulla base di un'antropologia non più solo individualista ma tesa anche all'organicismo, anche il sistema di diritti umani, a nostro avviso, può permettersi di estendere il proprio raggio di azione alle Comunità, facendo propria una rinnovata ottica collettivista.

²⁸ L'ACE Encyclopedia – The Electoral Knowledge Network definisce l'*Electoral Integrity* come <<the set of standards based on democratic principles, measures and mechanisms for protecting free and fair elections>>, sotto “Electoral Integrity”, <http://aceproject.org>.

²⁹ GUY S., GOODWIN-GILL, *Free and Fair Elections – New expanded edition*, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 73. Il testo prosegue però dicendo che <<Given the multiple variables which result for example from history and culture, or from choices about systems and implementation, the 'free and fair' standard must remain a guide, rather than the determinant of an outcome in every case.>>; PASQUINO G. (2009) ritiene che il voto democratico non possa non essere <<universale, (cioè, esteso a tutti), libero (cioè, esente da costrizioni), uguale (cioè, tale che ogni voto conti quanto ogni altro), diretto (cioè, mirato senza intermediazione all'elezione di candidati o all'attribuzione di seggi ai partiti), segreto (cioè, espresso al riparo dagli occhi e dalle sanzioni altrui, [...]) e significativo (cioè, avente effetti sulla distribuzione del potere politico, in termini di cariche e di seggi).>> (p. 116).

possano essere influenzati in una o in altra direzione. Con certezza il sistema elettorale “fa politica” e può cambiare (anche stravolgendoli) gli equilibri cittadino/potere.

Un sistema elettorale giusto, infatti, ad esempio, deve garantire che le minoranze (in ogni senso intese) non vengano sotto-rappresentate. Un sistema elettorale di un tipo o di un altro può o meno portare alla disaffezione alla vita politica, all'indifferenza legislativa nei confronti delle loro istanze, anche alla secessione³⁰.

Molte democrazie stanno vivendo un periodo di disaffezione verso le urne dovuta a vari fattori politici e contingenti. Tuttavia, anche la scelta del sistema elettorale – che, ad esempio, emargini <<ogni capacità di manovra dello stesso elettore>> - può contribuire o meno all'assenza dal seggio elettorale. <<La disaffezione elettorale produce una serie di conseguenze a catena, quali l'allentamento del legame che unisce la base popolare alle assemblee elettive e, più in generale, l'inaridimento della fonte di legittimazione del sistema politico-rappresentativo.>>³¹

Il concetto di “sistema elettorale”, però, offre una visione parziale del complesso di norme e procedure che sottendono al processo elettorale ed alla sua creazione. Il sistema elettorale è solo uno degli aspetti del più comprensivo “diritto elettorale”. Il diritto elettorale include non solo ciò che è codificato nelle costituzioni, le leggi elettorali ed i regolamenti per l'elezione dei rappresentanti ed il suffragio, ma anche principi politici, parametri comparativi, precedenti storici e sociologici nonché il pensiero filosofico³². Secondo autorevole dottrina ibero-americana³³ il diritto elettorale - sebbene strettamente legato alla scienza politica ed al diritto pubblico-costituzionale - assurgerebbe a branca autonoma del diritto. Superando l'*empasse* nozionistica nel nostro elaborato utilizzeremo esclusivamente il termine “sistema elettorale” in un'accezione onnicomprensiva *latu sensu* intesa quale: “l'insieme di norme e procedure atte ad organizzare e far svolgere elezioni *free, fair and secret*, ed il suo combinato disposto con principi teorici, analisi sociologiche ed ingegneria elettorale.

Per definizione, un sistema elettorale in un paese democratico è garante della partecipazione

³⁰ ZIMMERMAN J. F., *Equity in Representation for Women and Minorities*, in *Electoral Systems in Comparative Perspective – Their Impact on Women and Minorities*, edited by RULE W. & ZEIMMERMAN J. F., Ed. Greenwood Press, 1994 London, p. 3.

³¹ TRUCCO L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino 2011, p. XVI. Il testo offre un quadro esaustivo dei sistemi elettorali occidentali, con particolare attenzione a quello attuale italiano, sviluppa i temi centrali della soggettività del diritto al voto, analizza i nessi fra astensionismo e sistema elettorale.

³² NOHLEN D., SABSAY D., *Derecho Electoral*, in NOHLEN D., PICADO S. y ZOVATTO D. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México 2006, p. 27. Il concetto di “diritto elettorale” in senso stretto (come diritto soggettivo= suffragio) è chiaramente insufficiente in quanto <<ignora precisamente aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas.>>. Il diritto elettorale, dunque, deve essere inteso in senso lato ed includere <<todas aquellas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas (free and fair)>>.

³³ Si fa riferimento principalmente a R. S. JIMENEZ che in *Tratado de derecho electoral* (1946) segnalava come <<hasta ahora no se haya considerado la autonomía del derecho electoral, que siempre se ha relegado a un plano inferior>> (cit. NOHLEN D., SABSAY D., *op. cit.*, p. 30).

democratica alla costruzione della classe dirigente ed alla presa di decisioni. Tuttavia, bisogna sgombrare il campo dall'illusione che vi sia un'automaticità consequenziale fra i due membri del rapporto. Infatti, è da considerare che un sistema elettorale che limiti fortemente la possibilità di scelta da parte dell'elettore o che ad esempio sia fortemente maggioritario (limitando, *de facto*, la partecipazione delle minoranze) ponga dei problemi di compatibilità, ad avviso di molti, con l'idea post-moderna di democrazia. Se secondo Kelsen il livello di democrazia è direttamente proporzionale al grado di partecipazione dei cittadini (e della Comunità) alle scelte di governo, il sistema elettorale è garante della forma di stato democratico solo nel momento in cui è in grado di conseguire gli obiettivi posti in democrazia, obiettivi che siano suffragati dal numero più elevato possibile di attori politici. Se <<i sistemi elettorali non sono variabili ininfluenti rispetto alla qualità della politica e della democrazie>>³⁴, dunque, lo sguardo dello studioso deve andare oltre l'apparenza formale ed investigare se ed in che grado tale formalità incida sulla partecipazione, se ed in che modo il dato sistema elettorale rappresenti, dunque, <<una tecnica giuridica mediante la quale si pretende assicurare la certezza nella concessione della rappresentanza popolare>>³⁵. Il sistema elettorale deve svolgere, quindi, una funzione di “garanzia” ma anche, una funzione “legittimante”, in quanto la democrazia si conferma proprio grazie al corretto funzionamento dei processi elettorali³⁶.

4.1. Sistemi Elettorali: principali classificazioni

In accordo con le più comuni classificazioni internazionali³⁷ dei sistemi elettorali, può dirsi che questi possono essere divisi in 12 principali sistemi, la maggioranza dei quali ricade in 3 grandi famiglie: 1. sistemi maggioritari o pluralisti; 2. Sistemi di rappresentanza proporzionale; 3. Sistemi misti.

1. *Sistemi maggioritari o pluralisti:*

La caratteristica precipua di questi sistemi elettorali è nell'utilizzo dei c.d. “circoscrizioni elettorali uninominali”. In tal caso, dunque, il vincitore è il candidato con il maggior numero di voti ma non

³⁴ PASQUINO G. *Nuovo corso di scienza politica*, Ed. del Mulino, 2009, p. 116. Concordiamo con l'autorevole professore quando ritiene che <<[t]utto quello che attiene alla definizione di elezioni libere, competitive, tenute a scadenze prestabilite [...], significative [...] si configura come uno degli aspetti fondamentali, forse il principale, della democraticità di un regime politico.>>

³⁵ ARAGON M., cit. in NOHLEN D., SABSAY D., *op. cit.*, p. 33.

³⁶ ARAGON M., *Ibidem*, p. 33. Tuttavia, per poter svolgere adeguatamente questa “doppia funzione” il diritto elettorale <<deve essere integrato da regole che siano un veicolo efficace per assicurare la piena vigenza dei diritti politici e affinché le istituzioni rendano il processo di accesso alle cariche di governo trasparenti così da permettere allo Stato di diritto di consolidarsi>>.

³⁷ AA.VV., *Electoral Systems Design – The New International IDEA Handbook*, IDEA, 2005, p. 27 e ss.; KRISHNA K., ed., *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

necessariamente con la maggioranza dei voti (India). Quando, però, il sistema maggioritario viene utilizzato in circoscrizioni plurinominali si parla di “Voto di blocco” (Palestina, Kuwait). E così gli elettori hanno una quantità di voti da esprimere pari ai seggi da assegnarsi. Dunque, i seggi vengono assegnati ai candidati più votati, a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuta. Se abbinato ad un voto a liste di partito piuttosto che a singoli candidati, questo sistema porta al c.d. “Voto di blocco di partito” (Cameroon, Singapore).

Sia il “voto alternativo” (Australia, Papua Nuova Guinea) che il “ballottaggio” (utilizzato in 22 Paesi ad oggi, tra cui la Francia) sono classificazioni di ingegneria elettorale che mirano ad assicurare che il candidato vincitore ottenga la maggioranza assoluta. Entrambe le classificazioni, infatti, consentono agli elettori di esprimere una seconda preferenza di voto in modo da identificare un vincitore nel caso in cui questo non emergesse dal primo turno.

- Vantaggi: è un sistema semplice da capire che garantisce governabilità e rappresentanza geografica; chiarisce con certezza chi rappresenta l'opposizione; esclude le fazioni politiche estremiste dal Parlamento.

- Svantaggi: esclude le minoranze dal Parlamento; non garantisce una rappresentanza piena ai partiti/movimenti piccoli; esclude le donne dalla partecipazione.

2. Sistemi di rappresentanza proporzionale.

L'idea di base dei sistemi proporzionali è quella di ridurre lo sbilanciamento fra la percentuale di voti ottenuti da un partito (o movimento) a livello nazionale (o locale) e la percentuale di scranni ottenuti. In tal modo, un partito che avesse ottenuto il 30% di voti nelle elezioni legislative nazionali otterrà il 30% degli scranni disponibili in parlamento. E' normalmente abbinato con l'utilizzo delle liste di partito (Cambogia, Sud Africa) ma l'espressione della preferenza non è esclusa. Infatti la classificazione del “Voto singolo trasferibile” (Australia e parzialmente in Irlanda del Nord) - nel quale gli elettori indicano in ordine di gradimento la propria preferenza in circoscrizioni plurinominali – resta una forma di sistema proporzionale di grande solidità.

- Vantaggi: è un sistema che evita i risultati spesso anomali provenienti dall'applicazione del sistema maggioritario; è ideale per le società fortemente divise perché garantisce ampia partecipazione e rappresentanza di tutti gli attori politici del Paese; facilita l'accesso delle minoranze in Parlamento; incentiva la campagna elettorale nelle circoscrizioni elettorali territoriali.

- Svantaggi: stimola la frammentazione dei partiti; non sempre garantisce stabilità governativa; incentiva la creazione e la rappresentanza di fazioni politiche estremiste.

3. Sistemi misti.

I sistemi misti adottano elementi proporzionali ed elementi maggioritari insieme o parallelamente combinati. Il c.d. “sistema misto proporzionale” utilizza gli elementi del sistema proporzionale per

compensare eventuali sbilanciamenti sorti nell'applicazioni di un sistema maggioritario (Lesotho). Il sistema Parallelo, invece, vede l'applicazione separate dei due sistemi, magari l'uno per l'elezione dei deputati, l'altro per quella dei senatori (Sud Corea, Lituania, Tailandia).

I vantaggi e gli svantaggi relativi ai sistemi misti sono strettamente legati alla qualità ed al grado di combinazione scelta tra il sistema maggioritario e quello proporzionale e si riconducono ad analisi caso per caso.

5. Diritti elettorali e diritti di identità nelle società multiculturali

Se si estende il ragionamento sopra presentato alla dimensione della protezione dei diritti dell'uomo, inglobandone la visione olistica del “diritto di tutti gli individui e di tutte le Comunità” possiamo dimostrare che la violazione dei diritti elettorali delle popolazioni indigene (o minoranze etniche in genere) amplifica il suo potere detonatore tanto da raggiungere, inglobare ed “infettare” - e dunque ledere - l'intera famiglia (o parte) dei diritti culturali (collettivi o no che siano): religione, proprietà, lingua, risorse naturali, diritto consuetudinario. Ed è proprio per le conseguenze aggravate della fase patologica (violazione) che i diritti elettorali – in quanto di partecipazione e rappresentanza – devono rientrare in uno scudo di “tutela rinforzata” che merita dunque approfondimento. Nel momento in cui la partecipazione delle minoranze (quantitative o qualitative che siano) etniche, infatti, non venga garantita in tutte le sue forme previste e necessarie (a livello nazionale, sovranazionale o internazionale), la lesione della sfera giuridica individuale/collettiva non si limita ad inficiare i singoli diritti elettorali/politici ma ingerisce nella sfera dei diritti culturali, incidendo sulla questione etnica e del rispetto del multiculturalismo (*diritti culturali*). Con la mancata protezione dei diritti politici si lede il diritto universale all'identità culturale, che è un'universalità <<concreta>>³⁸. Il riconoscimento dei diritti politici alle minoranze indigene, infatti, impedisce anche che queste possano perdere la propria autonomia in cambio di una fallace tutela “ghettizzante” ed “incorporante”. Le identità plurime devono essere incluse nella comunità politica³⁹. Tale inclusione è possibile solo con il riconoscimento e la tutela dei diritti politici in capo alle varie identità che così potranno partecipare al bene comune. <<I diritti culturali possono

³⁸ VIOLA, *op. cit.*, p. 75, sottolinea che <<[i] diritti culturali sono diritti alle differenze e non già diritti a prescindere dalle differenze, come i diritti di libertà. Il diritto dell'aborigeno alla protezione della sua identità culturale è insieme il diritto universale ad un'identità culturale il diritto specifico di essere un aborigeno e di vivere come tale>>. Per cui, dice l'autore <<il ruolo dell'autorità politica non è soltanto quello di proteggere tali diritti, ma prima ancora quello di determinarne il contenuto storico>>.

³⁹ PASTORE B., *op. cit.*. La Comunità politica è il luogo in cui le differenze culturali e dunque – nella loro forma di tutela - i diritti culturali ed identitari trovano spazio, accettazione ed, eventualmente, sintesi. Se la Comunità politica non offre alle multi-culture gli strumenti adatti per entrarvi a farne parte queste culture non entreranno mai nel tessuto politico e partecipativo di massa.

trovare>> - dunque - <<una giustificazione nel ruolo costitutivo che la cultura svolge nel determinare l'identità individuale (connessa con quella collettiva)>>⁴⁰ sempre però nel rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali e avallati da una rappresentatività accertata. Nel momento in cui tale processo è in essere le identità escluse possono pretendere il riconoscimento pubblico. Visto che – come vedremo - il processo di riconoscimento delle popolazioni indigene e delle minoranze nel continente latino-americano si trova in uno stato avanzato, si può con certezza confermare l'indissolubile nesso, nel caso di specie, fra la tutela della loro identità culturale ed il necessario riconoscimento, conferma e protezione dei rispettivi diritti “elettorali”. Nel bilanciamento fra identità culturale e coesione sociale⁴¹ si rintraccia la funzione della partecipazione e dunque dei diritti politici ad essa connessi. Le forme in cui il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica in un paese democratico multiculturale e pluralista vengono garantiti possono offrire gli adeguati contrappesi rispetto alle esigenze di unitarietà e coerenza dell'ordinamento giuridico.

6. Sistema elettorale e diritti fondamentali: tra indifferenza dottrinale e nuove prospettive.

Come già accennato, la scelta di un sistema elettorale piuttosto che un altro incide sui processi democratici perché influenza la qualità della partecipazione alle scelte democratiche ed all'elezione dei propri rappresentanti. Il rischio di decadere in una mera “democrazia elettorale”⁴² dove l'elezione è solo rituale e gli eletti precostituiti è attuale se non già divenuto realtà in molte democrazie occidentali. Un sistema elettorale non plasmato nel rispetto dei diritti fondamentali crea spazi per altre – più pericolose perché meno controllabili – forme di potere para-governativo <<a vantaggio di politiche di de-statalizzazione e dell'imporsi di logiche privatistico-manageriali>>⁴³ ed il circuito di rappresentanza politica (e dunque di partecipazione) resta incompiuto. E <<dove la partecipazione elettorale non è tutelata efficacemente tutte le altre forme di partecipazione politica istituzionalizzata, pacifica e legale risultano alquanto difficili e precarie>>⁴⁴. Di certo, se non

⁴⁰ PASTORE B., *Ibidem*, p. 74. L'autore offre una re-interpretazione del principio di eguaglianza nel senso della <<eliminazione di quelle situazioni da cui possano derivare conseguenze discriminatorie>> e dunque nella possibile configurazione di <<diritti culturali collettivi, “di gruppo” [...] finalizzati alla tutela dell'identità comunitaria e alla sua protezione dagli effetti delle ingerenze e delle pressioni esterne>> (p. 73).

⁴¹ PASTORE, *Ibidem*, p. 57, individua la Comunità politica come luogo dove la minaccia del conflitto identitario viene risolta nella <<ridefinizione dei confini interni>> della Comunità Politica stessa. E l'esito del conflitto è dato proprio dall'<<inclusione di quanto prima era escluso>>.

⁴² TRUCCO L., *op. cit.*, p. XVI. L'autrice invita a pensare <<alla sfuggente (e di moda) fenomenologia denominata *governance*, consistente, in ultima analisi, nella vera e propria “rinuncia”, da parte dello Stato, a farsi carico della cura di interi settori ordinamentali.>>

⁴³ TRUCCO L., *Ibidem*, p. XVI.

⁴⁴ PASQUINO G., *op. cit.*, p. 70. Sebbene il voto sia <<un atto relativamente semplice [...], l'estensione del suffragio è

direttamente la democrazia, la scelta del sistema elettorale influenza il comportamento di voto dell'elettore, in quanto le norme elettorali formali hanno comunque “effetti psicologici”⁴⁵.

Si deve rilevare, però, che gli studiosi – scienziati politici, giuristi, politologi – hanno finora preferito concentrarsi in modo assorbente sui temi legati alla titolarità dell'elettorato attivo senza tenere in considerazione le <<ripercussioni di tutte le altre componenti del sistema elettorale sull'effettiva portata sostanziale del voto>>⁴⁶. Attenzione che, anche nell'ambito dello studio dei paesi in via di sviluppo, è stata <<rivolta piuttosto alle tematiche sociali e di società civile piuttosto che verso quelle di costruzione delle istituzioni e del sistema elettorale di riferimento>>⁴⁷. Anche la quasi totale assenza di pronunce da parte di Corti Internazionali o nazionali sul tema fa riflettere e segnala che il tema della tutela dei diritti elettorali non è considerato ancora rilevante alla stregua di altri diritti (durata ragionevole processi, libertà personale, questioni etiche, proprietà).

Tuttavia sono innumerevoli gli stimoli che stanno nascendo nel settore. Molti studiosi hanno inteso l'importanza e l'impatto della normativa elettorale sulla qualità della democrazia, integrandolo ad altri quale parametro di analisi e comparazione. Concordiamo con Krotz che <<la discussione scientifica, politica e sociale nel futuro si concentrerà sui processi elettorali [...].>>⁴⁸

stata per lo più il prodotto di significative lotte fra i detentori del politico e gli sfidanti, all'interno della classe dominante e al suo esterno [...]>>.

⁴⁵ NORRIS P., *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Chapter I, paper for Panel 34-6 'How Do Rules Matter? Electoral Systems and Voting Behaviour', Meeting Annuale dell'American Political Science Association, 31^a August 2003, Philadelphia, p. 4. L'autrice tratta in modo approfondito il tema dell'impatto della scelta del sistema elettorale sul comportamento di voto, inserendo nel dibattito la nozione di “ingegneria elettorale” (*electoral engineering*) che si discosta solo parzialmente dal “diritto elettorale” che non include solo strettamente il sistema procedurale come la prima. Presenta un *excursus* fra le due teorie dominante (*rational-choice institutionalism* ed la *cultural modernization*) e ne cerca una mediazione. La tesi che prova, dunque, a dimostrare è che: <<If we can establish certain systematic pattern of electoral behaviour and political representation that are consistently associated with the type of electoral rules, then we can infer the linkages between electoral rules, political actors, and voting behaviour.>>

⁴⁶ TRUCCO L., *op. cit.*, p. XVII.

⁴⁷ REILLY B. & REYNOLDS A., *Electoral System and Conflict in Divided Societies*, Ed. National Academy Press, 1999 U.S.A., p. 7. Il testo affronta il tema della utilità, efficacia ed impatto del sistema elettorale in società che escano da un periodo di sospensione della democrazia o comunque con forti conflitti interni. In merito, l'autore ritiene che <<[o]ne electoral system might nurture accomodatory tendencies which already exist, while another may make it far more rational for ethnic entrepreneurs to base their appeals on exclusionary notions of ethnochovisnism>>. L'autore dunque mette a disposizione del lettore una grande quantità di materiale comparativo confermando quanto i sistemi elettorali possano influenzare la democratizzazione e la stabilità principalmente in società divise (p.9).

⁴⁸ KROTZ E., *Antropología, elecciones y cultura política*, in *Revista Nueva Antropología*, Vol. XI, n° 38, Universidad Autónoma de Mexico, 1990, pp. 9-19. L'autore sottolinea quanto sia importante che l'antropologia provi a partecipare insieme alle altre discipline scientifiche ed umanistiche all'analisi dei processi elettorali, sempre però ribadendo la notevole difficoltà (se non impossibilità) a svolgere un'analisi della cultura politica di un paese a partire dai soli dati elettorali.

7. Partecipazione elettorale e rappresentanza politica: nozione e diritti tra applicazione e tutela

Il sistema elettorale prescelto incarna il modello di rappresentazione del riconoscimento e della garanzia della tutela del diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica.

Per “partecipazione politica” si intende il <<coinvolgimento dell'individuo nel sistema politico a vari livelli di attività, dal disinteresse totale alla titolarità di una carica politica.>> La “partecipazione elettorale” (e quindi, al voto) segna il primo grado di partecipazione politica⁴⁹.

Si partecipa, però, se l'elettore ritiene che la partecipazione sia dotata di “senso di efficacia”.⁵⁰ Secondo parte della dottrina, la partecipazione elettorale segna la <<riaffermazione gratificante dell'appartenenza dell'elettore ad una classe sociale>>. Si partecipa per sentirsi parte di un insieme.⁵¹

Per rappresentanza politica intendiamo <<la formula politico-istituzionale in forza della quale alcuni organi collegiali, o monocratici, dell'ordinamento costituzionale e amministrativo, sono personificati da soggetti investiti di mandato politico mediante designazione elettorale>>⁵². Tuttavia, tale “formula politico-istituzionale” per essere “equa” e dunque aperta anche a soggetti o gruppi vulnerabili (minoranze, popolazioni indigene) deve garantire: effettività del voto, massimizzazione della partecipazione, rappresentatività di interessi concorrenti, massimizzazione

⁴⁹ RUSH M., *Politics and Society. An Introduction to Political Sociology*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992; trad. it. *Politica e società. Introduzione alla sociologia politica*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1998, p. 121.

⁵⁰ PASQUINO G., *op. cit.*, p. 71. A tal proposito. L'autore ritiene che <<Una risposta corretta deve fornire le argomentazioni adeguate a spiegare come le persone diventano interessate alla politica, acquisiscono informazioni necessarie, si formano la convinzione di essere efficaci>> (p. 72).

⁵¹ PASQUINO G., *Ibidem*, p. 80. <<La partecipazione elettorale è solo una delle modalità possibili di partecipazione politica ma in particolare nei regimi democratici le sue conseguenze sono immediate e significative in termini di influenza sulla selezione dei governanti ai vari livelli. La possibilità di esercitare il voto è un fenomeno centrale nella sindrome e nei processi di partecipazione politica.>> (p. 68). Il “sentirsi parte di un insieme” è un elemento di certo verrà tenuto in considerazione nello svilupparsi dell'elaborato.

⁵² FERRARI G.F., *Rappresentanza Istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXV, Roma, 1991. Varie sono in dottrina le definizioni ed i richiami filosofici legati alla Rappresentanza politica. Tra gli altri, segnaliamo BARILE, P., CHELI, E., e GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2007, 17, 89-96 e 119; BIN, R., e PITRUZZELLA, G., *Diritto pubblico*, Torino, 2006, 53-65; BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, 51-107; CARETTI, P., e DE SIERVO, U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006, 161; CERRI, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2006, 198-203; CERUTTI Carlo, *La Rappresentanza Politica*, Edizioni Nuova Cultura; CUTURI V., SAMPUGNARO R., TOMASELLI V., *L'elettore instabile: voto/non voto*, Angeli, 2000, pp. 13-54; la Stanford Encyclopedia of Philosophy (<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/#RepEleDes>), FERRI, G. D., *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma, 1936, 83-104; FODERARO, S., *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma, 1941, 8-51; JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, 11-42, 82-87 e 139-160; KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, 294-297; MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 118-121 e 221-223; MAZZIOTTI DI CELSO, M., e SALERNO, G. M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2005, 26; MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1891, 133-183; MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 408-492; NOCILLA, D., e CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987; ORLANDO, V. E., *op. cit.*, 85-89; PAJNO, S., *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, Bologna, 2005; PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 265-269; PASQUINO, G., *Rappresentanza e democrazia*, Bari, 1988, 1-60; ROMANO, S., *op. cit.*, 160-168; ROSSI, L., *La rappresentanza politica*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1939; ZANGARA, V., *La rappresentanza istituzionale*, Padova, 1952, 282-302.

dell'accesso ai *decision-makers*, equità nella rappresentanza dei membri dei gruppi, legittimazione da parte dell'Assemblea legislativa.⁵³

A livello internazionale la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 21) ci aiuta a definire il quadro nozionistico e giuridico dei due diritti elettorali e recita: <<1. Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. [...] 3. La volontà popolare è il fondamento dell'autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione>>⁵⁴.

Il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica sono, dunque, per loro natura, strettamente legati alla “cittadinanza” la quale implica titolarità di accesso a determinati beni (i diritti!) ed impegno ad adoperarsi per la loro produzione⁵⁵. Infatti, l'art. 21 parla di partecipazione al “governo” del proprio paese, ribadendo il nesso con il criterio di “cittadinanza”. Parla di <<rappresentanti liberamente scelti>> attraverso <<periodiche e veritiere elezioni [...] a voto segreto [...]>>. Possiamo, pertanto, affermare che i due diritti danno partecipazione e richiedono in cambio partecipazione⁵⁶, in una impresa comune della comunità politica, che instaurano un circolo virtuoso e permanente di scambio. Così, il cittadino entra nella sfera pubblica e vi partecipa, proprio perché i diritti elettorali creano una relazione speciale fra individuo e potere, dove <<il primo conferisce legittimità alle autorità e al regime tramite il loro esercizio>>⁵⁷.

La cittadinanza, dunque, assume un ruolo non solo di garanzia del diritto ad ottenere rispetto degli altri diritti umani, ma comporta stretto vincolo di complementarietà con la Politica, in senso lato, con la partecipazione alla vita comune. Il cittadino e la Comunità detengono la “ragione pubblica” e

⁵³ ZIMMERMAN J. F., *op. cit.*, p. 10-11.

⁵⁴ Altri riferimenti internazionali, la Convenzione sui Diritti Civili e Politici del '66 (Art. 25, co.1: *1. Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese*); Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (Articolo 12 - Libertà di riunione e di associazione *1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. 2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione*).

⁵⁵ PASTORE, *op. cit.*, p. 61.

⁵⁶ L'esercizio dei diritti elettorali è legato – come visto – all'esercizio della partecipazione in senso lato. La cittadinanza, necessaria per il loro esercizio, non implica solo diritti ma richiede anche impegno per potersi esprimere nella sua forma più elevata. La comunità politica, dunque, riconosce il cittadino in quanto portatore di opinioni, visioni, azioni, riflessioni che vengono “donate” e li restano, come patrimonio comune. Il cittadino non diviene mai monade, bensì “strumento” nelle mani della comunità.

⁵⁷ PICADO S., *Derechos políticos como derechos humanos*, in NOHLEN D., SABSAY D., *op. cit.*, p. 51. Infatti, ci tiene a precisare <<Los derechos civiles implican garantías de independencia del ser humano ante un Estado libre, mientras que los derechos políticos atañen a la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión, haciendo posible su incorporación dentro de la estructura política>>.

la traghettano ad uno stadio evolutivo attraverso pubblici dibattiti. In uno stato democratico anche le minoranze sono invitate al dibattito della “ragione pubblica” ed alla sua trasformazione. Nel momento in cui tali minoranze non partecipano ai processi elettorali (elezioni, campagna elettorale, dibattito politico pubblico) le motivazioni potranno essere rintracciate proprio in una scelta ponderata di contrasto e/o disapprovazione verso un sistema (non solo) elettorale limitante o escludente.⁵⁸

Se riteniamo, con autorevole dottrina⁵⁹, che i Diritti umani non sono solo un catalogo “statico” di principi ma anche interpretazione applicativa degli stessi (dinamica), se accettiamo che i diritti umani sono <<universali per definizione e particolari per applicazione>>⁶⁰, l'eventuale violazione dei diritti elettorali legati all'esercizio della partecipazione elettorale e rappresentanza politica dovrà necessariamente basarsi sulla c.d. “pratica dei diritti umani”. Si dovrà dunque valutare, nel caso concreto, l'influenza della violazione dei primi su altri diritti (come nel caso delle minoranze indigene, quelli culturali ed identitari), in un esercizio continuo di interpretazione ed applicazione. Bisognerà, in tal senso, valutare il caso concreto, salvaguardare il contenuto essenziale di ogni diritto (diritti elettorali vs ordine pubblico/unitarietà economica-giuridica della nazione) anche se postposto rispetto ad un altro ad esso preferito.

⁵⁸ Vedasi PASTORE B., *op. cit.*, e TRUCCO L., *op. cit.* Ovviamente può anche ritenersi, con quest'ultima che <<un certo astensionismo sia da considerarsi fisiologico nei contesti democratici di “più lunga vita”, in cui la diserzione delle urne è non infrequentemente il portato di una forte solidarietà sociale e politica, che genera l'adesione, per così dire “implicita”, alle scelte degli altri consociati.>>

⁵⁹ VIOLA F., *op. cit.*

⁶⁰ PASTORE B., *op. cit.*, p. 161. Infatti, <<La loro positivizzazione applicativa implica una costante contestualizzazione, che ne fa emergere la dimensione tipicamente ermeneutica.>>. E ancora: <<I diritti fondamentali richiedono che la loro pregnanza e ampiezza semantica sia continuamente sostanziata, attraverso la definizione delle modalità di esercizio nei casi concreti, tenendo conto delle circostanze giuridiche e fattuali ad essi relative>> (p. 161).

CAPITOLO II

I modelli giuridici di tutela dei diritti delle minoranze e delle popolazioni indigene

1. Il concetto di “popolo indigeno”, tra minoranze e tutela rinforzata

Nel Capitolo I del nostro elaborato ci siamo chiesti se i popoli indigeni – per i loro tratti caratteristici – potessero rientrare in una sfera di tutela rinforzata, dove la loro sopravvivenza (innanzitutto culturale) venisse garantita grazie ad un ventaglio di diritti più ampio (inclusi i diritti collettivi).

Prima di proseguire all'approfondimento di questo tema è importante e utile chiarire cosa intendiamo quando usiamo il termine popolo indigeno. Dietro una parola e dietro al significato abbinato si nasconde (o si ostenta) un processo politico, anche qui, una lotta per il potere.

Il dibattito in dottrina sul significato da attribuire a “popolo indigeno” è molto ampio. A livello internazionale non esiste una definizione giuridica. Tuttavia vi sono una serie di caratteristiche che possono provare a specificarne il quadro di significato.⁶¹

Secondo buona parte degli studiosi il popolo indigeno è tale quando sussistono un elemento di tipo *oggettivo* ed un elemento di tipo *soggettivo*. Una comunità può dirsi “indigena” quando si combina la presenza di una minoranza non dominante (con in comune etnicità, religione, lingua) con la propria auto-identificazione nella stessa Comunità. L'elemento *oggettivo* è dato da:

- L'occupazione di territori ancestrali, precedente alle invasioni coloniali;
- Continuità storica nell'occupazione di queste terre;
- La conservazione di una cultura, religione, lingua proprie;
- La conservazione di un proprio sistema di governo e di istituzioni sociali basate sulla legge consuetudinaria indigena;

⁶¹ Secondo alcuni studiosi – vedasi per tutti KINGSBURY B., *Indigenous Peoples in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy*, in *American Journal of International Law*, n. 92 - è inutile e riduttivo provare a raggruppare sotto un'unica definizione quasi-giuridica una miriade di popoli indigeni, così differenti l'uno dall'altro in termini di cultura, lingua e religione. Una nozione unica risulterebbe – a loro dire - <<too static, formal and incoherent>>. Tuttavia, LENZERINI ritiene – in *The Status of Indigenous Peoples in International Law*, in LENZERINI F. (a cura di) *Reparations for Indigenous Peoples*, OXFORD PRESS, 2008, p. 75 – che <<In practical terms [...] the definition of a general notion of “indigenous peoples” is necessary and opportune, as it attracts essential prerogatives and rights under international law.>>

- L'intenzione di voler trasmettere alle generazioni future le proprie terre ancestrali e la loro identità culturale come popolo distintivo, nel rispetto del proprio archetipo culturale, delle proprie istituzioni sociali e sistema legale⁶².

L'elemento *soggettivo* consiste nell'autoidentificazione del singolo membro quale appartenente ad una Comunità indigena così come – giustamente – il riconoscimento e l'accettazione di tale persona quale membro della comunità di cui egli/ella si ritiene formare parte.⁶³

José R. Martínez Cobo ha provato in poche righe ad offrirne nel 1986 alla Comunità Internazionale una definizione “pratica”⁶⁴, anche evidenziando – insieme alla necessaria “continuità storica” - la distinzione tra popoli “tribali” ed “indigeni”:

Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system⁶⁵.

Questa nozione ribadisce la necessità che un popolo indigeno per essere tale debba essere “non dominante” (e dunque in qualche modo discriminato o emarginato) e necessariamente conservare il proprio legame con le terre o i territori ancestrali⁶⁶. Può dirsi, con certezza, che ogni successivo tentativo di ridefinizione del termine “popolo indigeno” si è comunque servito del lavoro di Martínez Cobo⁶⁷.

⁶² LENZERINI F., *Ibidem*, p. 76. Secondo l'Autore è possibile semplificare di molto l'interpretazione delle caratteristiche di appartenenza ad una Comunità indigena, secondo l'approccio flessibile-costruttivista. Secondo quest'approccio vi è una gradazione di importanza e rilevanza degli elementi che fanno di una comunità una Comunità Indigena. Uno dei più importanti elementi non ricade fra quelli oggettivi, bensì in quello più che mai soggettivo dell'autoidentificazione della comunità (e dei suoi membri) come indigena.

⁶³ E' da notare che la Convenzione OIL n. 169 del 1989 prevede all'art. 1 co. 2 che <<2. Il sentimento di appartenenza indigena o tribale deve considerarsi criterio fondamentale per la determinazione dei gruppi a cui s'applicano le disposizioni della presente convenzione.>> Dunque, la formula d'appartenenza ad una comunità indigena si rifà per forza di cose alla speciale relazione con la Madre Terra e la natura, caratterizzata da un'associazione armonica ed olistica – punto su cui siamo più volte tornati nel CAP. I, *supra* – basata sul rispetto, l'interdipendenza e l'equilibrio.

⁶⁴ GOMEZ DEL PRADO J. L., *Pueblos Indígenas. Normas Internacionales y Marcos Nacionales*, in *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n. 21, Ed. Università de Deusto – Bilbao, 2002, p. 23.

⁶⁵ COBO Martínez J. R. - Special Rapporteur della Sotto-commissione per la Prevenzione della Discriminazione e la Protezione delle Minoranze, in *Study on the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7, Add 4, par. 379.

⁶⁶ GOMEZ DEL PRADO, *op ult. cit.*, p. 24. Secondo l'autore, dunque, riprendendo Martínez Cobo, è necessario limitare geograficamente l'estensione semantica del termine “popolo indigeno”. Per cui, non potrebbero rientrare nella cerchia dei popoli indigeni <<los grupos, minorías, comunidades étnicas o pueblos que viven actualmente en los territorios de Estados africanos o asiáticos pluriétnicos o plurinacionales>> (p. 28)

⁶⁷ Sulla scorta di questa nozione, il “sistema delle Nazioni Unite” - che comunque non ha prodotto una definizione ufficiale – ha adottato – dalla Dichiarazione ONU sui Diritti dei Popoli Indigeni - una serie di criteri di

1.1. Popoli Indigeni e Minoranze Etniche: similitudini e differenze

Al fine di rinforzare la nostra tesi secondo cui i popoli indigeni richiedono una tutela rinforzata è opportuno offrire al lettore gli elementi di somiglianza e differenza tra popolo indigeno e minoranza etnica. Spesso, infatti, i due termini vengono confusi, portando a confondere anche i rimedi ed i sistemi di protezione ad entrambe legati.

Secondo Francesco Capotorti, Special Rapporteur per le Nazioni Unite nel 1977 sulla Protezione delle Minoranze:

«la minoranza è un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo di nazionalità dello Stato, possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione o la propria lingua»⁶⁸

La maggioranza degli studiosi ritiene che – a differenza delle minoranze di tipo etnico-culturale - le popolazioni indigene hanno (e sentono di avere) un'identità distinta e, nei fatti, poi, costituiscono una entità distinta all'interno degli stati in cui sono presenti. Questa identità tende sovente ad alimentare spinte autonomiste e di auto-governo.⁶⁹

Ovviamente il regime internazionale dei diritti umani consente ai singoli appartenenti a popoli indigeni di reclamare per sé il rispetto di tutti i diritti individuali garantiti nella Dichiarazione Universale, nei due Patti Internazionali del 1966, e negli altri strumenti giuridici internazionali.

Ma certo, una sfera di protezione esclusivamente “individuale” - anche sulla scorta di quanto detto *supra* – appare inadatta a soddisfare la specificità indigena, mentre sembra in grado di coprire i bisogni essenziali delle c.d. minoranze etnico/culturali.

Dunque, la “questione indigena” non può inquadrarsi in quella eccessivamente limitante delle minoranze ma nemmeno essere letta nella sfera di discriminazione etnica e razziale. L'unica cornice socio-giuridica in grado di contenerla resta solo e soltanto il diritto dei popoli e, dunque, il diritto

identificazione che consistono in: <<Distinctiveness, in the sense of being different and wanting to be different; - Dispossession of lands, territories and resources, though colonization or other comparable events, causing denial of human rights or other form of injustice; - Lands (located in a specific area), as a central element in the history and identity; - Being first, in the geographic area defined as 'lands'; - Lack of political control, in respect of the (internationally) recognized State.>> (UN Permanent Forum on Indigenous Issues, 5 Session Factsheet.

⁶⁸ CAPOTORTI F., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568.

⁶⁹ GOMEZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 23 rileva come nella Convenzione OIL n° 169 (art. 1, co. 1, lett. b)) venga ribadita la distinzione tra <<popoli indigeni>> e <<popoli tribali>>, segnalando per i primi l'elemento fondante e discriminante di <<descender de los habitantes que poblaban esos territorios “en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales”>>.

all'autodeterminazione. Autodeterminazione che significa innanzitutto riconoscimento dei diritti collettivi indigeni fino ad oggi negati⁷⁰.

Sebbene venga notato come sia le minoranze etniche che i popoli indigeni <<ocupan una posición de subordinación con respecto al sector dominante del país>>⁷¹ è proprio l'utilizzo del termine “popolo” insieme alla caratterizzazione “indigeno” che consegna nelle mani degli studiosi una fattispecie in diritto (e non sempre in grado) di pretendere un trattamento giuridico *ad hoc*.

Ora, aldilà delle differenti caratteristiche *oggettive* (principalmente quella numerica, che non sempre si verifica nel caso di popoli indigeni) la differenza rilevante si riscontra nell'elemento *soggettivo*. Perché i popoli indigeni – a differenza delle minoranze – aspirano al controllo di “elementi nazionali”: territorio, popolazione, organizzazione politica proprie. Rileva, dunque, una relazione di concorrenza fra Stato e nazione etnica che è basata sulla lotta per il potere e la legittimità⁷² con approccio *accomodazionista*, centrato sulla territorialità e l'aboriginalità. Per le minoranze, invece, l'obiettivo è e resta puramente l'integrazione ed il superamento di eventuali barriere discriminatorie⁷³. L'approccio utilizzato con le minoranze è, dunque, di tipo *integrazionista* proprio perché basato sulla tutela della non discriminazione e dei relativi diritti civili. Mentre lo Stato resta l'unico attore chiamato ad intervenire per garantire i diritti fondamentali delle minoranze, l'attore del processo di autonomizzazione ed autogoverno dei popoli indigeni è lo stesso popolo indigeno, che, in una lotta per il potere fa blocco come unico soggetto di diritto. La “natura delle richieste politiche” è diversa. Sono diverse le loro aspirazioni.⁷⁴ L'unica lettura che non fa ricadere la soluzione indigenista in una politica meramente assimilazionista consiste nel riconoscere innanzitutto i popoli indigeni come soggetto di diritto e non soltanto – come si è fatto almeno fino alla fine degli anni '80 - riconoscerne i diritti⁷⁵.

1.2. Autodeterminazione dei Popoli Indigeni

Tra i diritti collettivi che pacificamente vengono riconosciuti in capo ai popoli indigeni, il diritto

⁷⁰ STAVENHAGEN R., *Los Derechos de los Pueblos Indígenas: Esperanzas, Logros y Reclamos*, in BERRAONDO M. (a cura di) *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto – Bilbao, 2006.

⁷¹ WILHELMI M. A., *El Derecho de Los Pueblos Indígenas a la Libre Determinación*, in *Ibidem*, p. 402.

⁷² STAVENHAGEN R., *Comunidades Étnicas y Estados Modernos*, in *América Indígena*, Vol. XLIX, n. 1, 1989.

⁷³ WILHELMI M. A., *op. ult. cit.*, p. 405.

⁷⁴ Si veda KYMLICKA W., *The Internationalization of Minority Rights*, I-CON, Vol. 6, n° 1, Oxford University Press and New York University School of Law, 2008, pp. 1-32 il quale non si trova d'accordo con tale visione così nettamente dicotomica e propone piuttosto una rilettura dello spazio giuridico delle minoranze etniche in un'ottica accomodazionista e non più soltanto integrazionista. Infatti secondo l'Autore (p. 31) <<This legal framework is wholly inadequate to deal with the actual patterns of ethnic relations around the world and, in particular, is unable to deal with the aspirations to autonomy by homeland national minorities>>.

⁷⁵ ÁLVAREZ MOLINERO N., *Algunos elementos de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas en el Derecho Argentino. ¿Un asunto para los derechos humanos o para el Derecho Internacional?*», APARICIO WILHELMI, M. (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento*, Universitat de Girona, 2006.

all'autodeterminazione⁷⁶ è il pilastro che permette – se salvaguardato – l'esercizio e la tutela e degli altri diritti collettivi⁷⁷ e di quelli individuali.⁷⁸

E' pacifico, oggi, in dottrina e giurisprudenza internazionale che il principio di autodeterminazione rientra fra le norme della Carta delle Nazioni Unite (art. 1, par. 2⁷⁹) dalle quali discendono veri e propri obblighi per gli Stati⁸⁰. Tale principio, dunque, rientra nella sfera di applicazione dell'art. 103⁸¹ della stessa Carta, norma che – mai messa in discussione – supera il valore di una semplice disposizione pattizia per assumere quello di norma consuetudinaria cogente⁸². In base a ciò, qualsiasi accordo, patto, decisione presi a livello nazionale e/o internazionale non potrà derogarvi, salvo che non sia <<[...] una nuova norma di diritto internazionale generale avente il medesimo carattere>>.⁸³ La violazione dell'obbligo di rispettare l'autodeterminazione dei popoli rientra tra quelle violazioni gravi di obblighi fondamentali che autorizzano l'intervento, <<in una sorta di autotutela collettiva, anche [di] Stati non direttamente lesi>>⁸⁴ (tutela c.d. *erga omnes*).

Nel passare in rassegna gli altri strumenti di diritto internazionale – nell'ottica di chiarirne il contenuto e la sfera di azione, - rileva che il principio di autodeterminazione dei popoli - <<principio in base al quale i popoli hanno diritto di scegliere liberamente il proprio sistema di

⁷⁶ Il concetto di Autodeterminazione c.d. *interna* non si discosta dalle pretese di partecipazione alle scelte riguardanti la propria sfera di vita culturale, politica, sociale ed economica che i popoli indigeni fanno valere nei movimenti di lotta. Autodeterminazione per i popoli indigeni non vuole dire secessione o indipendenza ma massima autonomia possibile in uno Stato multiculturale e plurietnico.

⁷⁷ WILHELMI M. A., *op. cit.*, p. 406 e ss. L'Autore ritiene che la tutela del diritto all'autodeterminazione dei popoli indigeni comporti automaticamente il rispetto degli altri diritti collettivi, nello specifico: Diritto al territorio; Diritto alla cultura; Diritto all'Etnosviluppo.

⁷⁸ Vedasi LÉGER M., *El Reconocimiento del Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas: ¿Amenaza o Ventaja?*, in pubblicazione elettronica nel Seminario *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los Participantes y Síntesis de las Discusiones*. Nueva York, 18 de mayo 2002. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=591&opcion=documento> (visitata il 13.04.2013).

⁷⁹ Art. 1, par. 2 della Carta delle Nazioni Unite dice: <<I fini delle Nazioni Unite sono: [...]; 2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale; [...]>>.

⁸⁰ Insieme al principio di autodeterminazione dei popoli, anche il divieto di aggressione, la proibizione del genocidio, della schiavitù, della discriminazione razziale e delle segregazioni razziali (apartheid) sono pacificamente ritenute norme "obbligatorie" per gli Stati della Comunità Internazionale.

⁸¹ Art. 103 Carta delle Nazioni Unite recita <<[i]n caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.>>

⁸² CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 7^a Edizione, Napoli, 2006, p. 166 e ss.

⁸³ Art. 53 della Convenzione di Vienna (1969) recita nella sua forma estesa: <<Trattati in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale (*ius cogens*) - E' nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, è in conflitto con una norma imperativa del diritto internazionale generale. Ai fini della presente Convenzione, una norma imperativa del diritto internazionale generale è una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo complesso come norma alla quale non è consentita alcuna deroga e che può essere modificata soltanto da un'altra norma del diritto internazionale generale avente lo stesso carattere.>>.

⁸⁴ CONFORTI B., *op. cit.*, p. 352. L'Autore ribadisce l'inesistenza di *principi generali* tali da garantire un efficace regime generale di autotutela collettiva, e ritiene non praticabile (perché non supportata) la possibilità di <<adottare vere e proprie *contromisure*, ossia la possibilità di sospendere l'esecuzione di obblighi che gravino sullo Stato non direttamente leso nei confronti dello Stato offensore.>> (p. 353). Su posizione possibilista, invece, PICONE in *Comunità Internazionale e Obblighi "Erga Omnes"* (raccolta di vari scritti sul tema, pubblicati a partire dal 1983), Napoli, 2006.

governo (autodeterminazione interna) e di essere liberi da ogni dominazione esterna, in particolare dal dominio coloniale (autodeterminazione esterna)>>⁸⁵ - è incastonato all'art. 1 - in entrambi i Patti del 1966 - e recita:

1. Tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

Tuttavia, a livello internazionale si è discusso tanto prima di arrivare a riconoscere il diritto all'autodeterminazione dei popoli anche ai gruppi indigeni. L'approccio interpretativo originario delle Nazioni Unite non prevede alcuno spazio di assegnazione di tale diritto ai popoli indigeni, in quanto concettualmente vincolato alle tradizionali categorie di popolo e stato. Le ragioni principali di un approccio tanto diffidente sono da ritrovarsi nel: a) non volere rinunciare – da parte dello stato-nazione al controllo di zone ricche di risorse naturali; b) esistenza di motivazioni di tipo culturale: 1. Difficoltà ad accettare un'autodeterminazione al di fuori dallo schema stato-nazione (*soberanismo estatalista*); 2. Presunta superiorità civilizzatrice della “via” occidentale (etnocentrismo).⁸⁶

La Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 169 del 1989, ad esempio, usa il termine “popolo indigeno” ma con l’inserimento del terzo comma dell’art. 1⁸⁷ slega l’utilizzo fatto del termine ‘popolo’ dalle implicazioni ad esso conseguenti nel diritto internazionale (e dunque da un'eventuale inclusione di tale categoria tra quelle in diritto di esercitare l'autodeterminazione). La recentemente approvata (2007) Dichiarazione delle NNUU sui Diritti delle Popolazioni Indigene statuisce all'art. 3 che <<[i] popoli indigeni hanno il diritto all'autodeterminazione. In virtù di tale diritto essi determinano il loro status politico e conseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale>>. Oltre al valore non coercitivo (di c.d. *soft-law*) di questa Dichiarazione che viene smussato dall'elevato profilo morale che - dopo 20 anni di trattative – porta con sé, rileviamo

⁸⁵ Enciclopedia Treccani online: www.treccani.it.

⁸⁶ WILHELMI M. A., *op. cit.*, p. 414 – 415.

⁸⁷ Convenzione OIL n. 169, del 1989, art.1:

1. La presente convenzione si applica: a) ai popoli tribali che, nei Paesi indipendenti, si distinguono dalle altre componenti della comunità nazionale per le condizioni sociali, culturali ed economiche, e che si reggono totalmente o parzialmente secondo le consuetudini o le tradizioni loro proprie, ovvero secondo una legislazione speciale; b) ai popoli che, nei Paesi indipendenti, sono considerati indigeni per il fatto di discendere dalle popolazioni che abitavano il Paese, o una regione geografica cui il Paese appartiene, all'epoca della conquista, della colonizzazione o dello stabilimento delle attuali frontiere dello Stato, e che, qualunque ne sia lo status giuridico, conservano le proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche, ovvero alcune di esse.

2. Il sentimento di appartenenza indigena o tribale deve considerarsi criterio fondamentale per la determinazione dei gruppi a cui s'applicano le disposizioni della presente convenzione.

3. L'uso nella presente convenzione del termine "popoli" non può essere in alcun modo interpretato come avente implicazioni di qualsiasi natura per ciò che riguarda i diritti collegati a detto termine in base al diritto internazionale. (corsivo nostro).

che questa lettura dà per ovvia e “statica” una sola forma di relazione fra popoli indigeni e Stato. Nella Dichiarazione le Comunità indigene non sono ritenute veri popoli ma già, in qualche modo, contestualizzati e limitati in una sfera statale da cui comunque non possono svincolarsi. Wilhelmi parla di un <<popolo incompleto, perché limitato già ab initio. Occasione persa [...]>>⁸⁸.

La difficoltà della Comunità Internazionale ad accettare l'estensione del diritto all'autodeterminazione anche ai popoli indigeni non sta solo nella paura – pur diffusa – di concedere loro spazi pericolosi di autonomia o addirittura, indipendenza⁸⁹. Secondo Stavenhagen sta anche in un pregiudizio cronicizzato verso gli indigeni – sorto con la politica indigenista degli anni '40 - che vengono visti come persone non in grado di gestirsi ed autorganizzarsi e, dunque, in una sindrome di aiuto in buona o malafede, necessariamente ed esclusivamente destinatari di “beneficenza” ed assistenzialismo⁹⁰.

Storicamente, invece, e possiamo dirlo anche sulla scorta dei paragrafi precedenti, i popoli indigeni si sono da sempre autorganizzati. Quali detentori di una Cosmovisione culturale così differente, i popoli indigeni combattono da 5 secoli per salvaguardarla proprio attraverso l'insistente richiesta di autonomia (e, dunque, di autodeterminazione). C'è un filo doppio che lega l'autonomia territoriale a quella culturale. Un'autonomia culturale come quella indigena richiede e pretende un'amplia autonomia territoriale, tale però, da non inficiare il principio fondamentale di eguaglianza e non discriminazione tra gli individui⁹¹.

Anche per questo motivo, in quanto popolo, i gruppi indigeni sono in diritto di negoziare con lo Stato la propria autodeterminazione che dunque, non potrà mai essere semplicemente da questo “concessa”.

Tuttavia, i risultati della negoziazione sull'autodeterminazione non per forza deve portare alla secessione. Anzi, normalmente ciò che i popoli indigeni chiedono è “soltanto” *autonomia politica reale*, che significa elezioni delle proprie autorità con competenze e mezzi per poter legiferare e

⁸⁸ WILHELMI M. A., *op. cit.*, p. 417 (trad. nostra).

⁸⁹ LENZERINI F., *op. cit.*, p. 100 ritiene, infatti, che <<Accordingly, in the vent that the status of “peoples” of indigenous communities were to be finally recognized in binding international law provisions, the classical taxonomy of self-determination into two different spheres (ie “external” and “internal” self-determination) would not sufficiently ensure states that these communities would not eventually advance claims of secession, which would actually supported by international law>>.

⁹⁰ STAVENHAGEN R., *op. cit.*, p. 23 ritiene che <<Tratados como incapaces o menores de edad, los indígenas fueron objeto, en el mejor de los casos, de políticas asistenciales e intentos de protección institucional por parte de sociedad de beneficencia [...] Algunas décadas más tarde las organizaciones indígenas denunciaron ácidamente estas políticas gubernamentales por paternalistas, autoritarias, sesgadas e ineficientes.>>

⁹¹ GOMEZ DEL PRADO J. L., *op. cit.*, p. 20. Secondo l'Autore, infatti, <<Una característica esencial de los pueblos indígenas reside, precisamente, en que la preservación de la autonomía cultural presupone un grado considerable de autogestión y de control de las tierras y de los otros recurso naturales, lo que implica un determinado grado de autonomía territorial>>. Si veda anche EIDE A., *Document de travail sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones*, E/CN.4/Sub.2/2000/10 che segnala con precisione analogie e differenze fra popoli indigeni e minoranze etniche.

amministrare nei propri affari insieme all'accesso alle risorse naturali.⁹² Autonomia politica reale che è causa e conseguenza di una <<presenza visibile e attiva [dei popoli indigeni] nei processi sociali e politici contemporanei>>.⁹³

Il concetto di autonomia politica reale ben si concilia con la visione anti-dicotomica di Anaya, mente illuminata del dibattito sull'autodeterminazione e diritti culturali dei popoli indigeni. Lo Studioso prova a superare la tradizionale differenziazione tra autodeterminazione interna e autodeterminazione esterna, con il doppio obiettivo, da un lato, di “tranquillizzare” gli Stati rispetto a richieste di tipo secessionista⁹⁴ e, dall'altro, di offrire una lettura del concetto più aderente alla realtà dei bisogni e delle istanze delle comunità indigene dove infinite sono le <<sovrapposizioni multiple di diverse forme associative tra esseri umani>>.⁹⁵ Anaya elabora, dunque, una nuova distinzione fra *Constitutive self-determination* e *on-going self-determination*⁹⁶. L'autodeterminazione costitutiva si realizza quando c'è uno stravolgimento politico, una modifica costituzionale, un'annessione di territorio. L'autodeterminazione si incastona, in tal caso, in uno spazio dove i popoli indigeni possono chiedere e pretendere consenso e partecipazione nelle scelte. L'autodeterminazione *on-going*, invece, va sviluppata (e si sviluppa) in un ordine politico democratico – già esistente - nel quale salvaguardare il proprio carattere distintivo e vedere riconosciuta la propria distintività nelle istituzioni in cui i popoli indigeni vivono.⁹⁷

Quest'ultima soluzione *soft* di autodeterminazione – ritagliata sulle caratteristiche precipue dei popoli indigeni – evidenzia e giustifica la continua ricerca di equilibrio socio-antropologico che i popoli indigeni svolgono tra il concetto di nazione civica e quello di nazione etnica, tra istanze autonomistiche e partecipazione politica nello Stato attraverso i processi elettorali. L'autodeterminazione *on-going* registra – e prova a risolvere in unità - appunto il reciproco

⁹² WILHELMI M. A., *op. cit.*, p. 410.

⁹³ STAVENHAGEN R., *op. cit.*, p. 28.

⁹⁴ A sostegno della validità di questa nuova categorizzazione del principio di autodeterminazione dei popoli indigeni LENZERINI F., *op. ult. cit.*, p. 101 ritiene che <<*The solution proposed by the Professor Anaya has the advantage of allowing for the recognition of the same practical prerogatives which arise for indigenous peoples from the concept of “internal self-determination”, without bearing the “side-effect of threatening states with the menace of possible future secessionist claims raised by indigenous peoples themselves*>>.

⁹⁵ ANAYA J., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 2004 (2^a ed.), p. 105.

⁹⁶ Vedasi Jeff CORNTASSEL J., *Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous Rights Discourse*, *Alternatives* 33 (2008), 105–132. L'Autore propone un'ulteriore visione del principio di autodeterminazione che appropria il problema indigeno nel rispetto della loro Cosmovisione. Parla di *Sustainable Self-determination*, concetto che (p. 119): 1. <<refutes global and state political/legal recognition and colonial strategies founded on economic dependency as the main avenues to meaningful self-determination;>>; 2. <<rejects the compartmentalization of standard political/legal definitions of self-determination by taking social, economic, cultural, and political factors [...] [sustainable] over future generations>>; 3. <<operates at the community level as a process to perpetuate indigenous livelihoods locally via the regeneration of family, clan, and individual roles and responsibilities to their home-lands>>; 4. <<indigenous peoples begin to significantly influence the global political economy by rebuilding and restrengthening their local and regional indigenous economies sustainable by nature>>.

⁹⁷ ANAYA J., *op. cit.*, p. 106.

inseguirsi, in una dimensione doppia, dell'appartenenza al gruppo etnico ed alla cittadinanza.⁹⁸

A nostro avviso, è su questo doppio livello di appartenenza che si gioca la partita della partecipazione elettorale e della rappresentanza politica dei popoli indigeni. Se l'equilibrio c'è – perché garantito dall'adeguata protezione dei diritti elettorali – ci sarà autonomia indigena nel rispetto della sovranità statale. Se la presenza e partecipazione indigena, invece, è ostacolata e non protetta dallo Stato quando esistente e dunque la rappresentatività è scarsa – perché il sistema elettorale non è in grado di garantirla – ebbene, la <<Comunità Internazionale potrebbe ritenere di dover intervenire>>⁹⁹ legittimamente per esigerne protezione. L'asserzione secondo cui un popolo all'interno di uno stato debba vedere garantito l'esercizio del proprio diritto all'autodeterminazione, e cioè l'accesso al governo in modo da realizzare il proprio sviluppo politico, economico, sociale e culturale è obbligo di stato. La sua violazione comporta il diritto all'autodeterminazione esterna.

Pur ribadendo che si tratta di una <<disputa por el poder>>¹⁰⁰ - che vede come attori i popoli indigeni e lo Stato-nazione - l'unico strumento, saldamente nelle mani dello Stato sovrano, in grado di garantire o stravolgere il delicatissimo equilibrio fra nazione civica ed etnica e di riportare eventualmente la soluzione nell'alveo di un'autodeterminazione indigena non secessionista e rispettosa dei diritti collettivi indigeni resta il sistema elettorale.

2. La Cosmovisione indigena

La tutela delle minoranze (etniche, religiose, politiche che siano) è uno dei pilastri di intervento politico delle democrazie contemporanee. Come abbiamo visto dal capitolo precedente, i processi di globalizzazione – insieme ad una miriade di altri fattori – possono incidere sull'efficacia ed effettività di un sistema democratico. In una società multiculturale, poi, le tensioni fra fazioni politiche (ed etniche) non sempre si risolvono nelle aule parlamentari ma spesso acquistano una dimensione extra o para-parlamentare che vede anche il coinvolgimento della società civile e delle stesse minoranze.¹⁰¹

Come già accennato *supra* le popolazioni indigene necessitano di una tutela rinforzata da parte dei sistemi democratici. Questo perché oltre a rappresentare una minoranza (qualitativa e/o quantitativa) presentano caratteristiche storiche, culturali proprie.

I popoli indigeni hanno, infatti, una propria Cosmovisione, una visione del mondo fortemente opposta a quella occidentale.

⁹⁸ QUIJADA M., *Estado Nacional y Pueblos Originarios*, in *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional* (a cura di GIRAUDO L.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 59-81, p. 75.

⁹⁹ GOMEZ DEL PRADO J. L., *op. ult. cit.*, p. 19.

¹⁰⁰ WILHELMI M. A., *op. ult. cit.*, p. 420 – 421. Al momento 5 paesi latino americani hanno stabilito per via costituzionale regimi di “autonomia etnica”: Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panama, Venezuela.

¹⁰¹ Su tutti, il famoso movimento dell'Ejército Zapatista de Liberación Nacional in Messico.

Per Cosmovisione intendiamo un <<conjunto de opiniones y creencias que conforman la imagen o concepto general del mundo que tiene una persona, época o cultura, a partir del cual interpreta su propia naturaleza y la de todo lo existente>>¹⁰². Quando parliamo di “cosmovisione indigena”, nello specifico, ci riferiamo all'insieme di credenze degli indigeni legate alle loro tradizioni, religione e stile di vita. Eppure tali credenze nascono da scenari culturali, sociali ed economici molto diversi da quelli “tradizionalmente” occidentali.

Da ciò si può intuire quanto la “Cosmovisione Indigena” sia facilmente attaccabile proprio perché fragile, minoritaria, “aliena”. E' una visione che inverte i rapporti tra uomo e natura, che valuta il mondo e gli esseri vegetali/animali secondo criteri olistici. Visione olistica che – come già visto - è reazione straordinaria ed inaspettata proprio alla Globalizzazione.

La Cosmovisione degli indigeni <<trova il fondamento nella sua relazione con la Madre Terra e Madre Natura>>¹⁰³. I popoli indigeni sentono il mondo come una somma di molte parti complementari che hanno bisogno l'una dell'altra. L'ordine del mondo, la forma del tempo sono ciclici, non sono lineari. Anche la morte non viene abbinata all'<<allontanamento fisico di qualcuno>>, ma piuttosto morte è <<dimenticare la nostra lingua ed i nostri costumi, l'inquinamento ambientale, la perdita della diversità, la sofferenza degli animali, l'espulsione degli indigeni dalla loro terra, l'imposizione di una sola cultura>>. ¹⁰⁴

L'idea di fondo è una diversa chiave di lettura del ruolo della Natura nella vita degli esseri viventi ed umani. La Cosmovisione indigena sta proprio nel fatto che <<[i]n molte culture non-moderne l'intero universo è concepito come un essere vivente senza alcuna netta separazione tra umani e natura, individuo e comunità, comunità e divinità>>. ¹⁰⁵ Tale concezione della vita è anti-occidentale in sé perché scardina i principi individualistici e monodirezionali che caratterizzano la cultura occidentale, prende posizione nell'eterno conflitto fra il “cambiare” ed il “preservare”, tra lo sviluppo e la Natura, a favore della seconda. ¹⁰⁶

¹⁰² ESPINOZA M., *La Cosmovisión Indígena*, in <http://espinozamarisel.blogspot.it/>, Luglio 2012. L'autrice specifica che, dunque, <<Una cosmovisión define nociones comunes que se aplican a todos los campos de la vida, desde la política, la economía o la ciencia hasta la religión, la moral o la filosofía.>>

¹⁰³ BURGOS E., MENCHÚ T. R., *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, p. 17 Seix Barral Ed., 2002

¹⁰⁴ EIGPP - Escuela Intercultural de Gobierno y Políticas Públicas Programa de Formación de Líderes Indígenas, *Módulo de Historia y Cosmovisión Indígena - Guía de aprendizaje colectivo para organizaciones y comunidades*, p.49, Fondo Indígena ed., 2007, La Paz, Bolivia. Il Modulo qui citato rappresenta uno dei tanti esperimenti di ricostruzione dell'identità indigena che negli ultimi 10-15anni sono stati portati avanti. Quasi si possa parlare di un “panindigenismo”, molti governi – i più sensibili e principalmente latinoamericani – hanno investito risorse nella “formazione” di leader di comunità indigene. In qualche modo, in questi paesi (tra cui citiamo il Venezuela, Bolivia, Colombia, Guatemala, Mexico) gli indigeni vengono ritenuti – oggi – i custodi della diversità etnica e ambientale. Si vedono dunque assegnare un nuovo ruolo, civile ed ambizioso, molto distante da quello di sottomesso, schiavo, inferiore assegnatogli fino a pochi decenni fa.

¹⁰⁵ ESCOBAR A., *After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology/Current Anthropology*, Volume 40, Numero I/ Febbraio 1999, p. 8, trad. nostra.

¹⁰⁶ WARD T., *Cosmovision versus Neoliberalism: An Indigenous Alternative to Modernist Development in the Sierra Nevada de Santa Marta*, LASA Student Conference 2008. L'Autore propone un *excursus* delle posizioni dei

La stessa concezione indigena della legge, del diritto, dei doveri è profondamente in contrasto con quella occidentale. Per le popolazioni indigene la legge è pre-esistente alla creazione ed ha uno scopo fondamentale: tutelare l'identità, l'autonomia, la lingua e l'eredità culturale delle popolazioni indigene. La legge, dunque, è unica, al singolare e deve preservare l'equilibrio "cosmico". Nel momento in cui ad un diritto ottenuto non ha corrisposto un dovere l'armonia si interrompe, l'equilibrio si perde.¹⁰⁷ Non esiste, dunque, separazione tra il fisico e lo spirito.

2.1. I Temi cardine della Cosmovisione Indigena

Possiamo, dunque, provare ad organizzare e classificare i temi base che accomunano i diversi popoli indigeni ad un'idea di Cosmovisione indigena¹⁰⁸.

a) *Principi*:

Integrità, diversità, armonia, unità, complementarità, corrispondenza, reciprocità, umiltà, solidarietà.

Secondo la cosmovisione indigena ogni cosa è relazionata e legata ad ogni cosa. Ciò che conta di più per gli indigeni non sono gli esseri ma le relazioni, i vincoli che si stabiliscono fra questi (relazionalità). Di fondamentale importanza per le comunità indigene è sapere/riconoscere che il "macro" (le stelle, i pianeti, le divinità) assume le stesse dinamiche del micro, il mondo dei morti ha le stesse dinamiche del mondo dei vivi (corrispondenza). Tutto si muove, opera e vive grazie ad una "giustizia cosmica" che si ripete poi nella terra e nei mondi. Dunque gli indigeni sanno che devono restituire alla Madre Terra, agli animali, al cielo, alle piante, ai genitori, alle divinità. Ad ogni atto corrisponde un'azione complementare, appunto, un atto reciproco (reciprocità)¹⁰⁹.

b) *Spiritualità*:

A tal proposito le popolazioni indigene hanno una forte cultura spirituale animista, per cui credono

principali filosofi della modernità in merito alle "culture altre". Goethe riteneva il progresso l'unico strumento in grado di trascinare le persone ad un livello più alto. Hegel riteneva la modernità quasi come una forza distruttiva, in grado di lottare contro la diversità, quasi un "anti-cultura". In un'ottica euro-centrica, sviluppo/sfruttamento sono facce della stessa medaglia. Heidegger propone una visione del mondo dove la natura debba essere usata come e quanto vogliamo. In base a tutto ciò si deduce che il mondo è/era visto dal pensiero europeo come soggetto individuale, unico, assolutamente non interconnesso con i suoi abitanti viventi e non.

¹⁰⁷ Idem, *Ibidem*.

¹⁰⁸ Non esiste una Cosmovisione indigena tale da includere per davvero le variegata storie e culture indigene presenti nel mondo. Tuttavia ci sembra possibile e non azzardato provare a disegnare un comune denominatore di base, tale da offrire al lettore una dimensione chiara dei principali punti di riferimento indigeni. Tale denominatore comune è stato il risultato di uno studio approfondito dei principali (sopra e sotto citati) testi di riferimento del settore.

¹⁰⁹ EIGPP, *op. cit.*, p. 55 e ss.: <<Incluso el Dios cristiano está relacionado, vinculado indesligablemente a todo lo demás. Por eso las decisiones que tomamos, las acciones que acometemos o dejamos de acometer, influyen en otros procesos y en otros seres>>. A proposito del principio di "corrispondenza" (p. 55) rimarca che <<[...] está en todo, todo arriba tiene un abajo, y los costados también son dos. La vida tiene su muerte, el hombre tiene a la mujer, la correspondencia universal y en todos los aspectos de la vida, incluso en lo social y en lo político>>.

vi sia una coabitazione bilanciata quotidianamente tra gli elementi della natura (vento, terra, cosmo, fuoco, acqua).

c) *Territorio e risorse naturali:*

Le risorse naturali ed i territori sono rispettati, utilizzati e curati nel rispetto dei ritmi naturali in un approccio armonico di ricreazione delle risorse naturali e di una produzione bilanciata, mai in eccesso.

d) *Medicina:*

Medicina integrale, o anche “olistica”. La medicina si deve prendere cura della sfera spirituale, fisica, psicologica. E' una medicina basata sulla liberazione delle energie e sull'utilizzo di piante ed erbe medicinali.

f) *Giustizia:*

I conflitti vengono risolti dai più anziani della Comunità. La punizione non consiste quasi mai in una pena carceraria o sanzione amministrativa. Piuttosto si preferisce prestare servizio alla Comunità. E' anche verso la Comunità, non solo verso la famiglia del “colpevole”, a doversi sdebitare.¹¹⁰

Ovviamente, ciascuna etnia indigena ha una specifica cosmovisione, pur sempre però inquadrabile in un'ottica generale indigena.

La cultura indigena Maya – ad esempio - parla di sistema POP (che si rifà al testo *Pop Wuj*, il libro sacro dei Maya Kiché) che ha la funzione di <<facilitare e promuovere la partecipazione, l'uso democratico del potere di decisione e la pratica dell'orizzontalità; richiede la convergenza dei saperi ancestrali e quelli moderni [...]>>¹¹¹

¹¹⁰ Molto interessante è il dibattito accolto dalla c.d. “Antropologia giuridica” in merito al tipo di sistema di diritto da applicare nella risoluzione dei conflitti tra indigeni e tra indigeni e non indigeni. Varie sono le posizioni in dottrina e tra gli studiosi/antropologi. Dopo anni di incertezza si può affermare, oggi, che la maggior parte degli ordinamenti giudiziari ad alta presenza indigena hanno riconsiderato il ruolo del diritto consuetudinario indigeno e lo ritengono – salvo eccezioni – paritario, se non addirittura prevalente, rispetto a quello di stampo “occidentale”. Per approfondire il tema del diritto consuetudinario indigeno (in America come in Europa), vedasi: R. A. HERNÁNDEZ C., *National Law and Indigenous Customary Law: The struggle for justice of indigenous women in Chiapas*, CIESAS-México, aidaher@juarez.ciesas.edu.mx e T. G. SVENSSON, *Indigenous Rights And Customary Law Discourse - Comparing The Nisga'a and the Sámi in JOURNAL OF LEGAL PLURALISM*, 2002 – nr. 47, pp.1 – 35. In generale circa l'antropologia giuridica si veda: Fabietti U. - Malighetti R. - Matera V., *Dal tribale al globale*, Mondadori, 2000; Fabietti U. - Remotti F., *Dizionario di Antropologia*, Zanichelli, 1997; Motta R., *Teorie del diritto primitivo. Un'introduzione all'antropologia giuridica*, Unicopli, 1986; Motta R., *L'addomesticamento degli etnodiritti*, Unicopli, 1994; Remotti F., *Temi di antropologia giuridica*, Giappichelli, 1982; Rouland N., *Antropologia giuridica*, Giuffrè, 1992; Seymour Smith C., *Dizionario di Antropologia*, Sansoni, 1991; Tentori T., *Il rischio della certezza*, Studium, 1996.

¹¹¹ ILLESCAS M. G. e GIMENO M. J.C., *Il Comunitarismo Maya e l'arte del Buen Vivir in Guatemala*, in *Futuro*

Pur tuttavia, si è rilevato quanto il processo di colonizzazione abbia influenzato anche il modo di vedere il mondo da parte degli indigeni. La cosmovisione “Guarani”, ad esempio, sconta la necessità di protezione/azione verso il “nemico” coloniale. Così, in base alla loro cosmovisione, tre sono le metodologie di “interpret-azione” del mondo: a) resistenza culturale; b) Assimilazione; c) Sintesi culturale. Ciò ha permesso all'etnia indigena guarani di facilitare l'assimilazione mutuale e reciproca della cultura occidentale alla propria, così da creare una “nuova” cultura, pur sempre, però, legata ai principi di “reciprocità” e redistribuzione.¹¹²

2.2. L'Ecologia, gli Indigeni e l'Occidente

Il tema su cui però i due mondi (Occidente ed Indigeni) si sono duramente confrontati è l'ecologia e l'idea di tutela ambientale. L'idea guarani di produttività – ad esempio - si basa su una nuova razionalità produttiva dove l'ambiente è ritenuto <<potenziale produttivo generato dall'articolazione della produttività ecologica delle risorse naturali, la produttività tecnologica dei processi di trasformazione e la produttività sociale dell'organizzazione produttiva delle comunità>>¹¹³. Quando si osservano le politiche occidentali per l'ecologia si intuisce la distanza di queste dai beni morali, culturali e materiali delle popolazioni indigene. La relazione tra cultura e sviluppo sostenibile è stata falsata dall'interpretazione occidentale che <<ha da sempre collocato l'uomo e la società in cima a tutto, credendo ciecamente nei successi scientifici e tecnologici, atti a dominare e sfruttare le risorse e i fenomeni naturali, senza badare agli effetti.>>¹¹⁴ Sembra, dunque, che l'idea della tutela della natura sia palesemente incompatibile con una cultura occidentale consumista, accumulatrice di diseguaglianze, iper-produttiva, avara. La c.d. “Crisi ecologica” <<si può solo comprendere nei termini della sua connessione con il processo di accumulazione e con la dinamica di classe dello sviluppo capitalista. [...] A causa della propensione alla crisi, il capitalismo non può risolvere i problemi che genera. Una preoccupazione rispetto all'ecologia è incompatibile con il capitalismo>>¹¹⁵. La filosofia occidentale, dunque, costruita su una logica antropocentrica che

Indigeno – La Sfida delle Americhe, a cura di MARTUFI R. e VASAPOLLO L., p. 95, Jaca Book, 2009. Il concetto del *Buen Vivir* include il mutuo appoggio e l'orizzontalità e prevede, tra l'altro, <<un privato sociale alternativo alla proprietà privata e [...] una autorità pubblica non statale che andrebbe al di là delle nozioni di capitalista e di socialista, di privato e pubblico.>> (*idem*, p. 101).

¹¹² Si veda SOSA E. H., *I contributi della cosmovisione Guarani al modello di sviluppo sostenibile*, in *Futuro Indigeno – La Sfida delle Americhe*, a cura di MARTUFI R. e VASAPOLLO L., Jaca Book, 2009 dove si spiega quanto la reciprocità e la redistribuzione si incarni nello *Yopoi*, termine che significa “a mani aperte”, p.113.

¹¹³ *Ibidem*, p. 116.

¹¹⁴ GONZÁLEZ I., *Cultura e Integrazione in America Latina e nei Caraibi*, in *Futuro Indigeno – La Sfida delle Americhe*, a cura di MARTUFI R. e VASAPOLLO L., p. 255, Jaca Book, 2009. In base a ciò emerge la <<necessità di riconoscere la cultura come un processo storico - quindi, continuo e attivo – in cui i veri protagonisti sono le popolazioni, le conoscenze e la capacità creativa dell'uomo in grado di renderlo più libero.>> (p. 256).

¹¹⁵ PETRAS J., VELTMEYER H., *Un sistema in crisi. Una prospettiva di classe sull'ecologia e i movimenti indigeni*, in *Futuro Indigeno – La Sfida delle Americhe*, a cura di MARTUFI R. e VASAPOLLO L., p. 335, Jaca Book, 2009.

giustifica l'approccio capitalistico, vede l'essere umano come <<unico soggetto dei diritti e degli obblighi, mentre il resto degli esseri maschili e femminili che abitano la terra e la terra stessa non sono altro che risorse e mezzi sui quali contare per la sussistenza>>. Il rapporto tra indigeni e natura, invece, può chiarificarsi nel concetto (andino) di *Sumak Kawsay* che prevede come obiettivo quello di conseguire una vita piena nella dimensione sociale, economica, culturale, ambientale, cognitiva, politica, <<come un tutto interrelato e interdipendente, in cui ciascuno dei suoi elementi ha un nesso con gli altri [...]>>, tanto che <<l'umanità non può sopravvivere senza la natura>>¹¹⁶. Il legame ancestrale con la natura, la prudenza ecologica delle popolazioni indigene deve, pertanto, essere salvaguardata non solo in quanto posizione minoritaria ma in quanto tutela per il nostro mondo e per le generazioni future.

3. Diritti indigeni: tra collettività ed identità. Cenni.

Il modo di guardare ed interpretare il mondo incide sulla dimensione e sui confini della sfera di azione e protezione dei diritti fondamentali dell'uomo. La cosmovisione indigena, per sua stessa natura, pretende che questa sfera sia larga abbastanza da contenere non solo e non tanto diritti individuali ma anche e soprattutto diritti c.d. collettivi o di gruppo¹¹⁷. Visto che la Comunità è espressione diretta della Madre Terra che è, a sua volta, protetta dalla prima, l'“ordinamento giuridico” indigeno deve tutelare innanzitutto il gruppo e, dunque, l'esercizio e la tutela di quei diritti che in quanto gruppo, in quanto collettività, possono essere pretesi e garantiti.

¹¹⁶ FLORESMILO S., *Los desafíos del Sumak Kawsay*, articolo di fondo del quotidiano *El Telégrafo*, Guayaquil Ecuador, 14 agosto 2008. Dello stesso autore molto interessante anche *El Sumak Kawsay como Proyecto político* <http://lalineadefuego.info/2011/04/12/el-sumak-kawsay-como-proyecto-politico/> del 12.04.2011. Vedasi anche ALARCÓN P. B., *Il Buen Vivir – Sumak Kawsay – La costruzione di un paradigma per una diversa umanità (Ecuador)*, in *Futuro Indigeno – La Sfida delle Americhe*, a cura di MARTUFI R. e VASAPOLLO L., Jaca Book, 2009. Il concetto di Sumak Kawsay si rifà al concetto di tutela della vita intesa nella sua forma più ampia. Tale concetto viene letto in accordo con quello di *Pachamama* che non è semplicemente e soltanto la “madre Terra” per gli indigeni Abya Yala (America) ma <<il tempo e lo spazio nel quale, per il quale e dove si sviluppano le vite>>. Secondo tale concezione Universo, Natura e Umanità costituiscono <<un'unità integrale ed integrata e lo squilibrio di uno dei suoi elementi limita le possibilità di esistenza dell'altro.>> (p. 327).

¹¹⁷ Paolo COMANDUCCI, nella sua Relazione alla Summer School 2011 *Diritti, Identità e Pluralismo – Palermo – Diritti Culturali e Diritti Collettivi*, sottolinea la tensione del dibattito dottrinale a confondere diritti dei GMC (Gruppi/ Minoranze/ Culture) con i diritti collettivi. Sottolinea che, invece, non sempre coincidono ma c'è una zona di “sovrapposizione”. I diritti possono essere collettivi in termini di 1. Titolarità; 2. Esercizio; 3. Interesse. Per essere collettivo il diritto deve essere di titolarità di un Gruppo (che può essere artificiale, volontario o naturale). In merito ai generici diritti dei GMC, ad avviso del COMANDUCCI, questi hanno bisogno di protezione “speciale” sia nell'ottica Liberale che Comunitarista. Entrambi i filoni, infatti, assegnano ai GMC un valore da proteggere, con due soluzioni differenti nel merito: a. Lasciare la tutela dei GMC all'agenda democratica (al dovere delle Istituzioni); b. Sottrarre all'agenda democratica e prevedere un “intervento positivo”. In Venezuela, uno dei paesi oggetto dello studio comparatistico – il riconoscimento dei diritti GMC va di pari passo con la tutela degli interessi diffusi/collettivi. CARRILLO Carlos Luis –Summer School 2011 *Diritti, Identità e Pluralismo*, Palermo, in *Derechos colectivos en la jurisprudencia de la Corte constitucional venezolana y la Corte Panamericana* – sottolinea come la Costituzione Venezuelana del 1999 riconosca la protezione degli interessi collettivi o diffusi ed abbia stimolato la emanazione di una legge che istituisce un'azione processuale per interessi diffusi/collettivi che prevede sentenze di condanna non meramente dichiarative.

Tuttavia, i diritti collettivi hanno da sempre intimorito e perplesso la dottrina costituzionale e internazionale¹¹⁸. C'è, infatti, una tensione tra l'espressione “diritti umani universali” e “diritti dei popoli indigeni”. I primi riportano al c.d. *universalismo individual abstracto*, dove l'individuo è principio e fine, possessore di diritti per il semplice fatto di essere umano, aldilà delle singole caratteristiche specifiche. I secondi, invece, rimandano ad un *particularismo colectivo concreto*, focalizzato sulla differenziazione culturale e sulla dimensione collettiva del diritto.¹¹⁹

Mentre la dottrina occidentale dei diritti umani – dal dopoguerra ad oggi – è rimasta legata ad un'idea individualistica¹²⁰, per gli indigeni diritti e responsabilità esistono all'interno del - e grazie al - quadro delle reti familiari, sociali, tribali. Pertanto, una visione “collettivista” metterebbe in comparazione se non in pericolo i diritti dell'individuo in quanto tale, scompigliando l'equilibrio strutturale (apparente?) del sistema.

Eppure, dagli anni '70¹²¹ si è proposto un processo di affiancamento dei diritti individuali a quelli collettivi, con buoni o scarsi risultati, partendo dal postulato secondo cui <<solo el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas permite a estas poblaciones disfrutar plenamente de los derechos individuales>>.¹²²

Non potendo qui trattare le differenti teorie del diritto che sottostanno a tale processo di

¹¹⁸ I diversi testi analizzati a riguardo pongono l'attenzione sul pericolo che concedere spazio “autonomo” ai diritti collettivi possa significare limitare l'incidenza e l'effettività di quelli individuali, sui quali, a dire della maggioranza degli studiosi di diritti internazionale, sarebbe giustamente impostato tutto il sistema di tutela e protezione dei diritti dell'uomo. Vedasi, in inglese: JONES P., *Cultures, Group Rights, and Group-Differentiated Rights* in: DIMOVA-COOKSON M./STIRK P. (a cura di), *Multiculturalism and Moral Conflict - Routledge Innovations in Political Theory*, vol. 35, Routledge, 2010, New York, pages 38-57; BISAZ, CORSIN, *The Concept of Group Rights in International Law. Groups as Contested Right-Holders, Subjects and Legal Persons in The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights Library*, vol. 41, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2012; RAND A., *The Virtue of Selfishness*, 1961; STEWART D., *The Works of Adam Smith*, London, 1811, Vol.3. La lettura del contesto che ne dà Jovanović (in *Are there Universal Collective Rights*, p. 25, citato in nota sotto) sembra calzante: <<It is noticeable that the more substantial input in the ongoing debate about collective rights is provided by political philosophers rather than by legal scholars themselves. In a way, this trend is understandable, since the concept itself might prima facie look at least suspicious, if not deadly dangerous, to all those committed to liberal values as the undisputed basis of modern state structures and legal orders>>.

¹¹⁹ EXTEBERRIA X., *La Tradición de los Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas: una Interpelación Mutua*, in BERRAONDO M. (a cura di) *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto – Bilbao, 2006, 63-83, p. 63. L'Autore offre una stimolante chiave interpretativa dei diritti umani universali che tiene conto anche dei diritti culturali collettivi.

¹²⁰ Vedasi *supra* CAP. I, par. 1.2.

¹²¹ Uno dei primi a porre il problema dell'esistenza dei diritti collettivi e della necessaria (e/o possibile) coesistenza con quelli individuali è DINSTEIN Y., *Collective Human Rights of People and Minorities*, in *International and Comparative Law Quarterly* 102.

¹²² GIRAUDDO L., *op. cit.*, p. 23.

“affiancamento”, ci riteniamo vicini a quella del *value collectivism*¹²³ sposata anche da Jovanovic¹²⁴ la quale si fonda sul postulato secondo cui un'entità, una comunità, un gruppo può avere valore e peso indipendentemente dal proprio contributo al benessere dei singoli esseri umani.¹²⁵ Per questo motivo può esservi spazio per la tutela – indipendente – di diritti di tipo collettivo.

In reazione ad una concezione individuale estremista, che vede, secondo alcuni¹²⁶, fronteggiarsi l'individuo contro lo Stato, possiamo affermare con McDonald¹²⁷ che non vi sono motivi che escludono una stretta relazione ed interrelazione fra diritti collettivi e diritti individuali. E' possibile ritenere che <<collective rights must be internally related to individual rights>>¹²⁸. Tale relazione interna aiuta a ritenere che i diritti collettivi “servono” in qualche modo anche gli interessi individuali dei singoli membri del gruppo. Si parla di una pre-condizione morale per l'esistenza di un diritto “morale” collettivo e tale pre-condizione può diventare uno standard per valutarne eventuali violazioni.

In base a quanto scritto, si può, dunque, immaginare che un diritto di gruppo possa prevalere su uno o più diritti individuali. Ma ciò solo ad una condizione: che la tutela del diritto di gruppo sia indispensabile per salvaguardare le culture minoritarie. La prevalenza a favore dell'uno (diritto collettivo) o dell'altro (diritto individuale) può essere accertata e decisa solo mediante l'applicazione del c.d. principio di “bilanciamento”¹²⁹. Nel momento in cui si accertasse che diritti collettivi

¹²³ Gli studiosi della materia seguono generalmente tre approcci per affrontare il tema: a) *l'individualismo ontologico* (secondo cui alla fine ciascun gruppo può e deve essere ricondotto ai suoi membri), b) il *value individualism* (che riconosce l'esistenza ontologica di organizzazioni collettive ma ritiene che la vita degli esseri umani hanno un valore superiore unico e ultimo e che tali entità collettive ricavano la loro forza proprio dal contributo che danno alle vite degli esseri umani in quanto singoli individui), c) il *Value collectivism* (secondo cui un'entità collettiva può avere valore indipendentemente dal suo contributo al benessere dell'essere umano come individuo). E' utile, in merito al punto *sub c)* menzionare il principio – legato all'applicazione del c.d. *value collectivism* - secondo cui nell'applicazione (e tutela) dei diritti collettivi (di gruppo) questi ultimi possano in qualche modo limitare e restringere l'applicazione di alcuni diritti individuali di un società più ampia, ma non potranno mai restringere o limitare i diritti dei singoli membri del gruppo. In merito si veda KYMLIKA W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1995 (che le chiama “external protections” e “internal restrictions”), PASTORE B., *Per un'ermeneutica dei diritti umani*, op. cit. *supra*.

¹²⁴ JOVANOVIĆ M. A., *Are There Universal Collective Rights?* in *Human Rights Rev.*, 2010, 11:17-44.

¹²⁵ HARTNEY M., *Some Confusions Concerning Collective Rights*, in *Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 297, anno 1991.

¹²⁶ CLINTON R. N., *The Rights of Indigenous Peoples As Collective Group Rights*, *Arizona Law Review*, Vol. 32, n. 4, 1990, p. 741. L'autore rileva che: <<This conception, of course, leaves little room for other group affiliations or group, collective, or societal rights – a problem that sometimes leads to absurd results or absolute injustices>>.

¹²⁷ McDONALD L., *Can Collective and Individual Rights Coexist?*, in *Melbourne University Law Review*, n. 22, 1998, p. 330.

¹²⁸ NEWMAN D. G., *Theorizing Collective Indigenous Rights*, in *American Indian Law Review*, Vol. 31, n. 2, 2006, p. 285.

¹²⁹ JOVANOVIĆ M. A., op. cit., p. 26 e ss. L'autore prende spunto dall'impostazione di Buchanan che ritiene possibile e “conseguenzialmente ovvia” l'applicazione del principio di bilanciamento anche per dipanare i conflitti fra diritti collettivi e diritti individuali. Di BUCHANAN A. si veda *The role of Collective Rights in the Theory of Indigenous Peoples' Rights*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, n° 89, anno 1993. Il bilanciamento è un principio cardine nei sistemi di tutela e applicazione dei diritti umani. Vedasi in italiano BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992; ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992. In inglese ALEINIKOFF T.A., *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in *Yale Law Journal*, 1987, vol. 96, pp. 943-1005; McFADDEN P., *The Balancing Test*, in *Boston*

salvaguardino interessi collettivi riguardanti <<beni sociali irriducibili>>¹³⁰, sarebbe plausibile la prevalenza di questi su quelli individuali.¹³¹ I diritti culturali (*latu sensu* intesi: lingua, alfabeto, pratiche culturali e religiose, simboli, terra) sono ritenuti irriducibili perché strettamente legati alla vita stessa della minoranza e tali da metterne a rischio la sopravvivenza in caso di violazione.

Anche a livello internazionale la specificità dei diritti collettivi viene rimarcata. Proprio perché <<[I]a protezione dei popoli indigeni è un'area relativamente nuova del diritto internazionale dei diritti umani ed è caratterizzata dalla natura distintamente collettiva di una larga parte dei diritti coinvolti>>, questo nuovo orientamento “collettivista” va ad <<influenzare anche i tipi di rimedi che le corti dovrebbero offrire quando questi diritti sono violati>>.¹³²

3.1 Diritti Collettivi e Diritti Elettorali

Nell'ottica di un diritto individualistico-occidentale dei diritti umani, non ci azzardiamo ad assumere l'esistenza di un diritto elettorale collettivo. I diritti elettorali sono pacificamente e per eccellenza intesi quali diritti individuali, spettanti al singolo e nemmeno in quanto appartenente ad un gruppo. “*Il voto è segreto e personale*” è uno dei brocardi infallibili nei compendi sui sistemi elettorali. Non alludiamo, dunque, a giustificare pratiche di “voto familiare” o “voto tribale”.

Tuttavia, riconoscere l'esistenza dei diritti collettivi *alla pari* di quelli individuali, ai fini di tutelare i diritti culturali ha certamente implicazioni politiche. Un ordinamento giuridico che voglia tutelare anche i primi insieme ai secondi dovrà necessariamente ridisegnare la struttura delle proprie istituzioni¹³³.

Ridisegnare le Istituzioni vuol dire riformulare anche il sistema elettorale in modo che i diritti elettorali alla rappresentanza politica ed alla partecipazione elettorale salvaguardino i diritti collettivi indigeni, in un bilanciamento costante con quelli individuali¹³⁴.

In base alla nostra ipotesi, i diritti di partecipazione elettorale e rappresentanza politica assumono una forma originale e specifica quando calati in un ordinamento giuridico che per cultura e

College Law Review, vol. 29, 1988, pp. 585-656 (spec. pp. 603-611); Ontario Human Rights Commission, *Balancing Conflicting Rights: Towards an Analytical Framework*, August 2005.

¹³⁰ TAYLOR C., *Irreducible Social Goods*, in *Philosophical Arguments*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997, p. 137.

¹³¹ Da segnalare che la Corte e la Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo hanno progressivamente sviluppato una giurisprudenza che ha riconosciuto i diritti collettivi delle popolazioni indigene. Di grande interesse, la sentenza nel caso *Community Mayagna (Sumo) Awas Tingni v Nicaragua* (2001), trattata in TORRES G., *Indigenous Peoples, Afro-Indigenous Peoples and Reparations*, in LENZERINI, *op. cit.*, p. 128 – 131.

¹³² CONTRERAS D., ROMBOUTS Sebastiaan, *Collective Reparations for Indigenous Communities Before the Inter-American Court of Human Rights*, p. 9 (trad. nostra), in *Merkourios – Criminal Justice and Human Rights*, Vol. 27/22, 2010. Gli Autori ritengono che l'idea di protezione “necessaria” dei diritti collettivi sia nata e sviluppata nella recente Dichiarazione delle Nazioni Unite dei Diritti dei Popoli Indigeni (A/RES/61/295), che ha in qualche modo aperto al dibattito della dottrina e giurisprudenza internazionalistica il tema – prima sovente ritenuto tabù.

¹³³ JOVANOVIĆ M. A., *op. cit.*, p. 25 ritiene che <<Providing an answer to this question (whether collective rights exist; ndr) has obvious political implication, insofar as it might affect the normative underpinning of political institutions and their actual design>>.

¹³⁴ Vedasi *supra* CAP. I, par. 1.4.

contingenze debba considerare anche la tutela e, dunque, l'applicazione di diritti collettivi. I diritti culturali (primo fra tutti, quello all'esistenza delle popolazioni indigene) possono divenire il calco di riferimento per disegnare il sistema elettorale *latu sensu* inteso.

3.2 Il Principio di Servizio e i diritti elettorali

Nell'intersecarsi (secondo alcuni, nel conflitto¹³⁵) perenne tra diritti individuali e diritti collettivi, uno dei criteri – a nostro avviso il più affascinante – utili ad individuare la “prevalenza” (o la coesistenza) degli uni o (e) degli altri è il “principio di servizio”¹³⁶. Secondo tale principio la Comunità serve gli individui senza necessariamente servire solo i propri interessi all'autonomia. Grazie al principio di servizio il bilanciamento (e l'eventuale riconciliazione) tra le due categorie di diritti è, in questo modo, più facile da risolvere. Nel momento in cui una certa tradizione culturale non è più in grado di continuare a servire gli interessi dei propri membri (in quanto individui ed in quanto appartenenti ad un gruppo), si crea uno spazio per la sostituzione di questa tradizione. Da quel momento i diritti collettivi – espressione della tradizione culturale - prima tutelabili e sotto protezione, verranno messi in discussione, eventualmente a vantaggio di quelli individuali¹³⁷.

Sulla scorta della teoria del “principio di servizio”, ci chiediamo se – principalmente nel campo dei diritti elettorali - esista uno spazio per configurare lo stesso principio, però con l'inversione dei membri dell'equazione giuridica. Nulla osta, infatti, a ritenere che lo stesso “principio di servizio” possa essere utilizzato quale standard per valutare la violazione dei diritti collettivi in un ipotesi di bilanciamento con i diritti individuali. Nello specifico, il sistema elettorale (che si dipana nei diritti elettorali alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica) deve essere “al servizio” della salvaguardia dei diritti culturali delle popolazioni indigene. Nel momento in cui tale sistema

¹³⁵ Come ad esempio ben spiegato in BUCHANAN, *op. ult. cit.* Vedasi anche WALDRON J., *Liberal Rights: Collected Papers, 1981-1991*, 1993.

¹³⁶ NEWMAN, *op. cit.*, p. 283, ritiene che <<*The existence of this service principle, amongst the range of moral principles that will apply to collective rights claims, begins to make possible a principled understanding of how collective rights can have force without undermining individual rights claims.*>> E conclude: <<*This kind of theory enables a better understanding of alleged conflicts between collective rights and individual rights*>>. Sul principio di servizio vedasi McDONALD L., *op. ult. cit.*; NEUS T., *Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Un adeguamento delle premesse teoriche*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fascicolo 2001-1; NEWMAN D., *Community and Collective Rights: A Theoretical Framework for Rights Held by Groups*, Hart Publishing, 2011, 2012 *Stanford Journal of International Law* N. 48, p. 245.

¹³⁷ Il “principio di servizio” dei diritti collettivi rispetto ai diritti individuali può ad esempio servire per meglio districarsi nel seguente caso: una donna indiana (U.S.A.) decide di lasciare la Riserva indiana per partorire. Una volta partorito decide di approntare l'adozione del bambino ad una famiglia non-indiana. La Corte Suprema degli Stati Uniti affida la giurisdizione alla Corte Tribale per determinare quale sia l'adozione appropriata in base alla legislazione “indiana”. Qui si pone il tema di bilanciamento fra il diritto del bambino ad essere cresciuto, educato, e mantenuto in modo dignitoso ed il diritto della Comunità Indiana a sopravvivere. Se la Comunità indiana ad oggetto, ipoteticamente, dimostrasse un evidente disinteresse rispetto ai bambini e decidesse di affidarli a famiglie dove questi subirebbero abusi, il principio di servizio sarebbe inficiato e violato. Infatti, il diritto alla sopravvivenza della comunità andrebbe a ledere (e contrastare con) il diritto dei singoli appartenenti al gruppo, perdendone così il ruolo di sostegno collettivo (da un esempio in NEWMAN, *op. cit.*, p. 287).

elettorale non sia più in grado di servire gli interessi della Comunità (principalmente quello alla tutela culturale) ci sarà spazio per un nuovo e più appropriato sistema elettorale e comunque per la tutela prioritaria della popolo indigeno. In tal modo può configurarsi la “giustiziabilità” dell’insieme di norme e procedure che regolano i processi elettorali (e la relativa partecipazione) nel momento in cui non siano in grado di tutelare la sfera collettivo-culturale incarnata anche nella libera opinione e rappresentanza delle minoranze culturali e, a cascata, indigene.¹³⁸

A maggior ragione, come conseguenza della nostra proposta di “inversione” del principio di servizio ed in una prospettiva di interconnessione continua fra il mondo dei diritti individuali e collettivi possiamo confermare – con Clinton¹³⁹ - che <<group and individual rights are not antithetical concepts, they are complementary concepts>>, visto che i diritti collettivi <<go hand in hand with group membership and individual rights are unthinkable except in contemplation of how those rights relate to the larger political group>>. Ed è la “contemplazione” qui richiamata – rispetto al più ampio gruppo politico – che offre o restituisce “senso” ai diritti individuali, che altrimenti resterebbero monadi giuridiche inerti¹⁴⁰.

L’inversione del principio di servizio richiede, però, a questo punto, di approfondire il tema della legittimazione all’azione per la tutela dei diritti collettivi.

I diritti collettivi possono essere fatti valere in modo a) non-individuale (tramite procedure di gruppo – ad es. di tipo maggioritario o tramite un “agente” che opera su procura del gruppo) o secondo una procedura b) *Dual-standing*¹⁴¹. In tal caso, chiunque appartenga al gruppo può intervenire e richiedere l’accertamento della violazione e la tutela del diritto collettivo, anche se non direttamente “vittima” della violazione.¹⁴² E questa è una differenza cruciale fra diritti individuali e diritti collettivi.

Tale analisi descrittiva può interessarci nel momento in cui proviamo ad estenderla al campo dei diritti elettorali. Diritti che – come abbiamo già visto – devono essere “modellati” in modo da

¹³⁸ Una lettura “invertita” del principio di servizio può apparire forzatura teorico-ideologica e “studiata a tavolino”. Pur tuttavia, lo stesso principio di “servizio” - che, in qualche modo, cerca di individuare un limite oltre il quale i diritti collettivi non possano ingerire nella sfera individuale del diritto, in tal modo tutelandolo – è anch’essa “creatura teorica”. Il Ricercatore è, dunque, autorizzato a spingersi più in là, anche per dimostrare la validità della propria tesi. D’altronde, in un contesto di dottrina sordo all’affermarsi dei diritti collettivi, ci sembra opportuno dare un contributo – nel nostro piccolo – all’ampliamento del dibattito.

¹³⁹ CLINTON R. N., *op. ult. cit.*, p. 742.

¹⁴⁰ Secondo NEWMAN (*op. cit.*), nel momento in cui James Anaya (*Superpower Attitudes Toward Indigenous Peoples and Group Rights*, American Society of International Law, Vol. 93, 1999) attesta che i diritti individuali comunque sono perennemente in conflitto con altri diritti individuali – per cui esserlo con i diritti collettivi non aggiungerebbe nulla all’usuale stato patologico - non da assicurazioni sul fatto che un’eventuale conflitto tra diritti individuali e diritti collettivi non possa vedere una prevaricazione dei secondi sui primi che non vi sarebbe stata se i secondi non fossero stati riconosciuti. BUCHANAN (citato *supra*), invece, in un’ottica, se vogliamo più estremista, ritiene che il problema non si ponga in questi termini ma che debba essere risolto con l’autonomia e l’autogoverno delle popolazioni indigene. In tale visione i diritti collettivi non avrebbero quasi peso.

¹⁴¹ JOVANOVIĆ M. A., *op. cit.*, p. 28.

¹⁴² BUCHANAN A., *Liberalism and Group Rights*, in COLEMAN J.L. and BUCHANAN (a cura di) *In Harm's Way – Essays in Honour of Joel Feinberg*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p. 5.

tutelare la salvaguardia dei diritti culturali (e dunque il diritto alla sopravvivenza) nelle realtà a minoranza (qualitativa o quantitativa) culturale e/o indigena.

Nel momento in cui – in base alla nostra tesi sopra esposta – il sistema elettorale è “al servizio” del diritto alla sopravvivenza delle comunità indigene; nel momento in cui ribadiamo che tale sistema elettorale debba necessariamente adeguarsi e garantire a queste ultime partecipazione e rappresentanza, osiamo proporre che un qualunque appartenente al gruppo (culturale) possa essere legittimato – a prescindere dalla legittimazione “individuale” in quanto direttamente “vittima” della violazione – a pretendere la “rilettura” (e la tutela) dei diritti elettorali che restano individuali ma allo stesso modo intrinsecamente complementari al diritto collettivo alla sopravvivenza della minoranza.¹⁴³

3.3. Conclusioni

I diritti culturali e collettivi hanno, dunque, una loro dignità autonoma e allo stesso tempo complementare con i diritti individuali. Sebbene manchi una concettualizzazione teorica, può dirsi – ampliando l'ottica di Bobbio¹⁴⁴ – che anche i diritti collettivi sono diritti “fondamentali”, proprio perché l'essere diritto fondamentale ricade in una sfera “storico-sociale” che dunque muta quando mutano i contesti¹⁴⁵. In un quadro di *post-modern neo-tribalism*¹⁴⁶ il valore collettivista è finalmente stato riempito di contenuto, anche nel diritto internazionale. Grazie alla teoria dei diritti collettivi si va verso una concezione di diritti umani più ricca¹⁴⁷. Dunque, parlare di diritti collettivi universali (diritto all'autodeterminazione, diritto delle minoranze alla protezione culturale, o il diritto delle popolazioni indigene alla proprietà delle terre) è possibile. Un'universalità che, a gradi, dal concetto (astratto e ampio del diritto umano), passando per le concezioni (standard minimi universali di tutela e protezione), giunge al gradino inferiore con una serie di modifiche storicamente contestualizzate al livello delle “implementazioni” locali.¹⁴⁸ Si salvaguarda così, infatti,

¹⁴³ Secondo JOVANOVIĆ M. A. (*op. cit.*, p. 36) le popolazioni indigene si trovano in mezzo fra il concetto di popolo e quello di minoranza. Per cui il ventaglio delle azioni legali da queste intraprese varia dalla violazione di un diritto individuale classico a quella di ben più “specifici” diritti collettivi (autodeterminazione). In tal senso, - insieme all'Autore - si può affermare che le popolazioni indigene pretendono un posizionamento “differenziato e rinforzato” rispetto alle minoranze.

¹⁴⁴ Tema trasversale del pensiero di BOBBIO N., in special modo analizzato in *L'Età dei Diritti*, *op. cit.*, Einaudi Editore, Torino, 1997.

¹⁴⁵ JOVANOVIĆ M. A., *op. ult. cit.*, p. 38.

¹⁴⁶ Neologismo creato e approfondito da FRANCK T. M., *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford University Press, 1995. Sull'onda di questo testo il dibattito tra gli studiosi si è via via ingrandito. Tra coloro che l'hanno seguito TIERNEY S. (in *The Search for a New Normativity: Thomas Franck, Post-modern Neo-tribalism and the Law of Self-determination*, *European Journal International Law* – 2002), O'NIONS H. (in *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*, 2007), BILANCIA P. (in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, 2006).

¹⁴⁷ CLINTON, *op. cit.*, p. 743.

¹⁴⁸ JOVANOVIĆ M. A., *op. ult. cit.*, p. 40. A tal proposito, l'Autore ci tiene a precisare (p. 40, 41) che <<Even when following this route, however, we are far from solving all problems. The most important one would be to

l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti civili, politici, culturali, sociali, globali ed allo stesso tempo si ribadisce che si tratta di una indivisibilità che non può significare omogeneizzazione ma che necessariamente deve essere saldata nella diversità ed aperta a variabili plurime. Il compromesso, suggerito anche dall'applicazione del bilanciamento fra diritti individuali e collettivi, fra universalismo e particolarismo culturale, e confermato dall'approccio del *value collectivism*, prende forma - dunque - nei <<*derechos universales pluramente inculturados*>>¹⁴⁹.

Ed è proprio l'universalità *pluramente inculturada* che può porsi come base per la tutela speciale e rinforzata delle popolazioni indigene che non hanno garanzie politiche sul fatto che lo Stato rispetterà i loro diritti alla terra e all'autonomia politica (e dunque ad un sistema elettorale appropriato). Il potere dello Stato, se necessario, deve perciò essere limitato. Una protezione legale speciale che confini il potere dello Stato è <<critically important>>¹⁵⁰. Tuttavia, statisticamente, è raro che la maggioranza voti per limitarsi i poteri. In tal caso, l'universalità dei diritti dei popoli indigeni sarà la base legale giustificativa per un intervento di bilanciamento a livello internazionale per la tutela della loro autodeterminazione.

Infatti, il diritto all'autodeterminazione – che spetta alle popolazioni indigene e di cui parleremo più avanti - è un diritto collettivo ritenuto universale, che nella sua forma “interna” può seguire due strade, non sempre e per forza incompatibili: autonomia (autogoverno, indipendenza) o “partecipazione reale e democratica delle minoranze nella vita politica dello stato”¹⁵¹. Entrambe le strade, a nostro avviso, passano per un sistema elettorale in grado di rappresentare i popoli indigeni (e le minoranze etniche) e tale da offrire loro gli strumenti adatti (e non discriminanti) per partecipare ai processi elettorali¹⁵² e per salvaguardare, dunque, la loro sopravvivenza. Il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica si confermano – dunque, come già ipotizzato nel Cap. I - l'architrave nascosta della tutela dei diritti culturali delle popolazioni indigene.

nomotechnically formulate these minimal standards of “universal collective rights”, as to retain the character of legal rights, and not mere social, high-priority goals. This implies defining not only the right bearer, but also the more specific object, as well as the addressee of the duty.>>

¹⁴⁹ EXTERBERRIA X., *op. cit.*, p. 77 – 78.

¹⁵⁰ CLINTON, *op. cit.*, p. 746.

¹⁵¹ JOVANOVIĆ M. A., *op. cit.*, p. 41.

¹⁵² JOVANOVIĆ M. A., *ibidem*. Anche alla luce del dibattito filosofico (prevalentemente anglosassone: RAZ Joseph, *Diritti umani senza fondamenti*, in «Ragion Pratica», 29, 2007, pp. 449 e ss. nonché *Multiculturalism*, in «Ratio Juris», 3, 1998, pp. 193-205, Blackwell Publishing, tradotto in <http://eprints.sifp.it/184/> da Marco Goldoni; IGNATIEFF Michael, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Giangiacomo Feltrinelli Editore Milano, 2003) interno alla concezione c.d. “politica” del fondamento dei diritti umani, ci sentiamo sicuri nel confermare che il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica (in quanto diritti politici) siano già elementi “qualificanti” la sovranità di uno stato. Dunque, la stessa legittimità dello stato viene messa in discussione e provoca effetti e reazioni al suo interno e nei confronti della comunità internazionale. Una rassegna dei sostenitori della concezione “politica” dei diritti umani (anche se da esso non condivisa) è offerta da TASIOLAS John che in *Cos'è un diritto umano?*, in «Ragion Pratica», giugno 2010, rileva come già nel diritto internazionale questa concezione sia stata riconosciuta e “validata”, sebbene non “allargata” al nesso tra sistema elettorale, diritti elettorali, protezione delle comunità indigene.

CAPITOLO III

Il diritto internazionale e la protezione delle popolazioni indigene.

1. Introduzione

Lo strumento centrale per evitare o acuire la discriminazione dei popoli indigeni è il diritto, la norma positiva come anche la pratica dei diritti umani. In un contesto sempre più globale, il tema dei diritti dei popoli indigeni ha teso sempre più negli ultimi anni verso l'internazionalizzazione. E sono pervenute proprio dal diritto internazionale (a livello universale o regionale) le spinte maggiori per una loro tutela rafforzata che riconoscesse il ruolo preminente della “Cosmovisione indigena”. Questo capitolo offre al lettore un quadro non solo storico ma anche tecnico-giuridico del percorso che il diritto internazionale ha tracciato insieme ai popoli indigeni per tutelarne l'integrità culturale. In una miriade di norme e con diversi livelli di efficacia, contiamo di far intravedere i buoni risultati e le relative debolezze del percorso che i popoli indigeni stanno compiendo verso l'autodeterminazione.

E' interessante notare - come fa Niezen – che fin dalla colonizzazione la questione indigena è stata trattata a livello internazionale. Al principio dell'epoca coloniale, infatti, gli accordi tra coloni ed indigeni includevano un implicito o esplicito riconoscimento che <<gli abitanti originari di un territorio fossero “nazioni”>>¹⁵³. Dunque la negoziazione avveniva a livello di relazioni diplomatiche di tipo internazionale. L'aumentare dell'immigrazione verso i nuovi paesi coloniali “indigeni” e le malattie provenienti dall'Europa hanno ridotto drasticamente i popoli indigeni e da nazione questi ultimi sono diventati “minoranza”, assimilata o emarginata dalla società dominante.

La storia di resistenza, conquista, dominazione ed autodeterminazione dei popoli indigeni segue un movimento storico circolare. E' nell'alveo del diritto internazionale che le colonie hanno approcciato la questione indigena per provare a cancellarla per sempre ed è in quello stesso alveo che ora la perseveranza dei popoli indigeni ed il senso di colpa dei paesi occidentali trova il suo riconoscimento.

Il diritto internazionale ha assunto, a partire dal 2° Dopoguerra, un ruolo non solo reale ma anche morale di protezione delle differenze culturali, insinuandosi in territori e tematiche prima ritenuti esclusivi delle prerogative sovrane degli stati. Un'evoluzione che ha enormemente ampliato, così, grazie ai diritti umani, l'efficacia del sistema internazionale e che ha preparato un <<fertile ground

¹⁵³ NIENZEN R., tratto da *The Origin of Indigenism* in ANAYA J. S., *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Aspen Publishers, 2009, p. 3.

for a new and still developing regime of international standards and institutional activities specifically concerning the rights of indigenous peoples>>.¹⁵⁴

Ed è proprio in questo dibattito internazionale che i popoli indigeni sono diventati essi stessi i protagonisti principali, passando da mero oggetto di discussione a veri e propri partecipanti.

2. Tappe del riconoscimento internazionale dei diritti dei popoli indigeni

Proviamo ad individuare i più rilevanti passaggi che hanno interessato il processo di riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni a livello internazionale.

a) Società delle nazioni 1922-1924.

La Società delle Nazioni (League of Nations), nonostante la sua breve vita, è considerato il primo consesso internazionale in cui si è posto il tema dell'autodeterminazione dei popoli indigeni in quanto minoranza.¹⁵⁵

Tuttavia, l'idea di fondo di quell'epoca sosteneva – anche sulla base del Indian Act del Canada (1876) – un concetto puramente assimilazionista. Il dibattito tutto interno agli stati membri si estendette – grazie alla Società delle Nazioni – anche tra gli stessi popoli indigeni. Il Generale Deskaheh, della nazione Cayuga e portavoce delle Sei Nazioni della terra del Grande Fiume riuscì ad ottenere udienza a Ginevra dinanzi alla Società nel 1923. La posizione (“tradizionalista”) da egli portata era di forte opposizione a qualsiasi tentativo di integrazione formale con il Canada e la richiesta consisteva nel pieno auto-governo indigeno. Tra gli indigeni era tuttavia presente anche una componente “modernista” propensa alla sostituzione del governo tribale con un organo elettivo. La posizione maggioritaria delle Sei Nazioni – rappresentata da Deskaheh - venne ritenuta non solo dal Canada, ma da tutti gli altri stati membri, un tentativo eversivo di chi non voleva rispettare lo *status quo* della sovranità degli stati. E chi non la rispettava non era da ritenersi – di conseguenza - “bravo cittadino”. In questa lettura, la questione etnica è ovviamente messa da parte e resa volutamente secondaria. Deskaheh restò a Ginevra fino alla fine del 1924; un nuovo organo – non più ereditario – e un nuovo rappresentante eletto lo sostituirono. Morì qualche mese più tardi negli

¹⁵⁴ ANAYA, *ibidem*, p. 2.

¹⁵⁵ Sulla Società delle Nazioni vedasi ARMSTRONG D., *The Rise of the International Organisation: A Short History*, Macmillan, Londra, 1982; GILL G., *The League of Nations: From 1929 to 1946*. Garden City Park, Avery, New York, 1996; KNOCK T. J., *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, Oxford University Press, New York, 1992; OSTROWER G. B., *The League of Nations: From 1919 to 1929*, Garden City Park, Avery, New York, 1996; THORNE C. G., *The Limits of Foreign Policy: The West, the League, and the Far Eastern Crisis of 1931–1933*, Putnam, New York, 1973; WALTERS, F. P. *A History of the League of Nations*. 2° vol., Oxford University Press, Londra, 1952.

Stati Uniti.¹⁵⁶

b) Le Nazioni Unite

Dal Secondo Dopoguerra diversi fattori – di cui le Nazioni Unite si sono fatte interpreti - hanno orientato le politiche internazionali verso una maggiore attenzione per la “questione indigena”.

Da un lato la guerra globale ai fascismi ha stimolato la protezione delle minoranze di tipo etnico, religioso e culturale. Dall'altro, le esperienze post-coloniali intimavano alla Comunità Internazionale di garantire per la prima volta il diritto all'autodeterminazione dei popoli nel contesto di rispetto dei diritti umani. Ancora, il fallimento delle politiche assimilazioniste cede il passo a nuove forme di dialogo interculturale più morbide e rispettose delle differenze culturali. Infine, la nascita di una classe dirigente indigena insieme ad un gran numero di ONG attive sul tema hanno stimolato la presa di coscienza universale dell'urgenza dell'azione a tutela dei popoli indigeni.¹⁵⁷

Una delle prime occasioni di “internazionalizzazione” del tema indigeno è stata data dall'indizione del Decennio per l'azione per combattere il razzismo e la discriminazione razziale (1973-1982).

Nei primi anni '70 José Martínez Cobo viene incaricato dalla Sotto-Commissione alla Prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze, in qualità di “Special Rapporteur”, di intraprendere uno studio approfondito della situazione dei popoli indigeni che verrà concluso e reso pubblico solo nel 1986.¹⁵⁸ E' la prima volta che il tema “indigeno” viene operativamente affrontato a livello internazionale dalle Nazioni Unite.¹⁵⁹

Nel 1977 viene indetta la Conferenza Internazionale delle ONG sulla discriminazione contro le popolazioni indigene nelle Americhe, tenutasi sempre a Ginevra, anche su stimolo del neo-costituito Sub-Comitato sul Razzismo, Discriminazione razziale, Apartheid e Decolonizzazione¹⁶⁰.

c) Working Group on Indigenous Populations (1982 - 2005)

Grazie alle pressioni della lobby indigena, a seguito di una nuova Conferenza Internazionale (1981 - Ginevra, stavolta più centrata sul tema delle terre indigene¹⁶¹) il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite crea, nel 1982, il Gruppo di Lavoro sulle Popolazioni Indigene, uno dei forum internazionali maggiormente partecipati e proficui dove comunità di indigeni da tutto il mondo sono stati rappresentati – in incontri di 2 settimane l'anno - fino alla sua scomparsa nel 2005.¹⁶²

¹⁵⁶ NIENZEN R., in ANAYA, *ibidem*, p. 6-7.

¹⁵⁷ NIENZEN R., in ANAYA, *ibidem*, p. 7-9.

¹⁵⁸ U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>

¹⁵⁹ BARELLI M., *The Interplay Between Global and Regional Human Rights Systems in the Construction of the Indigenous Rights Regime*, in *Human Rights Quarterly*, Volume 32, n. 4, Novembre 2010, pp. 951 – 979, p. 954.

¹⁶⁰ Sub-comitato creato sotto il Comitato Speciale delle ONG sui Diritti Umani.

¹⁶¹ Come sottolineato da ANAYA J., *op. cit.*, p. 11, secondo le parole della Commissione Legale della Conferenza questa sarebbe dovuta essere centrata su <<The dispossession of indigenous people from their lands..... >>.

¹⁶² La partecipazione dei popoli indigeni nei processi di costruzione ed elaborazione di un “proprio” Sistema

Grazie al Gruppo di Lavoro – di certo <<il più importante forum dove sono riuniti i movimenti per i diritti umani dei popoli indigeni nel diritto internazionale contemporaneo>>¹⁶³ - si incoraggia la creazione di una <<“imagined community [which brings] together as much by their visible markers of cultural uniqueness and their oral presentations of common grievances as by the literature they produced and distributed>>¹⁶⁴. I popoli indigeni si riconoscono nella loro unicità e esplicitano per la prima volta tale unicità come causa dell'oppressione e dei processi discriminatori di cui sono stati vittime nei secoli.¹⁶⁵ Lo stesso approccio metodologico, basato su una <<flexible working procedure and 'innovative rules'>>¹⁶⁶ ha consentito un'estesa partecipazione indigena ai risultati ottenuti.

e) Convenzioni ILO n. 107 e n. 169

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) è stata l'unica organizzazione della Società delle Nazioni a sopravvivere alla II Guerra Mondiale. Per una serie di ragioni, le neo-costituite Nazioni Unite stimolarono la prosecuzione delle indagini sul tema indigeno da parte dell'OIL. Quest'ultima pubblicò nel 1953 un testo intitolato *Indigenous Peoples*¹⁶⁷ che ha rappresentato per anni un *unicum* nel settore¹⁶⁸. Anche la stessa Convenzione n. 107, adottata nel 1957, di stampo chiaramente “integrazionista” ha rappresentato <<the only international treaty that had ever been adopted on this subject [...] until the ILO revised it in 1989>>¹⁶⁹ – mantenendone la stessa struttura di base – con la Convenzione n. 169 del 1989 sull'onda della succitata Relazione Martínez Cobo (1986) e della Conferenza Internazionale delle ONG sulla Discriminazione delle Popolazioni indigene in America (1977). La Convenzione n. 169 ha stimolato fortemente la partecipazione delle organizzazioni indigene al processo di definizione e scrittura, ha ridefinito il concetto di popolo indigeno, ha esteso la sfera di applicazione alle popolazioni tribali.

f) Forum Permanente delle Nazioni Unite sui popoli indigeni.

Nel febbraio 2000, a Ginevra, gli stati presenti votarono all'unanimità per la costituzione del Forum

Internazionale di tutela ha favorito il rafforzamento dei gruppi indigeni, ha autonomizzato il pensiero e la filosofia indigene da quelli para-statali o para-governativi, ha offerto una canalizzazione delle energie indigene fino ad allora represses o sprecate. Vedasi sul tema ANAYA J., *supra*, p.11 – 12.

¹⁶³ WILLIAMS R. A., *Encounters on the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous Peoples' Survival in the World*, estratto in ANAYA J., *supra*, p. 18.

¹⁶⁴ NIENZEN R., in ANAYA, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁵ NIENZEN R., *ibidem*, p. 12.

¹⁶⁶ DAVIS M., *Indigenous Struggles in Standard-Setting: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in *Melbourne Journal of International Law*, p. 444 – 445.

¹⁶⁷ International Labour Office, *Indigenous peoples, living and working conditions of aboriginal populations in independent countries*, Geneva, 1953.

¹⁶⁸ SWEPSTON L., *The ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention (No.169): Eight Years After Adoption*, estratto in ANAYA, *op. cit.*, p. 134 e ss.

¹⁶⁹ SWEPSTON L., *ibidem*, p. 135.

Permanente delle Nazioni Unite sui Popoli Indigeni dove i rappresentanti indigeni avessero pari poteri di voto rispetto agli stessi stati¹⁷⁰. A differenza del Gruppo di Lavoro sui Popoli Indigeni – che si posiziona al livello più basso della gerarchia organizzativa delle Nazioni Unite - il Forum Permanente è un organo sussidiario che risponde direttamente ad un Organo della Carta delle Nazioni Unite¹⁷¹, il Consiglio Economico e Sociale, che infatti ne formalizzò la nascita nel dicembre 2000.¹⁷² Uno dei temi più discussi in dottrina è quello della rappresentatività dei membri rappresentanti presso il Forum. In effetti i rappresentanti governativi per il Forum vengono eletti dal Consiglio Economico e Sociale che è a sua volta costituito da delegati degli stati membri delle NNUU. Di certo non ci troviamo davanti a “esperti indipendenti”¹⁷³.

Dall'*excursus* storico offerto è facile disegnare una parabola ascendente di interesse internazionale verso la tutela dei diritti indigeni. Parabola formatasi in combinato con l'evoluzione del diritto internazionale. Quest'ultimo, in principio, trattava solo ed esclusivamente relazioni fra stati. I diritti umani non erano questione di diritto internazionale. Gli strumenti utilizzati dal diritto internazionale “antico” sono però gli stessi: lobbying, uso dei media, assistenza legale. I concetti, anche: sovranità, usurpazione del potere da parte degli stati. Ciò che, però, cambia ed innalza la qualità (e la quantità) della lotta indigena è stato: a) Un “body of human rights” che riconosce ai “popoli” ed agli indigeni un ruolo rilevante; b) Un Network internazionale indigeno spontaneo, forte e ben strutturato¹⁷⁴.

Oggi, dunque, il sistema dei diritti umani dei popoli indigeni si basa su un interconnessione fra stati, istituzioni sovranazionali e società civile dove non solo i sistemi universali ma anche quelli regionali hanno, da un lato, fortemente rafforzato i processi politici di riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni e, dall'altro, hanno stimolato il processo legale di chiarimento ed interpretazione di alcuni punti controversi del sistema stesso.¹⁷⁵

Anche così si spiega perché la missione del 1922 del Generale delle Sei Nazioni Iroquesi Deskaheh – prima citata - non ha avuto successo allora ed invece oggi, finalmente, la questione indigena è parte rilevante dell'agenda internazionale.

¹⁷⁰ NIENZEN R., in ANAYA, *ibidem*, p. 13.

¹⁷¹ WILLIAM R. A., in ANAYA J., *ibidem*, p. 21 e 22.

¹⁷² Ris. Consiglio Economico e Sociale 2000/22 del 9 luglio 2000.

¹⁷³ ANAYA J., *ibidem*, p. 27 citato art. 1 Ris. Consiglio Economico e Sociale 2000/22 del 9 luglio 2000: <<[...] taking into account [...] the principles of transparency, representativity and equal opportunity for all indigenous people [...] with all members serving in their personal capacity as independent experts on indigenous issues for a period of three years...>>. L'Autore fa notare come questo articolo – che esalta la trasparenza, la rappresentatività e le eguali opportunità – venga contraddetto alla luce della forte dipendenza governativa degli “esperti” nominati.

¹⁷⁴ NIENZEN R., in ANAYA, *ibidem*, p. 15

¹⁷⁵ BARELLI M., *op. cit.*, p. 953.

3. Popoli Indigeni e Soft Law. La Dichiarazione ONU sui Diritti dei Popoli Indigeni

Il tema del difetto di o della scarsa coercitività del diritto internazionale verso gli stati della comunità internazionale ha da sempre inciso nel dibattito fra gli studiosi della materia. La maggioranza degli studiosi concorda sulla non vincolatività dei testi normativi internazionali delle c.d. “Dichiarazioni”, le quali – a differenza delle Convenzioni Internazionali -, non sarebbero in grado di vincolare gli Stati firmatari al loro rispetto. Tuttavia, proprio nel rilevare che uno strumento giuridico è davvero vincolante quando i sistemi per il suo rispetto sono efficaci, si crea uno spazio anche per il c.d. *Soft law* che, secondo buona parte degli esperti in materia indigena, può assumere un ruolo anche più rilevante degli strumenti di *hard law*.

Nel paragrafo porremo attenzione esclusivamente a quella che per la maggior parte degli studiosi è la più importante Dichiarazione in materia indigena, da poco licenziata ed entrata in vigore, carica di contenuti e di aspettative, strumento già ritenuto di lotta per le comunità indigene: La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei Popoli Indigeni

3.1. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni (2007). Introduzione

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni è il frutto di più di vent'anni di dialogo acceso e contrasti (principalmente interni al sistema delle Nazioni Unite) fra i membri della Sotto-commissione alle Discriminazioni razziali, gli esperti indigeni del Gruppo di Lavoro sui popoli indigeni nonché quelli (governativi) della Commissione sui Diritti Umani.¹⁷⁶ Ciascuna controparte rappresentava una visione della questione indigena differente¹⁷⁷. Le proposte provenienti dalla Sub-commissione e dal Gruppo di Lavoro – difficilmente accettabili da un organo “quasi-governativo” come la Commissione diritti Umani¹⁷⁸ – furono mediate dal Presidente del

¹⁷⁶ Sul perché della durata più che ventennale delle trattative per l'approvazione della Dichiarazione ci serviamo della lettura data da DAVIS M., *supra*, p. 447 e ss. L'Autrice rileva 2 motivazioni: 1[^]: Il Presidente del Gruppo di Lavoro per la Dichiarazione era in viso agli indigeni e ritenuto essere troppo vicino a posizioni dei paesi CANZUS (Canada, Australia, New Zealand, U.S.A). In particolare, giunsero accuse di scarsa trasparenza da parte degli indigeni verso il presidente durante 7[^] seduta del gruppo di lavoro (p. 447). Ancora, furono visti come una forma di boicottaggio gli incontri “informali” fissati e tenutisi fra i delegati degli Stati durante le sessioni del Gruppo di Lavoro. Incontri che, comunque, non diedero alcun risultato (p. 448). 2[^] ragione: La posizione “No change” degli indigeni. Infatti, gli indigeni volevano procedere all'approvazione del loro testo (prodotto dal Gruppo di Lavoro sui Popoli Indigeni del 1994) senza dibattito o emendamenti in sede di sub-commissione, visto il forte legame emotivo con il testo originario e visto il timore che qualsiasi modifica avrebbe “corrotto” l'intero testo preparato dai loro saggi, molti di essi morti nel frattempo. Gli stati, dalla loro parte, li ritenevano eccessivamente inflessibili (p. 450). Dal 2004 si aprono invece nuove prospettive di dialogo e si palesa la volontà dei rappresentanti indigeni di negoziare con Stati (p. 452). Così nel 2005, il *chairperson* manda il testo da egli stesso “mediato” all'attenzione del neo-costituito Consiglio dei Diritti Umani (p. 456). Sebbene si fosse prevista la sua approvazione in Assemblea NNUU entro il 2006, gli stati africani – inaspettatamente rispetto ai cd stati CANZUS, già palesemente contrari all'approvazione - espressero delle perplessità sul concetto di autodeterminazione utilizzato, così da rallentare i lavori di approvazione (p. 458).

¹⁷⁷ ANAYA J., *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in ANAYA (a cura di), *op. cit.*, p. 56.

¹⁷⁸ E' da far notare che, più precisamente, la Commissione Diritti Umani – a seguito della presentazione di bozza di

Gruppo di Lavoro di quest'ultima - Luis Enrique Chávez e ricomposte sotto un'unica proposta approvata dal neo-costituito Consiglio dei Diritti Umani e da quest'ultimo presentata nel 2006 per l'approvazione all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Sebbene con iniziali riserve da parte degli Stati africani (relative al concetto di autodeterminazione, poi rientrate grazie alla proposta del Messico) la Dichiarazione fu approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite con voto contrario di Canada, Nuova Zelanda, U.S.A. e Australia e con l'astensione della Colombia (c.d. Blocco "CANZUS").¹⁷⁹

3.2. Caratteristiche essenziali e prospettive della Dichiarazione

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni rileva per alcune caratteristiche precipue. E' la prima e <<l'unica dichiarazione delle Nazioni Unite che è stata stilata con la partecipazione diretta degli aventi diritto, i Popoli Indigeni>>¹⁸⁰ insieme ai cinque esperti del Gruppo di Lavoro¹⁸¹. Sulla scorta, infatti, delle esperienze pregresse del Gruppo di Lavoro ma, soprattutto, del Forum Permanente dei Popoli Indigeni, gli stati della Comunità Internazionale hanno richiesto ed accolto il loro contributo che ha notevolmente incrementato la qualità del testo. Ovviamente, ciò a comportato che <<the divergent expectations of the Member States and indigenous peoples collided>>¹⁸², aumentando così il livello di tensione del processo e di impegno politico per arrivare alla bozza finale.

In secondo luogo, quale conseguenza del riconoscimento del primo e più importante diritto (quello all'autodeterminazione, ex art. 3) è un testo che riconosce e formalizza i diritti collettivi dei popoli indigeni alla cultura, allo sviluppo, all'educazione, ai servizi sociali ed ai territori ancestrali¹⁸³.

In terzo luogo, punto altrettanto delicato, si rileva che la Dichiarazione delle Nazioni Unite non

dichiarazione da parte del Gruppo di Lavoro sulle Popolazioni Indigene del 1994 - aveva costituito un nuovo Gruppo di Lavoro – stavolta intergovernativo, tuttavia con una ufficiale apertura alla partecipazione di rappresentanti indigeni anche senza status consultivo presso l'ECOSOC, per estenderne la partecipazione. Vedasi DAVIS M., *op. cit.*, p. 446.

¹⁷⁹ ANAYA J., *op. cit.*, p. 57. CANZUS sta per *Canada, Australia, New Zealand, U.S.A.* sono gli unici 4 paesi ad aver votato contro l'approvazione della Dichiarazione. E sono anche i paesi dove la presenza di minoranze etniche indigene è molto elevata. Le ragioni per il loro voto contrario sono di ritrovare proprio – come è stato già spiegato – dalla possibile (e a dire degli Stati, pericolosa) estensione “senza controllo” delle norme della Dichiarazione, in special modo quelle relative al diritto all'autodeterminazione dei popoli indigeni. L'Australia, a seguito di un cambio di governo, ha cambiato ufficialmente la sua posizione rispetto alla Dichiarazione, sostenendola in sede Nazioni Unite. In merito agli altri 3 paesi “contro” il Parlamento canadese ha richiesto al Governo una piena implementazione della Dichiarazione, che di fatto, al momento, non si è verificata. U.S.A. e Nuova Zelanda hanno espresso la volontà politica di riconsiderare la loro posizione.

¹⁸⁰ Victoria Tauli-Corpus, General Assembly GA/10613 HR/4932, Chair del Forum delle Nazioni Unite per i Popoli Indigeni, citata da ANAYA J., *supra*, p. 58.

¹⁸¹ BARELLI M., *op. cit.*, p. 956. L'Autore sottolinea quanto sia stato importante il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* nel processo di creazione della Dichiarazione.

¹⁸² DAVIS M., *op. cit.*, p. 440.

¹⁸³ ANAYA J., *op. cit.*, in *Why there should not be to have a Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, p. 59.

prevede “nuovi” diritti in capo ad un gruppo specifico, ma estende diritti “già” in capo ai popoli tutti anche ai popoli indigeni. La Dichiarazione si pone, dunque, quale <<global remedial response>> al <<historical denial of the right of self-determination and related human rights so that indigenous people may overcome systemic disadvantage and achieve a position of equality vis-à-vis heretofore dominant sectors>>¹⁸⁴.

Ancora, come già accennato, la Dichiarazione è il primo testo internazionale che riconosce il diritto all'autodeterminazione ad un sottogruppo¹⁸⁵. Diritto che, secondo autorevole dottrina, non determina un'entità sovrana indigena separata dallo stato ma “semplicemente” che i popoli indigeni <<with their own organic social and political fabrics, are to be full and equal participants in the construction and functioning of governing institutions under which they live at all levels>>¹⁸⁶ in un approccio che interpreta i concetti di libertà ed eguaglianza in termini di identità culturali differenti e di ordinamenti politici e sociali coesistenti.¹⁸⁷ L'articolo 3¹⁸⁸ pare accogliere l'approccio “mediato” di compromesso, limitando l'autodeterminazione a funzioni esclusivamente interne senza, dunque, pericolo di secessione per gli stati¹⁸⁹.

Infine, quale importante corollario al diritto al riconoscimento del diritto all'autodeterminazione, si nota che la all'art. 4 la Dichiarazione prevede il diritto all'*autonomia* dei popoli indigeni¹⁹⁰. Sebbene l'autonomia venga identificata quale diritto, questo non potrà essere unilateralmente da questi esercitato. Al contrario, <<it should be grounded in negotiations and arrangements between States and Indigenous peoples>>.¹⁹¹ Nella concreta applicazione, il diritto all'autonomia può essere esercitato come autonomia territoriale – dove i confini territoriali degli insediamenti indigeni è chiara e pacifica – nonché come autonomia culturale – ed in tal caso si manifesta sotto forma di <<self-administration of linguistic and other cultural matters>>¹⁹². Entrambe le forme di autonomia

¹⁸⁴ ANAYA J., *ibidem*, p. 59. L'Autore rimarca che la Dichiarazione rivela il suo carattere precipuo di <<remedial instrument>>. Non privilegia dunque l'approccio di un insieme di diritti “propri” dei popoli indigeni, ma piuttosto i popoli indigeni e gli individui a questi appartenenti posseggono <<the rights enjoyed by other peoples and individuals, although these rights are to be understood in the context of the particular characteristics that are common to groups within the indigenous rubric>>.

¹⁸⁵ BARELLI M., *op. cit.*, p. 959. Come già visto (*sub* Cap. II) il concetto di autodeterminazione nella Dichiarazione è stato fortemente osteggiato da alcuni Paesi. Di certo – come sostiene l'Autore - <<[...] it was crucial that all parties involved in the discussion come to an agreement on the meaning and implications of this right>>.

¹⁸⁶ ANAYA J., *op. cit.*, p. 60 – 61.

¹⁸⁷ Per approfondimenti sul concetto ed applicazione del principio di autodeterminazione nella sfera indigena, vedasi *supra* CAP. II.

¹⁸⁸ Art. 3: *Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*

¹⁸⁹ BARELLI, *op. cit.*, p. 959.

¹⁹⁰ Art. 4: *Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.*

¹⁹¹ ERRICO S., *The Draft of UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. An overview*, in ANAYA J., *op. cit.*, p. 164.

¹⁹² ERRICO S., *ibidem*, p. 164.

richiedono, dunque, il riconoscimento di istituzioni indigene autonome, che a loro volta ricadono nel diritto all'autodeterminazione.

Altro aspetto che riguarda la sfera dell'autodeterminazione è la partecipazione alla gestione dello Stato¹⁹³ che è lasciata dall'art. 5¹⁹⁴ alla volontà dell'esercizio da parte dei popoli indigeni (“if they so choose”, diritto opzionale) ed il consenso preventivo ed informato che è richiesto ai popoli indigeni ex art. 19¹⁹⁵ prima della decisione ed attuazione di misure legislative o amministrative incidenti sulla sfera indigena dei diritti¹⁹⁶.

Il tratto caratterizzante del processo di elaborazione della Dichiarazione consiste, dunque, nella contestualizzazione dei diritti umani in una dimensione identitaria (mai prima d'allora tracciata) di gruppo e di popolo che riconosce ed accoglie, finalmente, anche i valori indigeni all'interno della più ampia Comunità dove i popoli indigeni insistono¹⁹⁷.

3.3. Vincolatività giuridica della Dichiarazione ONU sui Popoli Indigeni

L'interessante dibattito sul potere vincolante degli strumenti di *soft law* nell'ambito dei diritti umani dei popoli indigeni si concentra ed esaurisce nella stessa Dichiarazione ONU dei popoli indigeni¹⁹⁸.

Questa, infatti, visto il così lungo e complesso processo di creazione nonché la grande quantità di persone, attori, organizzazioni ed istituzioni coinvolte nella sua scrittura ha sicuramente assunto un peso centrale ed unico per la tutela dei diritti indigeni. L'idea di fondo che può intravedersi nei vari studi ad essa dedicati è che se la Dichiarazione è il pilastro dei diritti indigeni di ieri e di oggi, ogni tentativo di farla rispettare deve essere compiuto a prescindere dalla formalizzata o meno

¹⁹³ ERRICO S., *ibidem*, p. 68.

¹⁹⁴ Art. 5: *Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining their rights to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.*

¹⁹⁵ Art. 19: *States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institution in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.*

¹⁹⁶ Riteniamo utile al dibattito sull'emancipazione indigena sviluppare una lettura dell'articolo 19 tale per cui il consenso preventivo ed informato dei popoli indigeni – da questo previsto – sia richiesto e necessario anche nella scelta dei sistemi elettorali – i cui quadri normativi palesemente rientrano tra le misure legislative ed amministrative – che esercitano, come visto anche nel Capitolo I e II, rilevante influenza sulla tutela dei loro diritti culturali. Vista l'importanza che “il consenso previo ed informato” ha ottenuto nelle decisioni e sentenze delle Corti Internazionali in materia indigena, questa interpretazione estensiva potrebbe stimolare un allargamento delle fattispecie da farvi includere così da ritenere la giurisprudenza internazionale in grado di “giudicare” il grado di rispetto della cultura indigena da parte di un sistema elettorale in uno stato con presenza indigena.

¹⁹⁷ ANAYA J., *op. cit.*, p. 63. Infatti, <<by particularizing the rights of indigenous peoples, - ritiene l'Autore - the Declaration seeks to accomplish [...] the application of universal human rights principles in a way that appreciates not just the humanity of indigenous individuals but that also values the bonds of community they form>>.

¹⁹⁸ La soluzione di giungere ad una Dichiarazione piuttosto che ad una Convenzione Internazionale – la quale se ratificata avrebbe automaticamente avuto effetti vincolanti nei confronti degli stati membri - era stata perorata dallo stesso movimento internazionale indigenista. Infatti, molti di questi ritenevano che una Convenzione sui popoli indigeni avrebbe corso il rischio di non ottenere il numero minimo di ratifiche da parte degli stati per poter entrare in vigore. Vedasi DAVIS M., *op. cit.*, p. 467.

vincolatività.

Tuttavia, ad opporsi a questa spinta anti-formalista c'è la dottrina giuridica e ci sono gli studiosi, i quali, anch'essi – ma con argomenti diversi – provano a costruire attorno alla Dichiarazione il sistema di protezione dei popoli indigeni.

In questo paragrafo proviamo a presentarne un breve *excursus*.

In base alla Carta delle Nazioni Unite ed alla dottrina internazionalista prevalente la forma della Dichiarazione adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite non ha alcun valore vincolante neanche rispetto agli stati che l'hanno approvata. La Dichiarazione resta una manifestazione di intenti, un manifesto di politica internazionale, un documento di *soft law* appunto, la cui violazione non fa scattare alcuna sanzione per lo stato che la violi. Il potere dell'Assemblea, dunque, si limita a quello di “emanare raccomandazioni” su materie varie tra cui anche i diritti umani (art. 13.1 Carta Nazioni Unite¹⁹⁹).

Tuttavia, diversi autori – tra cui Shelton, Anaya ed in parte Chinkin²⁰⁰ – si interrogano sulla concreta portata ed efficacia dei documenti di *soft law*. Potrebbe, infatti, ritenersi che molti dei diritti sanciti nella Dichiarazione ed assegnati ai popoli indigeni siano già in qualche modo patrimonio del sistema internazionale dei diritti dell'uomo e pertanto, *per se* vincolanti.²⁰¹ Infatti, la Dichiarazione – che ha visto la partecipazione e l'approvazione di una grande maggioranza degli stati membri dell'ONU – può essere ritenuta in grado di rappresentare <<an authoritative interpretation of norms that are already legally binding and found elsewhere in international human rights>>²⁰². Ancora più ardita la tesi – anche questa sostenuta da Anaya – secondo la quale la Dichiarazione incorporerebbe norme di diritto internazionale consuetudinario.²⁰³

Secondo Mark Janis²⁰⁴, sebbene le raccomandazioni dell'Assemblea Generale delle NNUU non siano di per sé legislazione internazionale, queste <<are not infrequently used as evidence of

¹⁹⁹ Art. 13.1 Carta Nazioni Unite: *The General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of: a. promoting international co-operation in the political field and encouraging the progressive development of international law and its codification; b. promoting international co-operation in the economic, social, cultural, educational, and health fields, and assisting in the realization of human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*

²⁰⁰ CHINKIN C. M., *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, International and Comparative Law Quarterly n. 38, pp. 850-866, anno 1989.

²⁰¹ ANAYA J., *op. cit.*, p. 79. L'Autore ritiene infatti che <<beyond seeing the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as soft law, it is possible, at least arguably, to understand the Declaration as related to the obligation within standards categories of international law>>.

²⁰² ANAYA J., *ibidem*, p. 79.

²⁰³ ANAYA J., *ibidem*, p. 80. Da far notare che questa interpretazione forza fino al limite la classica teoria internazionalista secondo cui per il riconoscimento dell'esistenza di una norma consuetudinaria siano necessari l'elemento materiale (messa in pratica condivisa nella Comunità Internazionale) e l'elemento “psicologico” (c.d. *opinio juris*). Più precisamente l'Autore – che richiama altri autorevoli internazionalisti – offre una visione più morbida e flessibile dei due elementi, facendovi rientrare anche altre forme di manifestazione dell'*opinio juris* e della prova di uso diffuso della norma.

²⁰⁴ JANIS M., *An Introduction to International Law*, p. 55-59, 4^a Edizione, 2003.

customary international law>>²⁰⁵.

Pur affascinati da tale interpretazione estensiva e possibilista, c'è da confermare che il fatto che paesi con alta presenza indigena – come U.S.A., Canada, Australia e Nuova Zelanda – abbiano votato contro l'approvazione della Dichiarazione ha un peso rilevante. Tuttavia, è altrettanto affascinante e più verosimile concordare con Anaya che molti articoli della Dichiarazione sono già di per sé norme di diritto internazionale consuetudinario. Si può infatti affermare che non vi è mai stata opposizione al diritto alla terra dei popoli indigeni che, dunque, può considerarsi norma consuetudinaria. Infatti il comportamento degli stati, anche di quelli “obiettori”, in tal caso, dimostra che <<aspects of its operative provisions relating to land may already be state practice, which is a result of indigenous laws already recognised by Member States>>²⁰⁶. Lo stesso dicasi dei diritti indigeni culturali, spirituali, linguistici ed identitari che mai sono stati messi in discussione da alcuno stato membro delle NNUU.

Il problema, dunque, su cui batte il tema della vincolatività giuridica della Dichiarazione si limita esclusivamente all'ampiezza del diritto all'autodeterminazione che, nella sua formulazione definitiva all'Art. 3, lascia comunque spazio a possibili – anche se ad avviso di molti studiosi, improbabili – richieste indigene di secessione.²⁰⁷

²⁰⁵ L'Autore fa riferimento, ad esempio, alla posizione della Corte Internazionale di Giustizia nella sua opinione sul tema Western Sahara, la quale si è interamente costruita sulle risoluzioni dell'Assemblea Generale per poter poi così ribadire il diritto all'autodeterminazione dei popoli (Opinione del 16.10.1975).

²⁰⁶ DAVIS M., *op. cit.*, p. 467. L'Autrice fa riferimento alla pronuncia del Comitato sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale del Maggio 2008 (*Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: United States of America, 72nd sess, UN Doc CERD/C/USA/CO/6*) nonché a quella della Corte Suprema del Belize (*Aurelio Cal v Attorney-General of Belize* – Suprema Corte del Belize - ricorso 121/2007 del 18 Ottobre 2007) le quali si servono della Dichiarazione dei Popoli Indigeni quale pilastro inviolabile e base interpretativa per la tutela dei diritti fondamentali indigeni.

²⁰⁷ ANAYA J., *op. cit.*, p. 100 e ss.

4. Le normative internazionali tematiche hard law in materia indigena

Se da un lato è in discussione – a livello dottrinale e giurisprudenziale – la forza vincolante e coercitiva della principale Dichiarazione a difesa dei diritti dei popoli indigeni ed in generale delle norme di c.d. *Soft law*, non vi sono dubbi sul carattere vincolante delle Convenzioni Internazionali. Nello specifico vaglieremo le norme di origine universale, tematica e regionale che affrontano o indirettamente toccano il tema della tutela dei diritti dei popoli indigeni. Il fatto che il valore coercitivo non sia messo in discussione non implica automaticamente che tale vincolatività comporti un controllo ed una sanzione eseguibile in caso di violazione da parte di uno Stato che ha ratificato. Ma tale argomento non può essere discusso in questa sede e lo lasciamo agli esperti di diritto internazionale.²⁰⁸

a. Patto dei Diritti Civili e Politici. l'art. 1 + art. 27 (1966)

Il Patto dei Diritti Civili e Politici fu confezionato nel 1966 ed entrò in vigore dieci anni dopo, nel 1976. Attualmente risulta ratificato da 114 paesi (e 71 “firmatari”).

Il Patto – che offre una visione strategica politica a difesa dei principali diritti di libertà e di partecipazione politica - interessa il nostro elaborato soprattutto per l'immenso ed elevato dibattito sorto in dottrina e giurisprudenza sugli artt. 1 (autodeterminazione) e 27 (tutela minoranze).

Il Protocollo I al Patto – solo parzialmente ratificato - ha portato alla creazione di un Comitato di controllo del Patto, costituito da 18 membri, eletti dagli Stati membri a titolo individuale. Il Comitato ha la funzione di a) studiare, analizzare e commentare i report annuali provenienti dagli Stati Membri; b) esaminare le comunicazioni presentate da Stato Membro verso altro Stato membro; c) ricevere ed esaminare le comunicazioni degli individui che si dicano vittime di violazione di uno dei diritti sanciti nel Patto.²⁰⁹

Il Comitato dei Diritti Umani ha fissato paletti interpretativi di grande rilevanza, che hanno chiarito e parzialmente ridefinito i concetti giuridici sottostanti a quelli di autodeterminazione e minoranza.

In merito al concetto di autodeterminazione (ex art. 1 del Patto²¹⁰) – già ampiamente trattato *supra* – è sufficiente notare che il Comitato – interpellato sul significato del termine e sulla sua sfera di estensione ai casi concreti – ha sancito il superamento dell'abbinamento stato coloniale-autodeterminazione, individuando, quindi, in capo a ciascuno stato (non solo coloniale) almeno la responsabilità di garantire processi di coinvolgimento di tutti i cittadini nella decisione della forma

²⁰⁸ Su tutti CONFORTI B., *op. cit.*

²⁰⁹ Affinché possa essere esercitato il ricorso “individuale” (meglio dette “comunicazioni individuali”) lo Stato che avrebbe commesso la violazione deve aver stipulato e ratificato anche il I Protocollo Facoltativo. Tale Protocollo prevede un meccanismo quasi-giuridico di tutela dei diritti sanciti nel Patto. Per una dettagliata analisi vedasi ZANGHÌ C., *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, p. 104-118.

²¹⁰ L'articolo 1 recita: “1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. [...]”

di governo (autodeterminazione interna).²¹¹

Questa interpretazione ha in effetti allargato la questione dell'autodeterminazione a tutte le realtà territoriali dove sussistessero minoranze in qualche modo non rappresentate o senza voce politica e organizzativa ed ha imposto agli Stati Nazioni una “scesa a patti” nel nome della tutela dei diritti dell'uomo.

In merito all'articolo 27 del Patto²¹², invece, il Comitato ha chiarito che l'esercizio di tutela basato su quest'articolo può solo corrispondere ad esercizio individuale del singolo membro della minoranza. Ed infatti statuisce che <<[t]he enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party.>>²¹³ distinguendo tale procedura da quella non opzionale ma “collettiva” e “popolo-centrica” legata all'esercizio del diritto all'autodeterminazione ex art. 1. Pur tuttavia è anche sancito che lo stato debba garantire ogni azione positiva per tutelare l'esistenza culturale della minoranze nonché assicurare la partecipazione delle stesse alle decisioni che le riguardino²¹⁴. Da ciò, dunque, l'estensione di tale tutela ai popoli indigeni i quali hanno – per loro natura, come già visto *supra* - una particolare e precipua gestione del territorio dove insistono²¹⁵.

b. Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (1965)

La Convenzione è entrata in vigore nel 1969 in risposta ai crescenti episodi di razzismo in quel periodo. Contiene una serie di articoli che ribadiscono i valori fondanti dell'eguaglianza e del rispetto delle differenze, anche sulla base dei principi ispiratori delle Nazioni Unite e della relativa Carta. Sulla base di una generale norma di “non discriminazione” rilevata come costante in tutto il testo è stato costituito il CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination). Il Comitato è fin dal principio apparso molto interessato alla questione indigena ed ha più volte ribadito che la discriminazione dei popoli indigeni ricade a pieno nello scopo della Convenzione e che ogni tipo di azione deve essere intrapresa per preservarne la cultura e l'identità storica evidentemente a rischio.²¹⁶

²¹¹ Vedasi ANAYA J., *op. cit.*, p. 187 nonché RAIC D., *Statehood and the Law of Self-determination*, p. 230 e ss., Brill ed., 2002.

²¹² Art. 27: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.”

²¹³ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27). CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 3.2.

²¹⁴ *Ibidem*, par. 6.2: “Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group.”

²¹⁵ ANAYA J., *op. cit.*, p. 188. Sulla stessa linea, BADGER A., *Collective v. Individual Human Rights. Rights membership Governance for Indigenous Peoples*, Am. U. Int'l L. Rev, p. 496 che individua il Patto quale <<one of several international declarations and covenants which indigenous peoples have invoked with some success>>.

²¹⁶ ANAYA, *ibidem*, p. 194 offre un quadro esaustivo delle principali pronunce del Comitato, tra cui, di certo, spicca quella del 1997 U.N. Doc. A/52/18, Annex V.

In più casi riguardanti i popoli indigeni²¹⁷ il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale ha superato la classica procedura di analisi dei report nazionali ed è intervenuto con più forza utilizzando una procedura c.d. di *early warning and urgent action*. Grazie a questa procedura – agibile d'ufficio e senza bisogno di report nazionale preventivo - il Comitato ha offerto ai ricorrenti strumenti immediati per la tutela dei diritti inclusi nella Convenzione.

c. Convenzioni OIL 107 e 109

Come già visto *supra* in questo capitolo le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL) rappresentano il pilastro storico e “filosofico” attorno al quale poi si sono costruite le successive normative di *hard* e *soft law* a tutela dei diritti dei popoli indigeni.

Sulla scorta dello “slogan” da quest'ultima adottato <<[...]universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice;>>²¹⁸ fin dal 1921 l'OIL s'è data da fare per investigare le condizioni dei *native workers*. Più di 181 Convenzioni Internazionali sono state adottate per combattere le ingiustizie sociali. Nel 1953 viene pubblicato *Indigenous Peoples*, il primo testo internazionale sul tema. La Convenzione n. 107, approvata nel 1957, ha normativizzato per la prima volta il sempre più elevato interesse internazionale verso la tutela dei diritti dei popoli indigeni. FAO, UNESCO e WHO sono state coinvolte nella sua approvazione. Nonostante ciò la Convenzione n. 107 peccava di una prospettiva filosofica di tipo “assimilazionista”, che <<ignor[ed] the indigenous perspective in favor of integration and assimilation>>²¹⁹, poi superata dalla Convenzione n. 169. Tuttavia, già nella stessa struttura organizzativa dell'OIL – c.d. “tripartita” - si evidenzia un'elevato potere anche da parte dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (2 in totale per ogni stato membro) i quali, insieme ai rappresentanti di governo

²¹⁷ Vedasi *Aboriginal and Torres Strait Islander peoples v. Australia* (U.N. Doc. CERD/C/304/Add.101, paras. 8-11 (April, 2001) e *Yomba Soshone Tribe v. U.S.A.* - amended request for Urgent Action Under Early Warning Procedure to the CERD menzionate in ANAYA, *op. cit.*, p. 199.

²¹⁸ OIL, Costituzione, Preambolo: “Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; And whereas conditions of labour exist involving such injustice hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by the regulation of the hours of work including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures; Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries; The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organization [...]”.

²¹⁹ SWEPSTON L., *op. cit.*, in ANAYA J., *op. cit.*, p. 136.

(anche loro 2) possono esercitare il diritto di voto nelle assemblee. Dunque, metà dei voti sono in capo ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, dimostrandosi così un'Organizzazione <<once far more open than the U.N. to participation in its deliberations by nongovernmental organization>>²²⁰.

La Convenzione 169 – che ha visto un'estensione del concetto di ONG a tutte le realtà di rappresentanza indigena esistenti e volenterose - fu il risultato da un lato dell'ulteriore rafforzato interesse delle Nazioni Unite verso il tema indigeno, dall'altro degli sforzi delle comunità indigene nell'organizzarsi per farsi rappresentare a livello internazionale. La visione culturale del problema offerta dalla Convenzione 169 si distingue grandemente da quella della 107. Mentre la convenzione 107 era fondata sulla presunzione che i popoli indigeni e tribali fossero temporanei e dunque società destinate prima o poi a scomparire con la “Modernizzazione”, la 169 si fonda sul presupposto che questi popoli siano società permanenti, destinate a resistere. Mentre la Convenzione 107 aspirava a stimolare l'integrazione, la Convenzione 169 chiede il riconoscimento ed il rispetto della diversità etnica e culturale.

Le principali novità apportate dalla Convenzione 169 sono, dunque:

1. Differenza tra popoli indigeni e tribali;

Per la prima volta, viene chiarita la distinzione, fumosa nella Conv. 107²²¹, tra popoli indigeni e tribali, rintracciata nel fatto che i primi – a differenza dei secondi – vivono <<in historical continuity in a certain area, or before others “invaded” or came to the area>>. ²²²

Fatto salvo, dunque, l'elemento oggettivo di “auto-identificazione” quale appartenente a popolo indigeno o a popolo tribale, l'elemento oggettivo della “storicità” e della “discendenza” marca la

²²⁰ SWEPSTON L., *ibidem*. Infatti, l'Autore sottolinea che – nel processo di creazione della Convenzione - i popoli indigeni <<[...] were able to intervene directly at defined times in the discussion, to lobby for their point of view, and to express their opinions throughout the deliberations>>.

²²¹ L'articolo 1 della Conv. 107 recitava infatti: <<1. This Convention applies to:
(a) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries whose social and economic conditions are at a less advanced stage than the stage reached by the other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;
(b) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries which are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation and which, irrespective of their legal status, live more in conformity with the social, economic and cultural institutions of that time than with the institutions of the nation to which they belong.

2. For the purposes of this Convention, the term semi-tribal includes groups and persons who, although they are in the process of losing their tribal characteristics, are not yet integrated into the national community. [...]>>

²²² <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-en/index.htm>. L'articolo 1 della Conv. 169 OIL, per esattezza, recita: <<1. This Convention applies to: (a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations; (b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.>>

differenza. Tuttavia, non impedisce ai popoli tribali di accedere in modo pieno e completo a tutti i diritti sanciti dalla Convenzione.

2. Uso del termine “popolo” invece di “popolazioni”.

L'inserimento del termine “popolo” fu fortemente voluto dai rappresentanti delle ONG. Visto il rischio di un'eccessiva estensione del significato fino ad arrivare al riconoscimento dell'autodeterminazione c.d. esterna in capo ai popoli indigeni, e per evitare una riserva da parte della maggioranza degli stati membri che avrebbe di fatto inficiato l'efficacia ed il senso politico della Convenzione, si optò per una *escamotage* ex articolo 1, co. 3. In tale sede si chiarisce che: “L'uso nella presente Convenzione del termine ‘popoli’ non può essere in alcun modo interpretato come avente implicazioni di qualsiasi natura per ciò che riguarda i diritti connessi a detto termine in base al diritto internazionale”.

3. Filosofia e approccio culturale al tema:

In molti articoli della convenzione (tra gli altri gli artt. 6, 16, 17)²²³ si nota una chiara apertura a forme di consultazione con i popoli indigeni, nell'ottica del rispetto della loro diversità e della tutela primaria dei rispettivi diritti culturali. Negli artt. 22, 25 e 27²²⁴ invece si prevede e stimola il

²²³ - Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly; (b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them; (c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

- Article 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

- Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

²²⁴ - Article 22

necessario passaggio di “responsabilità” dai governi ai popoli indigeni in diversi campi quali l'istruzione, la formazione al lavoro, la salute nel momento in cui questi si ritengono in grado di gestirle.

4. Il diritto alla terra:

Gli articoli 15, 16 e 17²²⁵ rappresentano le colonne – anche se imperfette - su cui ha poggato e poggia ancor oggi la lotta indigena alla salvaguardia delle proprie terre e una cospicua produzione giurisprudenziale nazionale ed internazionale. Nel rispetto della Cosmovisione Indigena (*supra* Cap. II), la Convenzione 169 ha sancito con questi articoli il diritto degli indigeni a tutelare ed utilizzare le proprie risorse naturali, a trattare con i governi ed eventualmente acconsentire in modo libero ed informato al proprio dislocamento in altre aree. Questi articoli rappresentano il massimo

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.

2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.

3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

- Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.

2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.

3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.

4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

- Article 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

²²⁵ Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Per gli artt. 16 e 17 vedasi nota 226.

riconoscimento della diversità indigena, tale da dover essere non solo tutelata ma incoraggiata, in totale contrasto con la ben altra visione della Conv. 107.

c.1. Il Sistema di Supervisione dell'OIL

Sebbene poco conosciuto ai più, il sistema di supervisione dell'OIL è <<the most sophisticated supervisory system in international law>>²²⁶. E' basato sull'art. 22²²⁷ della Costituzione dell'OIL e richiede agli stati ratificanti un report (da uno ogni anno a uno ogni cinque) sullo stato del rispetto delle Convenzioni OIL. Anche le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro sono destinatari di una copia del report ed incoraggiati a fornire commenti e suggerimenti. Il Comitato di Esperti per l'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni esamina e valuta i report e procede, se del caso, a porre allo stato domande dirette (non rese pubbliche) e/o “osservazioni” (che invece vengono rese pubbliche). Aldilà della procedura di “reporting” l'art. 26²²⁸ della Cost. OIL prevede la possibilità per lo stato di chiamare in causa un altro stato membro per la violazione dei trattati. Questa procedura (*complaint*) risulta essere incredibilmente lunga e complicata.

Ciò che rileva dall'analisi di entrambe le procedure che queste – sebbene la Convenzione n. 169 preveda ed incoraggi ogni forma di partecipazione e coinvolgimento - non prevedano alcuna forma di partecipazione e parere da parte dei popoli indigeni.²²⁹

L'articolo 24²³⁰ della Costituzione OIL prevede infine anche la procedura di “reclamo”, di sicuro più

²²⁶ SWEPTON L., *op. cit.*, p. 145.

²²⁷ **Article 22** Cost. OIL - Annual reports on ratified Conventions

1. Each of the Members agrees to make an annual report to the International Labour Office on the measures which it has taken to give effect to the provisions of Conventions to which it is a party. These reports shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request.

²²⁸ **Article 26** Cost. OIL - Complaints of non-observance

1. Any of the Members shall have the right to file a complaint with the International Labour Office if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any Convention which both have ratified in accordance with the foregoing articles.

2. The Governing Body may, if it thinks fit, before referring such a complaint to a Commission of Inquiry, as hereinafter provided for, communicate with the government in question in the manner described in article 24.

3. If the Governing Body does not think it necessary to communicate the complaint to the government in question, or if, when it has made such communication, no statement in reply has been received within a reasonable time which the Governing Body considers to be satisfactory, the Governing Body may appoint a Commission of Inquiry to consider the complaint and to report thereon.

4. The Governing Body may adopt the same procedure either of its own motion or on receipt of a complaint from a delegate to the Conference.

5. When any matter arising out of article 25 or 26 is being considered by the Governing Body, the government in question shall, if not already represented thereon, be entitled to send a representative to take part in the proceedings of the Governing Body while the matter is under consideration. Adequate notice of the date on which the matter will be considered shall be given to the government in question.

²²⁹ Tuttavia, la Norvegia ha ideato una procedura rinforzata di reporting che prevede il passaggio del Report nazionale al voto del Parlamento Sami che può procedere, dunque, alla sua approvazione o modifica. Vedasi più nello specifico in ANAYA, *supra*, p. 147 e ss. dove si esplora in dettaglio la *Individual Observation Concerning Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples, 1989 – Norway (Ratification: 1990)*.

²³⁰ **Article 24** Cost. OIL - Representations of non-observance of Conventions

1. In the event of any representation being made to the International Labour Office by an industrial association of employers or of workers that any of the Members has failed to secure in any respect the effective observance within

giovane e quindi meno sperimentata rispetto a quelle di reporting e “complaint”. Tra il 2004 ed il 2007 sono state analizzati e decisi 7 reclami, normalmente presentati da Sindacati o Unioni di Lavoratori per conto di Comunità Indigene²³¹. Non sussiste prescrizione per la presentazione di reclami, né tanto meno, la procedura richiede l'esperimento dei ricorsi interni. Tutto ciò <<have allowed the examination of cases that would have hardly been examined under other international procedures>>²³². Sebbene, come molti altri sistemi di protezione, anche quello OIL è criticato per non avere un'efficacia coercitiva in termini pratici, l'elevato numero di questi reclami giunti²³³ all'attenzione degli organi competenti e la presa in considerazione delle conclusioni in diritto da parte degli stati accusati nel reporting annuale, dimostra che la sfera d'azione di questa procedura potrà non più limitarsi alla garanzia delle procedure di consenso informato (pur di notevole importanza) ma estendersi anche <<to other aspects of the instrument, including substantive aspects>>²³⁴.

5. Le Esperienze di hard law regionali. Il Sistema Interamericano di Protezione dei Diritti Umani ed Indigeni

I sistemi regionali dei diritti dell'uomo sono stati in grado di <<establish regional human rights instruments which [...] manage to take into account the cultural and political traditions of the concerned region, offering a tailored and constructive response to human rights problems arising within their geographical area of activity>>²³⁵. Ma non solo questo. Hanno anche contribuito al processo legale di chiarificazione ed interpretazione del contenuto di molti diritti da questi previsti²³⁶. Per quanto ci riguarda, i diritti dei popoli indigeni sono stati – fin dal 1948 – più o meno esplicitamente oggetto di attenzione²³⁷, dibattito ed analisi nel Sistema Inter-Americano di

its jurisdiction of any Convention to which it is a party, the Governing Body may communicate this representation to the government against which it is made, and may invite that government to make such statement on the subject as it may think fit.

²³¹ Infatti, non è necessario che vi sia alcun legame diretto fra il soggetto ricorrente e la presunta violazione della convenzione. Sull'argomento vedasi RODRIGUEZ-PIÑERO L., *Historical Anomalies, Contemporary Consequences: the ILO Convention of Indigenous and Tribal Peoples (No. 169)*, in ANAYA J., *supra*, p. 152.

²³² RODRIGUEZ-PIÑERO L., *op. cit.*, p. 152.

²³³ Tra questi, uno dei più rilevanti è *The Case of the Federation of Shuar People of Ecuador (FIPSE)*, in merito alla presunta violazione della Convenzione n. 169 da parte dello Stato Ecuadoriano in base all'articolo 24 della Costituzione ILO. Maggiori dettagli in ANAYA J., *supra*, p. 156.

²³⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO L., *op. cit.*, p. 155. Tuttavia, l'Autore sottolinea come <<This has been particularly evident in cases of the procedural requirements of prior consultation>>.

²³⁵ BARELLI M., *op. cit.*, p. 960. Visto il carattere “regionale” di tali sistemi, secondo l'Autore <<regional systems tend to be seen as genuine representatives of the region's values and, therefore, may be rewarded with a higher degree of trust by constituent states and peoples>>.

²³⁶ BARELLI M., *ibidem*, p. 970.

²³⁷ Le prime risoluzioni in materia emanate dalla Commissione Inter-Americana risalgono ai primi anni '70. Un approccio più sistematico per la tutela dei diritti indigeni è stato sviluppato nei primi anni '80 e nel 1985 si è avuta la prima pronuncia progressista” in materia, nel caso *Yanonami* (Risoluzione della Commissione Inter-Americana Diritti Umani, n. 12/85, Caso n. 7615,

protezione dei diritti dell'Uomo, uno dei sistemi regionali (perché appunto “focalizzato” sul Nuovo Continente) più avanzati e soprattutto efficaci per la tutela delle violazioni dei diritti indigeni.

Nato con l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) – istituita nel 1948 – ente regionale delle Nazioni Unite, fondato sulla Carta Interamericana dei Diritti dell'Uomo e sulla Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo (1948), il Sistema Interamericano affida la sua efficacia e la tutela dei diritti tutelati alla Commissione ed alla Corte Interamericana, che si sono dimostrate all'altezza del compito, addirittura in grado di “forzare” estensivamente in via interpretativa le normative di riferimento.²³⁸

Entrambi gli organi di controllo giurisdizionale hanno contribuito grandemente all'estensione della tutela del Sistema ai diritti specifici dei popoli indigeni. Non può non sottolinearsi l'importanza della Risoluzione del 1972 della Commissione Interamericana che identificò una serie di casi concreti di discriminazione verso i popoli indigeni e stabilì che <<special protection for indigenous populations constitutes a sacred commitment of the States>>²³⁹. La stessa Commissione è stata investita dall'Assemblea dell'OAS dell'arduo compito di preparare uno strumento giuridico di tutela dei popoli indigeni, una Dichiarazione Americana dei Diritti dei Popoli Indigeni.²⁴⁰ I due casi sopra menzionati esemplificano le funzioni della Commissione che hanno dunque finalità di a) promozione²⁴¹ e di b) controllo²⁴² del rispetto dei diritti umani.

²³⁸ Di grande importanza è la Risoluzione n. 3/87, caso 9647, *Terry Roach e Pinkerton v. U.S.A.* nel quale la Commissione, applicando l'art. 49 del proprio Regolamento si è proclamata competente a decidere sui ricorsi per violazione di norme contenute nella Dichiarazione – giuridicamente norma di *soft law*. Nel caso di specie, la Commissione rilevò da parte degli U.S.A. (che ancor oggi non hanno ratificato la Convenzione) la violazione dell'art. 1 (diritto alla vita) a seguito dell'esecuzione della pena di morte verso i due condannati. La Corte ha confermato tale orientamento, ritenendo che la Dichiarazione in realtà riflette l'interpretazione autentica della Carta fondativa dell'OAS, per cui risulta vincolante a prescindere che lo Stato adito abbia o meno ratificato la Convenzione interamericana del 1969. Per una dettagliata analisi del Sistema Inter-Americano vedasi ZANGHi C., *La Protezione Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, *supra*, p. 355 e ss.

²³⁹ Resolution on Special Protection for Indigenous Populations, Inter-Am C.H.R., Dec. 28, 1972, O.A.S. Doc. OEA/Ser.P. AG/doc.305/73, rev. 1, at 90-91 (1973).

²⁴⁰ ANAYA J., *op. cit.*, nel Capitolo *The Interamerican System for the Protection of Human Rights as Applied to Indigenous People*, p. 252. AG/RES.1022 (XIX-0/89). A seguito della proposta di una bozza da parte della Commissione, l'Assemblea Generale dell'OAS ha costituito un Gruppo di lavoro con il compito di proseguire la discussione sul testo. Al momento non è stato ancora trovato alcun accordo fra gli Stati. Va comunque rilevato che il gruppo di lavoro include una folta presenza di rappresentanti di comunità indigene latino-americane.

²⁴¹ Conferenze, seminari, documenti informativi, studi e rapporti, consultazione della Corte per questioni inerenti l'interpretazione dei diritti sanciti nella Convenzione e/o Dichiarazione.

²⁴² Prevenzione e riparazione delle violazioni dei diritti umani, inchieste *in loco* con il consenso dello Stato, raccomandazioni agli Stati, richiesta alla Corte di misure cautelari per evitare danni irreparabili, predisposizione di inchieste sulla violazione di diritti umani in Stati membri, ricezione dei report statali e conseguenti risoluzioni non vincolanti giuridicamente (tra queste, vedasi ANAYA J., *supra*, p. 255 e ss., Caso Ecuador).

La Commissione può ricevere petizioni concernenti: a) i diritti della Convenzione americana, applicabile a tutti gli Stati parte della Convenzione (c.d. casi “generali”, dove non è richiesto l'esperimento dei ricorsi interni); b) i diritti contenuti nella Dichiarazione americana (c.d. casi “individuali” dove è invece richiesto l'esperimento dei ricorsi interni).

5.1. La Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo

La Corte Interamericana dei diritti Umani ha ricoperto fino dagli anni '70 del secolo scorso un ruolo di apripista per il riconoscimento di diversi diritti dei popoli indigeni²⁴³.

La Corte è il principale organo giudiziario del Sistema interamericano ed ha il compito principale di 1. Assicurare che gli Stati membri adempiano ai loro obblighi; 2. Interpretare la Convenzione e Dichiarazione esercitando una funzione a) Giudiziaria e b) Consultiva.²⁴⁴

Nell'ambito della tutela dei popoli indigeni e nell'alveo della funzione Consultiva (*sub 2.b*) la Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo ha – ad esempio – facilitato l'interpretazione del termine “popolo”, estendendone l'applicazione anche agli abitanti di origine africana in Suriname, in quanto, come gli indigeni, legati indissolubilmente alla terra e con caratteristiche simili.²⁴⁵

Il contributo offerto ai popoli indigeni dalla Corte nell'esercizio della sua funzione giudiziaria (*sub 2.a*)), invece, è stato abbondante e fruttuoso ed ha posto le basi per una lettura multi ed interculturale del tema indigeno. Fino ad oggi la Corte Interamericana ha prodotto numerose sentenze riguardanti tematiche legate alla tutela dei diritti umani dei popoli indigeni (principalmente riguardanti il diritto di proprietà collettivo e lo sfruttamento delle risorse naturali delle terre indigene) e di certo la sua produzione incrementerà di anno in anno. Tra queste sono da ricordare:

²⁴³ Sul tema, vedasi MADARIAGA C. I., *The Rights of Indigenous Peoples and the Interamerican Human Rights System*, in *The Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22, n. 1 del 2005, che offre un interessante ed esteso sguardo sulle politiche ed i provvedimenti presi in materia indigena all'interno del Sistema Interamericano dei diritti umani.

²⁴⁴ ZANGHÌ C., *supra*, p. 400 e ss.

²⁴⁵ BARELLI M., *supra*, p. 972 in riferimento alla pronuncia *Saramaka People*, Inter-Am Ct. H.R. (ser. C) No. 172, paragrafi 84, 86. L'Autore evidenzia, infatti, che <<[t]he Court found that these groups are nevertheless entitled to special protection of their communal property rights by virtue of their culture, special relationship with their land, and long connection with the region>>.

²⁴⁶ Sentenza del 17 giugno 2005. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf. Nel XIX secolo grandi estensioni di terra furono vendute dalla Borsa Valori di Londra. Al seguito dei molti imprenditori britannici cominciarono ad installarsi varie Missioni anglicane nella zona. Nel 1979, la comunità Yakye Axa – in grandi difficoltà economico-sanitarie - si trasferì nell'area El Estribo (a seguito di un progetto di una Missione Anglicana). I terreni e le risorse naturali risultarono diverse da quelli originari. Inoltre, tali terre appartenevano ad tradizionalmente ad altre comunità indigene e, quindi, gli Yakye Axa non potevano celebrare liberamente le proprie pratiche culturali. Pertanto, nel 1993, la Comunità decise di iniziare i tramiti per rivendicare le terre originariamente di loro possesso. Tali tramiti comprendevano: 1) la comunicazione allo Stato ed il riconoscimento di leader di Comunità (che avviene nel 1996); successivamente 2) un sollecito per il riconoscimento della personalità giuridica della Comunità (iniziato nel 1998) secondo il sistema paraguaiano di diritto amministrativo e 3) la comunicazione della volontà di ritornare nelle terre originarie (ricorso amministrativo di rivendica delle terre rivolto nel 1993 all'IBR). Quest'ultimo procedimento, in diritto relativamente semplice ma nei fatti divenuto complicato, si inerpica in una serie di “palleggiamenti” burocratici fra l'IBR (Istituto de Bienestar Rural) e l'INDI (Istituto Paraguayo del Indigena) che portano ad un nulla di fatto. Nel 1996, finalmente, l'IBR comunica i proprietari privati delle terre originariamente occupate dalla Comunità indigena. Questi ultimi non si dimostrano intenzionati a rivendere.

Il Parlamento paraguaiano, dopo circa 3 anni di rinvio vari, nel 2003 stabilisce l'espropriazione di appezzamenti di terra differenti dai concordati da affidare anche alla Comunità Yakye Axa, senza la consultazione delle popolazioni indigene beneficiarie. Per tale ragione, la Comunità Yakye Axa rinuncia a tale offerta di indennizzo e decide di rivolgersi alla Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo.

La Corte ritiene che vi sia stata violazione dell'Art. 21 Convenzione IDH (diritto di proprietà). Infatti, il Paraguay riconosce normativamente il diritto alla proprietà collettiva dei popoli indigeni, ma, in tal caso, la Corte deve stabilire se tale diritto è stato reso effettivo nella realtà. Quando la proprietà privata e quella collettiva entrano in conflitto, la Convenzione e la giurisprudenza del Tribunale indicano che le restrizioni a tale diritto sono ammissibili solo se: 1) siano stabilite da legge; 2) siano necessarie; 3) siano proporzionali; 4) siano volte a conseguire un obiettivo legittimo in una società democratica. Non sempre deve avere la meglio il diritto alla proprietà collettiva delle popolazioni indigene. Quando lo Stato si veda impossibilitato a restituire le terre ancestrali alle comunità indigene, la compensazione dovrà tenere conto del significato che la terra ha per le stesse, concedendo loro terre “la cui qualità ed il cui statuto giuridico siano per lo meno eguali a quelli delle terre che occupavano anteriormente, e che permettano loro di soddisfare le proprie necessità e garantire il proprio sviluppo” (art. 16.4 Conv. N° 169 OIL).

²⁴⁷ Caso *Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Sentenza del 28.11.2007. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

Sull'interpretazione del concetto di “diritto di proprietà” ex art. 21 Convenzione IDH, la Corte (appellandosi all'art. 29b: no possibile interpretare disposizioni convenzione in modo da limitare l'esercizio di diritti...) fa riferimento alla legislazione interna del Nicaragua e Paraguay, oltre che al Convenio 169 dell'OIL.

Suriname non ha ratificato la Convenzione OIL né possiede una legislazione interna che riconosca il diritto di proprietà collettiva. Tuttavia ha ratificato entrambi i Patti Internazionali. In base all'interpretazione della Convenzione Interamericana secondo il disposto dell'art. 27 del Patto sui Diritti Civili e Politici, i membri del popolo Saramaka hanno diritto al godimento della loro proprietà conformemente alla tradizione comunitaria.

Al rilevare, da parte dello Stato Suriname che è tendenzioso ritenere che in Suriname non siano rispettati gli interessi delle popolazioni tribali, la Corte si trova d'accordo, seppure specificando che il marco legale dello Stato concede ai membri del popolo Saramaka solamente un privilegio per utilizzare la terra, cosa che non garantisce il diritto di controllare in modo effettivo ed essere proprietari dei propri territori senza intervento esterno. Quindi, il popolo Saramaka deve ottenere il titolo di proprietà sul proprio territorio al fine di garantire l'utilizzo ed il godimento permanente di tale terra. Per ottenere tale titolo il territorio deve essere prima demarcato e delimitato tramite consultazioni con i Saramaka e con i popoli vicini (par. 115).

Quindi, la Corte ritiene che lo Stato del Suriname non ha reso effettivo a livello interno il diritto alla proprietà dei membri del popolo Saramaka violando l'art. 21 in relazione con l'art. 2 e 1.1 della Convenzione.

La Corte ritiene che il diritto di sfruttamento delle risorse naturali per i Saramaka deve limitarsi a quelle risorse

CAPITOLO IV

I sistemi elettorali e la tutela dei popoli indigeni.

1. Introduzione

La democrazia liberale trova nel processo elettorale uno dei momenti di legittimazione più rilevanti²⁴⁹. Il processo elettorale manifesta la distinzione tra società e stato e l'affermazione del carattere “delegato” dell'autorità politica. Il potere politico delegato si manifesta attraverso il governo ed è lì che gli scambi socioeconomici e gli obblighi politici si incontrano²⁵⁰. Il meccanismo elettivo, dunque, ha uno scopo strumentale alla designazione dei cittadini incaricati dei compiti di governo, dunque alla “creazione” di rappresentanza, governo e legittimazione.

Nella gestione di un paese, vi sono aspetti molto più delicati dell'*electoral management/engineering*. Tuttavia le elezioni rappresentano sempre più il punto cardine dell'indipendenza e della sovranità di un paese, fino ad assumere un rilievo internazionale, tale che la mancata o insufficiente garanzia di elezioni *free and fair* è considerata minaccia alla pace internazionale e dunque – potenzialmente – in grado di legittimare l'affiancamento attivo dell'ONU o dell'UE nella loro gestione²⁵¹.

tradizionalmente utilizzate per la sussistenza e per attività culturali e religiose.

Difatti, fa notare la Corte, lo Stato potrà restringere l'uso e l'utilizzo del diritto di proprietà sempre che le restrizioni a) siano previamente stabilite per legge; b) siano necessarie; c) proporzionali; d) ed abbiano il fine di conseguire un obiettivo legittimo per una società democratica. Nel caso si debba limitare il diritto di proprietà di popoli indigeni, tale restrizione deve osservare le summenzionate condizioni e, in più, non dovrà implicare il sacrificio delle tradizioni e dei costumi tale da porre in pericolo la loro esistenza (par. 128).

Per adempiere a tale ultimo criterio lo stato deve garantire le seguenti 3 condizioni:

a) Partecipazione effettiva dei membri del popolo Saramaka al piano di sviluppo ed investimento o estrazione che si svolga nel proprio territorio;

Per garantire l'adempimento della lett. a), lo Stato ha l'obbligo di consultare la comunità tribale, secondo le loro tradizioni culturali.

Nel momento in cui, addirittura, si tratti di piani di sviluppo a grande scala con un forte impatto sul territorio Saramaka, lo Stato ha l'obbligo non solo di consultare ma anche di ottenerne il consenso LIBERO, INFORMATO e PREVIO (par. 134).

²⁴⁸ Trattata *infra* nel Cap. IV.

²⁴⁹ VALLÈS J. M., BOSCH A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997, p. 11.

²⁵⁰ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 12. Secondo gli autori: <<[d]esde esta perspectiva, sociedad y Estado corresponden, respectivamente, a la esfera de los intercambios socioeconómicos y a la esfera de las obligaciones políticas>>.

²⁵¹ MALEY M., *Exporting expertise in democratic electoral administration*, in *Elections full, free and fair* - a cura di SAWER M., The Federation Press, Sidney, 2001, p. 175. L'autore fa notare, infine, che una “buona governance” (anche dei processi elettorali) viene ritenuta condizione indispensabile al cui realizzarsi sono subordinati interventi di aiuti internazionali multi o bilaterali (p. 175).

Popoli Indigeni ed Electoral Route. La relational self-determination

Anche nel caso di leggi elettorali non visibilmente discriminanti è nella natura delle democrazie rappresentative proporre sistemi elettorali *majority-wins* che, in buona o cattiva fede, <<[have] the effect of excluding minority populations from national and local decision-making>>²⁵².

Amplia è la discussione tra gli studiosi sulla necessaria inclusione dei popoli indigeni nella c.d. “electoral route”. Secondo alcuni l'inclusione “indigena” nei processi elettorali riguarda molto da vicino la loro autodeterminazione, consacrata oramai anche a livello internazionale. Secondo altri, invece, includere i popoli indigeni in una strategia di tipo elettorale comporta assimilazione ed integrazione “forzata”²⁵³. I sistemi elettorali e l'ingegneria elettorale influenzano la sfera di protezione dei popoli indigeni. Eppure la ricerca empirica sugli effetti dei sistemi elettorali sull'autodeterminazione dei popoli indigeni è praticamente inesistente²⁵⁴.

E' innegabile che molti indigeni continuano a vedere il sistema politico, nel suo complesso, come uno strumento per la loro dominazione ed oppressione²⁵⁵, perché hanno sofferto le politiche di omogeneizzazione dei regimi socialisti, la repressione delle dittature nonché la scarsa attenzione verso i diritti collettivi da parte dei paesi occidentali²⁵⁶. Ragion per cui si trovano davanti al dilemma del <<whether to participate in political parties and be subordinate to the dynamics and rules imposed by the parties or whether to remain outside of them>>²⁵⁷, dilemma ingrandito dall'evidenza che la partecipazione dei popoli indigeni nei processi elettorali e nei partiti politici <<has [...] not be able to stop the process of the indigenous peoples' dispossession and marginalisation>>²⁵⁸ e dal fatto che il sistema istituzionalizzato di rappresentanza può apparire agli indigeni difficile da comprendere e dunque non invogliare questi ultimi a parteciparvi²⁵⁹.

Ancora, a rafforzare la posizione scettica di molti *stakeholders* indigeni si ritiene che ogni sistema

²⁵² CAMPBELL M. S., *The Right of Indigenous Peoples to Political Participation*, in *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 24, No. 2, 2007, p. 524. Proprio per evitare la loro ghettizzazione <<Creating special mechanisms and affirmative action policies to encourage indigenous political participation is a way to guarantee the political participation of indigenous and other minority groups under conditions of equality since it increases their likelihood of accessing political structures>> (p. 524).

²⁵³ MURPHY M.A., *Representing Indigenous Self-determination*, in *University of Toronto Law Journal*, n. 58, 2008, p. 185. Il loro inserimento nella “electoral route” - ritiene l'Autore - può essere visto come <<form of co-optation, whereby indigenous representatives are brought inside state institutions, where their concerns will remain marginalised, while energy and resources are simultaneously diverted away from the goal of greater autonomy or self-government>>(p. 186).

²⁵⁴ MURPHY M.A., *ibidem*, p. 204. La mancanza di ricerca empirica sul tema <<is therefore supplemented, wherever necessary, with measured theoretical conjecture>> (p. 204).

²⁵⁵ MURPHY M.A., *ibidem*, p. 196.

²⁵⁶ WESSENDORF K. (a cura di), *Challenging Politics – Indigenous Peoples' Experiences with political parties and elections*, Copenhagen, 2001, p. 11-12.

²⁵⁷ *Eadem, ibidem*, p. 49. Sul tema lo stesso testo rimarca che vi sono casi in cui – come in Ecuador – il “blocco” indigeno è riuscito ad attrarre persone bypassando la conversione “partitica” senza grandi traumi <<[b]ut, in others, such a relinquishment has meant political isolation>> (p. 49).

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 16.

²⁵⁹ ROMANOWSKI A., *PR Electoral Systems and Indigenous Representation – Case studies from Bolivia, Ecuador and Peru*, VDM Verlag Dr. Müller, Berlin, 2009, p. 35.

elettorale è e resterà sempre <<una herramienta manejable por conveniencias políticas que se contraponen en un determinado momento histórico>>²⁶⁰. E' infatti d'opinione comune nelle scienze politiche che i partiti ed i politici compieranno esclusivamente scelte sulle strutture istituzionali – come i sistemi elettorali - che portano loro beneficio anche in termini di consenso²⁶¹.

Il fatto che una vera competizione elettorale dipenda dalla forza degli interessi politici in campo fa del sistema elettorale uno strumento di protezione assolutamente non neutro²⁶². Ma proprio l'alta manipolabilità e la congiunta capacità di strutturare l'arena della competizione politica (*rational choice institutionalism*²⁶³) fanno dei sistemi elettorali i più importanti meccanismi istituzionali per forgiare la natura della competizione politica. Per questo motivo sono ritenuti il pilastro dell'ingegneria elettorale (e costituzionale) soprattutto quando questa sia volta a mitigare i conflitti in società etnicamente divise²⁶⁴.

Da contraltare all'acquisizione di un rinnovato ruolo da parte del momento elettorale (almeno a livello delle scienze politiche e degli interventi internazionali) troviamo uno scenario globale in cui, al contrario, le elezioni stanno via via perdendo quel carattere taumaturgico e legittimante originario. In questo contesto, a maggior ragione, la “riconsegna” della politica al momento elettorale pretende non solo una ridefinizione del sistema dei partiti, dei mezzi di comunicazione e della distribuzione delle risorse economiche ma anche e soprattutto rilevanti modifiche alla struttura e regolamentazione del sistema elettorale²⁶⁵.

Può trovarsi un senso all'inclusione della questione indigena nell'*electoral route* - senza cedere dunque all'ottica puramente integrazionista - solo se ne abbassiamo le aspettative, finora troppo “alte” e probabilmente irrealistiche²⁶⁶.

Sebbene l'inclusione dei popoli indigeni in una strategia elettorale non significhi automaticamente diritto al governo e sebbene sia più che condivisa la necessità che questi vedano riconosciuti ampi spazi di autogoverno²⁶⁷ – soprattutto a livello locale – resta pilastro fondamentale del nostro

²⁶⁰ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 14. Di fatto, vista <<el ambigüedad de los diversos aspectos de un sistema electoral>> gli autori ritengono che <<en los sistemas electorales se combinan – en equilibrios diferentes – mecanismos que facilitan y mecanismos que dificultan al ejercicio del poder>> (p. 14).

²⁶¹ REILLY B., REYNOLDS A., *Electoral System and Conflict in Divided Societies*, National Academy Press, 1999, p. 17. Di conseguenza, <<[d]ifferent types of party system will thus tend to produce different electoral system choices>> (p. 17).

²⁶² VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 14.

²⁶³ Si veda il paragrafo 2.2. di questo Capitolo.

²⁶⁴ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 6. Visto che però il sistema elettorale non si è sempre dimostrato panacea di risoluzione dei diversi conflitti ma anzi ha fatto sorgere dubbi sulla sua reale primazia, gli autori dell'articolo si ripromettono di <<assess the cumulative evidence of the relationship between electoral systems and intrasocietal conflict, and determine under what conditions electoral systems have the most influence on outcomes>> (p. 6).

²⁶⁵ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁶ MURPHY M.A., *op. cit.*, p. 186. L'idea dell'autore – successivamente accolta dall'elaborato – è che <<although we should not expect too much from indigenous legislative representation, it is a mistake to dismiss this political strategy outright>> (p. 186).

²⁶⁷ Secondo KYMLICKA (*Multicultural Citizenship*, citato da MURPHY, *op. cit.*, p. 202) la rappresentanza in parlamento non è automatico corollario del diritto all'autogoverno. L'autogoverno è fatto per prendere distanza

impianto di ricerca la convinzione che la rappresentanza politica e la partecipazione elettorale siano <<a useful component of a broader strategy of indigenous political development>>²⁶⁸, che la garanzia della loro autonomia sia dipendente anche dai sistemi elettorali “non indigeni” soprattutto nei contesti in cui il grado d'interdipendenza con i non indigeni è elevato ed irreversibile²⁶⁹, e che l'emergere dei partiti (o movimenti?) indigeni <<may also help reduce political violence>>²⁷⁰ spostando sul campo elettorale politico tutte le loro richieste ed esigenze.

Il futuro è dunque nel segno di una *relational self-determination* (che non è <<a subversive alternative to indigenous self-determination>>²⁷¹) che combina e ibrida il bisogno pratico (di vivere meglio, usufruire dei servizi e delle strutture pubbliche) con l'imperativo etico (salvaguardare la propria dignità culturale in senso lato) dei popoli indigeni. Bisogni che possono svilupparsi solo in <<shared forums of democratic decision>>²⁷² dove, dunque, <<the leaders of indigenous parties will need to navigate carefully the perilous path between compromise and cooptation>>²⁷³. Futuro che ha le sue radici in un passato (quello dell'America Latina) nel quale <<en el transcurso del proceso de democratización se creó un consenso social y político acerca de las reglas de juego de la política nunca antes visto en América Latina>>²⁷⁴.

Sistemi elettorali, partecipazione e rappresentanza indigena. Nessi e premesse

Con l'inclusione dei popoli indigeni nei processi partecipativi ed elettorali si è dunque sviluppata una nuova relazione tra partiti politici e popoli indigeni grazie a due fattori: 1. Il potenziamento crescente dei popoli indigeni che ha portato ad un nuovo attivismo in competizione con i partiti; b)

dall'autorità centrale, non per avere voce nella stessa autorità. Secondo l'autore dunque l'*electoral route* segnerebbe il punto di non ritorno dal loro vero obiettivo, che è quello dell'autogoverno. La partecipazione elettorale e la rappresentanza politica non sono dunque fondamentali né direttamente parte della strategia per la loro emancipazione. Secondo GALVAN G. (in *La redistrictación electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, pp. 173-211) il diritto all'autodeterminazione dei popoli indigeni si declina su 2 livelli di diritti politici: interno ed esterno (p. 174) includendovi dunque – sulla stessa linea di Murphy, sia la partecipazione nell'autogoverno che la partecipazione alle scelte federali governative.

²⁶⁸ MURPHY M. A., *op. cit.* p. 186.

²⁶⁹ MURPHY M. A., *ibidem*, p. 203. Basti pensare ai paesi Latinoamericani come Guatemala, Venezuela, Colombia, Bolivia dove la cultura indigena e non indigena si intersecano e convivono l'una con l'altra quotidianamente.

²⁷⁰ MADRID R., *Indigenous parties and Democracy in Latin America*, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 4 (Winter, 2005), pp. 161-179, Blackwell Publishing, p. 173. L'Autore ritiene che l'emergere di partiti politici dovrebbe rendere le forme di protesta più violente – finora anch'esse utilizzate dai movimenti indigeni con più o meno successo - <<may [reduce] the appeal of these protests to both indigenous people and their leaders by increasing the costs and reducing the benefits of such activities>> (p. 174).

²⁷¹ MURPHY M.A., *op. cit.* p. 197.

²⁷² MURPHY M.A., *ibidem*, p. 200. Per garantire la *relational self-determination* ci vuole, però, una <<governance capable of effectively managing the *relationships* among self-governing peoples living in conditions of complex interdependence>> (pp. 199-200).

²⁷³ MADRID R., *op. cit.*, p. 176.

²⁷⁴ KRENNERICH M., *Elecciones y Contexto Político*, in NOHLEN D, ZOVATTO D., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (supra)*, p. 42. In tale contesto, infatti, e sopra una generalizzata svalutazione se non “ghettizzazione” <<[l]a dimensión procesual de la democracia experimentó una revaloración inaudita>> (p. 42).

una profonda crisi dei partiti politici che ha diminuito la loro influenza a livello nazionale²⁷⁵. Questa “nuova relazione” prende corpo, come visto, nello scenario “ibrido” della *relational self-determination*. E genera “nuovi sistemi elettorali” in grado di influenzare la capacità di innovazione politica sul territorio, di condizionare i processi di formazione dei partiti nonché la qualità della rappresentanza indigena²⁷⁶. In base al sistema elettorale scelto, dunque, l'opinione pubblica (gli elettori) sarà prima o dopo e più o meno informata delle scelte e questioni politiche²⁷⁷. Anche la questione “indigena”, dunque, potrà emergere con più o meno forza nel dibattito pubblico (e parlamentare) a seconda dell'*electoral route* prescelta. E a seconda del contesto culturale, sociale ed economico. Infatti, anche il contesto – magari di marginalizzazione delle minoranze etniche - in cui un sistema elettorale viene inglobato incide sul risultato. Non può avere forza né senso un sistema elettorale attento alla rappresentanza indigena in una società che discrimina gli indigeni.

2. Ingegneria elettorale ed electoral governance. Come le “istituzioni elettorali” influenzano la “qualità” della democrazia

Le democrazie liberali basano la loro forza sulla capacità di legittimare le proprie istituzioni agli occhi dei cittadini. A livello internazionale sono state principalmente tre le direzioni strategiche per rafforzare la democrazia: 1. L'*Institution building*; 2. La Società civile; 3. Elezioni *free and fair*²⁷⁸.

Le elezioni sono il risultato della costruzione e dell'applicazione di un sistema elettorale. Un sistema elettorale svolge tre compiti: 1. trasformare i voti in seggi; 2. creare un rapporto di “fiducia” tra elettori e rappresentanti; 3. inquadrare il discorso politico e stimolare la competizione elettorale per salvaguardare degli interessi specifici²⁷⁹. I sistemi elettorali presuppongono l'ingegneria elettorale – nell'ultimo decennio sempre più in voga²⁸⁰ - che costituisce l'insieme di attività di programmazione e di presa di decisioni (prima, durante e dopo il momento puramente elettorale) che rendono il

²⁷⁵ WESSENDORF K. (a cura di), *op. cit.*, p. 27. Da aggiungere che tale nuova relazione tra indigeni e partiti si è sviluppata anche grazie (a causa?) delle grandi riforme economiche che hanno coinvolto l'America Latina dagli anni Novanta nonché grazie all'“intrusione” del mercato e del capitale nelle risorse genetiche e naturali storicamente in possesso e gestione dei popoli indigeni.

²⁷⁶ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, p. 18.

²⁷⁷ ORELLANA S., *How electoral Systems Can Influence Policy Innovation*, in *The Policy Studies Journal*, p. 613-628, Vol. 38, No. 4, 2010, p. 615. L'autrice ritiene, infatti, che <<electoral systems should be expected to affect access to information on what I refer to here as “sensitive” issues and “sensitive” policy positions>> (p. 615).

²⁷⁸ NORRIS P., *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour* (Cap. I), Harvard University, 2003, p. 1-2. Grande importanza deve essere concessa al momento elettorale visto che <<[o]nly the ballot box provides regular opportunities for the public to select representatives, to hold government to account, and to 'kick the rascals out', where necessary>> (p 2).

²⁷⁹ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 6. Il 3° punto in particolare merita un approfondimento. Infatti, in stati con società divise etnicamente, dove il tema “etnico” è pregante, <<particular electoral systems can reward candidates and parties who act in a cooperative, accomodatory manner to rival groups>>. Oppure <<they can punish these candidates and instead reward those who appeal only to their own ethnic group>> (p. 7).

²⁸⁰ L'*electoral engineering* è salito alla ribalta a partire dagli anni '90, da quando comincia ad essere riconosciuto un ruolo portante all'*institution building* nei processi di democratizzazione dei paesi in transizione.

sistema elettorale efficace e funzionale al suo scopo²⁸¹.

E' per questo motivo che il futuro della democrazie dipende grandemente dai processi elettorali <<because elections are the one political institution that both leads and reflects many of the social, political and economic trends>>²⁸² e si pongono quali <<necessary minimal conditions for democracy>>²⁸³. In società divise per motivi etnici²⁸⁴, regionali, religiosi le istituzioni politiche svolgono un ruolo ancora più importante, perché divengono l'unico canale di comunicazione fra gruppi disparati. In questi contesti un buon sistema elettorale può aiutare a gestire conflitti profondi, un pessimo sistema elettorale incrina la stabilità ed incrementa il livello di conflittualità²⁸⁵. E' però da considerare che <<la mera existencia de gobiernos elegidos democráticamente y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego no son *per se* un índice de consolidación democrática>>²⁸⁶ proprio perché – vista l'alta manipolabilità del sistema elettorale²⁸⁷ - <<leaders of cross-class *political* organizations came to see fair elections as beneficial to their organizations' interests>>²⁸⁸ e <<promote designs which they think will work to their own partisan advantage>>²⁸⁹ per realizzare fini politici, privati e personali.

Anche per questa ragione gli studiosi si chiedono se vi sia combinazione ideale fra numero di partiti e sistema elettorale tale da rafforzare la democrazia, se vi siano sistemi elettorali che più d'altri garantiscano maggiore democrazia²⁹⁰.

²⁸¹ Su tutti vedasi NORRIS P., *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge University Press, 2006, la quale offre un quadro altamente esaustivo dei nessi esistenti e potenziali fra la norma elettorale (formale) ed i comportamenti politici, stimolando il lettore alla conoscenza teorica ma anche pratica del mondo dell'ingegneria elettorale, ridisegnandone infine il ruolo del futuro.

²⁸² Le DUC, NIEMI, NORRIS, *Comparing Democracies: Elections and voting in global perspectives*, Sage Publications, 1996, p. 4.

²⁸³ NORRIS P., *op. cit.*, p. 2.

²⁸⁴ OROZCO J., *Ética y Responsabilidad en el Proceso Electoral*, in NOHLEN, ZOVATTO (a cura di), *supra*, ritiene che il consolidamento di un sistema democratico obbliga ad un apprendimento continuo dei valori di partecipazione e stabilità, di pluralismo, pace, esercizio dei diritti e della legalità (p. 64). Democrazia è possibile quando i diversi attori politici si riconoscono come avversari legittimi e si comportano di conseguenza (p. 65).

²⁸⁵ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 4, p. 8. Gli autori indicano due approcci per gestire l'“ingegneria elettorale” in “società divise”: l'*institutional choice*, che cerca di capire cosa portano le trattative nel breve periodo (il c.d. *Political engineering*) e il *constitutional engineering* che, invece, offre soluzioni nel lungo periodo con una comparazione *cross-nation*, maggiormente legato a riforme di tipo strutturale formale (p.4-5).

²⁸⁶ KRENNERICH M., *Elecciones y Contexto Político*, in NOHLEN, ZOVATTO, *op. cit.*, p. 46. L'autore precisa che, proprio per questo motivo l'istituzionalizzazione progressiva e avanzata delle democrazie in America Latina dipenderà dal fatto che le elezioni mantengano e difendano il proprio predominio come istituzione in grado non solo di creare governi ma anche di sostituirli (p. 47).

²⁸⁷ AA.VV., *Electoral Systems Design – The New International IDEA Handbook*, IDEA, 2005, p. 5. Infatti, si sottolinea che <<in translating the votes cast in general election into seats in the legislature, the choice if electoral system can effectively determine who is elected and which party gains power>> (p. 5).

²⁸⁸ BERMEJO N., *Interests, Inequality, and Illusion in the Choice for fair elections*, in *Comparative Political Studies*, n. 43 (8/9), pp. 1119 – 1147, SAGE Publications, 2010, p. 1121. In quest'articolo l'autrice si chiede come mai tra le tante istituzioni politiche ve ne siano alcune che sono ritenute di maggiore importanza, in particolare le istituzioni elettorali (p. 1120) e – in un approccio cinico rispetto alla volontà di strutturare, organizzare e gestire processi elettorali - ribadisce che in paesi in fase di transizione tante altre potrebbero essere le opzioni rispetto alle elezioni.

²⁸⁹ AA.VV., *Electoral Systems Design, op. cit.*, p. 1.

²⁹⁰ Vedasi HOFFMAN A. L., *Political parties, electoral systems and democracy*, in *European Journal of Political Research*, nr 44, pp. 231-242, Blacwell Publishing, 2005. L'autrice ritiene che <<proportional representation furthers

I processi elettorali chiamano in campo un enorme sforzo in termini logistici, economici e gestionali²⁹¹. L'amministrazione elettorale deve dunque essere specializzata, in grado di lavorare sotto pressione con un cronoprogramma chiaro e di rendere il processo elettorale prevedibile e trasparente nei confronti degli elettori. Anche la legge elettorale che regola il processo deve essere prevedibile, chiara e comprensibile a tutti. Un processo elettorale sano deve risultare agli addetti ai lavori così come agli elettori un esperimento di *nation building* e non di divisione²⁹². L'incertezza nella sostanza – e cioè il fatto che non sia sicuro che qualcuno vinca con un dato sistema elettorale - richiede certezza nella procedura e dunque norme chiare ed intelleggibili²⁹³.

2.1. L'*Electoral Governance*

La sfida che deve saper vincere una buona *electoral governance* è quella di <<organizing electoral uncertainty by providing institutional certainty>>²⁹⁴.

I processi elettorali pretendono, infatti, la capacità di saperli gestire. Una gestione elettorale (*electoral governance*) efficace da sola non è sufficiente a garantire buone elezioni. Troppe sono le variabili sociali, economiche e politiche che incidono sul processo, sull'integrità e sui risultati delle elezioni democratiche, <<[b]ut good elections are impossible without effective electoral governance>>²⁹⁵. L'*electoral governance* consiste nell'insieme di attività che creano e supportano il quadro istituzionale nel quale il voto e la competizione elettorale hanno luogo²⁹⁶. La gestione dei

such democratic ideals as political equality, minority inclusion, citizen participation and the translation of voter preferences into policy>> (p. 234). La metodologia da essa utilizzata per comparare i diversi sistemi democratici con i rispettivi sistemi elettorali è quella della "regression equations", metodologia sottoutilizzata e limitata agli studi a livello regionale sui partiti politici, sistemi elettorali e democrazia.

²⁹¹ AA.VV., *Electoral Systems Design, op. cit.*, prevede un paragrafo dedicato proprio alla budgettizzazione dei costi amministrativi e logistici per gestire un processo elettorale (p. 14 e ss.).

²⁹² HARRIS P. REILLY B. (a cura di), *Democracy and Deep-rooted Conflict: options for negotiators*, IDEA publications, Stockholm, 2003, p. 310.

²⁹³ MOZAFFAR S. & SCHEDLER A. (in *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*, in *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 5 -27, 2002) ritengono che la stretta relazione fra la legittimità procedurale e l'incertezza sostanziale pongono <<a paradoxical challenge of "institutionalizing uncertainty">> (p. 11).

²⁹⁴ MOZAFFAR S. & SCHEDLER A., *ibidem*, p. 11.

²⁹⁵ MOZAFFAR S. & SCHEDLER A., *ibidem*, p. 6. L'entusiasmo per un ruolo di primo piano del sistema elettorale viene placato, o meglio limato, nel momento in cui gli Autori riconoscono che l'<<[e]lectoral governance remains a "neglected variable" in the study of political democratization>> (p. 6).

²⁹⁶ Ancora secondo MOZAFFAR S. & SCHEDLER A., *ibidem*, quando si guarda all'*electoral governance* si devono considerare 6 parametri: centralizzazione (la struttura deve essere centrale per evitare "feudalizzazioni" dell'*electoral governance*), burocratizzazione (commissione elettorale permanente?), indipendenza (ministro dell'interno o commissione elettorale indipendente?), specializzazione (dividere tra due organi diversi la funzione amministrativa e quella giudiziale o affidarlo ad un unico organo?), delegazione (3 opzioni per la gestione dell'*electoral governance*: *power sharing*, *delegation*, *abdication*), *regulation* (la regolamentazione elettorale potrebbe impedire la discrezionalità dei burocrati, tecnici) (pp. 15-17). Per quanto riguarda l'approccio all'elaborazione del sistema elettorale gli autori propongono: a. Approccio comprensivo: studiare i processi elettorali nel loro insieme cercando eventuali irregolarità in ogni punto (con check-list); (p.18); b. Approccio selettivo: riduce l'analisi su temi specifici di *electoral governance* (p. 18); c. Approccio soggettivo: approccio basato sulla percezione degli attori in gioco (principalmente opposizione). d. Approccio indiretto: si può valutare il livello democratico di un paese e se le elezioni sono democratiche solo guardando ai risultati.

processi elettorali si estende su tre livelli: 1. *Rule making*; 2. *Rule application*; 3. *Rule adjudication*.
1. *Rule making*: riguarda le regole per la registrazione dei votanti, per la selezione dei candidati, per il conteggio dei voti. 2. *Rule application*: consiste nel sistema organizzativo per consentire la corretta applicazione delle leggi/regole emanate. In particolare richiede la garanzia a) dell'efficienza amministrativa: luoghi di voto accessibili, personale affidabile e competente, logistica; b) della neutralità politica (e dunque della fiducia dell'opposizione); c) della *public accountability*; 3. *Rule adjudication*: cioè assicurare di risolvere al meglio le dispute che dovessero sorgere dal processo elettorale²⁹⁷.

2.2. Rational Choice Institutionalism o Cultural Modernization?

Abbiamo già sottolineato il peso che la scelta di un sistema elettorale ha sul contesto politico, sociale e culturale del territorio dove si applica e viene gestito. Tuttavia, è da chiarire in che termini – e in quale direzione - un sistema elettorale incida sui comportamenti di voto degli elettori indigeni e non e dunque - a cascata – sul livello di tutela dei diritti indigeni stessi.

Secondo la teoria del *rational choice institutionalism*, il sistema elettorale è letto quale variabile indipendente²⁹⁸, in grado di influenzare – a prescindere dal contesto – la partecipazione elettorale, la frammentazione della rappresentanza parlamentare ed il tipo di sistema partitico, la legittimazione del processo elettorale, l'incorporazione o marginalizzazione delle minoranze etniche, religiose o culturali²⁹⁹. In tale scenario l'ingegneria elettorale ha la capacità di <<generate major consequences by altering the strategic behavior of politicians, parties and citizens>>³⁰⁰ e la struttura del voto è in grado di influenzare il tipo di campagna elettorale da svolgere nonché il tipo di candidati da presentare nella competizione elettorale³⁰¹. Il sistema elettorale avrebbe dunque un'effetto di tipo meccanico (nesso sistema – risultato) e un effetto di tipo psicologico (nesso sistema - comportamenti di voto degli elettori)³⁰².

La stessa visione meccanicista (determinismo meccanicista) in base alla quale c'è una relazione diretta fra la scelta del sistema elettorale ed il sistema politico avalla la metodologia e l'approccio dell'elaborato. E' infatti evidente che <<electoral rules have important *mechanical* effects as they

²⁹⁷ MOZAFFAR S. & SCHEDLER A., *ibidem*, p. 7 e ss.

²⁹⁸ Vedasi NORRIS P., *op. cit.*, la quale indica che nell'applicazione della teoria del *rational choice institutionalism* le regole formali devono essere interpretate quali variabili indipendenti, quando, invece, gli attori politici rappresentano la variabile interveniente e la scelta di voto quella dipendente (p. 4).

²⁹⁹ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 119.

³⁰⁰ NORRIS P., *op. cit.*, p. 5.

³⁰¹ NORRIS P., *ibidem*, pp. 8 e 9. In tale caso infatti, la teoria del *rational choice institutionalism* <<assumes that in selecting candidates for parliament, parties will also act collectively in a vote-maximizing manner, seeking popular standard bearers>> (p. 9).

³⁰² AA.VV., *Electoral Systems Design*, *op. cit.*, p. 6.

help determine which candidates are elected to parliament and which parties enter government>>³⁰³. Tuttavia la teoria del *rational choice institutionalism* non è in grado di dirci quanto queste norme siano in grado di incidere sulla cultura radicata degli elettori nel contesto della modernizzazione della società. La creazione di istituzioni democratiche individuali dipende <<on values and illusions as well as structural realities, and thus on factors and actors that many rationalist-economic paradigms do not embrace>>³⁰⁴.

All'approccio razionalista se ne contrappone, dunque, un'altro, di tipo socio-storico secondo il quale, invece, <<es el sistema político – con su estructura socioeconómica y su tradición – el que condiciona e influye sobre el sistema electoral>>³⁰⁵ (*cultural modernization theory* – interpretazione socio-storica). Tale teoria (nata negli anni '70) ritiene che i processi di modernizzazione delle società trasformi la società in modo prevedibile ed abbia conseguenze profonde sulla cultura politica e dunque sui comportamenti elettorali. Applicata alla questione indigena, la *cultural modernization theory* amplia il quadro operativo di ricerca – suggerendo che i comportamenti dei politici e dei cittadini sono condizionati da molteplici fattori complessi e, dunque, non solo dal sistema elettorale applicato³⁰⁶.

Tuttavia l'impostazione “modernista” può paradossalmente risultare tanto “evoluzionista” da rasentare il razzismo. Il senso della teoria si rifà all'assunto per cui i comportamenti elettorali di massa sono profondamente influenzati dai processi di sviluppo delle società, in particolare dall'aumento dei livelli di capitale umano dal passaggio dalla società agraria a quella post-industriale, società nella quale <<in turn are believed to lay the social foundations for democratic participation in the political system>>³⁰⁷.

Delle due l'una: se si adotta come bussola la teoria del *rational choice institutionalism* si accetta che i comportamenti elettorali e la rappresentanza politica si modificano al modificarsi della regola elettorale. Se invece si adotta la teoria della *cultural modernization* sarà il mutamento della società nelle diverse sue fasi di sviluppo a causare mutamento dei comportamenti elettorali e della rappresentanza politica.

A nostro avviso, una combinazione delle due teorie - tale che il ragionamento scientifico non sviscisi in una consequenzialità sterile e non sostenibile fra sistema elettorale e comportamento

³⁰³ NORRIS P., *op. cit.*, p. 4. Anche l'autrice – come AA.VV., *Ibidem* – imposta la sua analisi sulla ipotesi che le norme elettorali abbiano anche effetti “psicologici” sui comportamenti di voto degli elettori.

³⁰⁴ BERMEO N., *op. cit.*, p. 1143.

³⁰⁵ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 119. In base a questa teoria <<[I]as variables del entorno político son las que ayudan a explicar la configuración del sistema y su aplicación>> (p. 119).

³⁰⁶ NORRIS P., *op. cit.*, p. 14. Tra i “molteplici fattori complessi” l'Autrice individua <<affective orientations towards the predominant values, tacit norms, and attitudes in any society, rather than [...] any strategic calculation of electoral rewards>> (p. 14 - 15).

³⁰⁷ NORRIS P., *ibidem*, p. 13. Nella stessa pagina l'Autrice individua nei legami di “sangue ed appartenenza” una caratteristica propria delle società “agricole”, basate dunque su <<kinship, family, ethnicity and religion, as well as as long-standing cultural bonds>>.

elettorale; ma allo stesso tempo tale da evitare *debacles* evoluzioniste conservando però una prospettiva di analisi, anche qui, *olistica* – è la formula ideale per leggere, incasellare e dare il giusto peso agli effetti della scelta del sistema elettorale sul comportamento di voto indigeno e sulla relativa “questione indigena”.

3. *Cosmovisione indigena e sistemi elettorali*

La progettazione, creazione e gestione di un sistema elettorale assume specificità critiche in contesti con alta presenza indigena. I fattori da tenere in conto, infatti, si estendono con l'ampliarsi della tutela ai diritti culturali dei popoli indigeni che, anche attraverso il processo elettorale, devono essere salvaguardati.

Spesso i sistemi elettorali si innestano in territori con alta eterogeneità e diseguaglianze sociali, con emarginati e minoranze non integrate (come gli indigeni). Le diseguaglianze travalicano qualsiasi forma di carattere democratico delle elezioni e ne sviliscono il senso e la missione. Le diseguaglianze strutturali, dunque, limitano le possibilità di partecipazione *in re ipsa*³⁰⁸. Per questo motivo la definizione del sistema elettorale ed i relativi processi elettorali in contesti indigeni è l'anello ultimo, necessario ma non sufficiente per eliminare tali diseguaglianze strutturali.

In questi territori, dunque, prima ancora di un sistema elettorale “inclusivo” delle minoranze etniche/indigene, appare prioritario garantire l'applicazione del modello “multiculturale”. Modello in base al quale è necessario assicurare: a) il riconoscimento formale della natura multiculturale della società; b) il riconoscimento della legge consuetudinaria indigena come legge pubblica; c) il riconoscimento dei diritti di proprietà collettivi e dello status ufficiale delle lingue indigene nei territori “indigeni”; d) la garanzia di una educazione bilingue³⁰⁹. Grazie al “concetto” di stato “multiculturale”, infatti, i popoli indigeni hanno offerto <<an alternative vision of citizenship, one that incorporates collective rights and new modes of individual and collective rights and new modes of individual and collective participation>>³¹⁰. Una visione, dunque non automaticamente subordinata alla scelta di un sistema elettorale ed alla conseguenziale ingegneria elettorale.

Nel paragrafo introduttivo al capitolo abbiamo scorto quali questioni (rancori colonialisti, mancanza

³⁰⁸ KRENNERICH M., *op. cit.*, p. 45. In questo caso, sottolinea l'Autore, <<[n]o se trata [...] de la manipulación fraudolenta de las elecciones mismas, sino de la desigualdad estructural que afecta las posibilidades de participación>>.

³⁰⁹ LEE VAN COTT, *Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Rights*, in *Parliament Affairs*, n. 53, pp. 41-54, 2000, pp. 43 – 47.

³¹⁰ LEE VAN COTT, *ibidem*, p. 51. L'autrice – come anche i costituzionalisti latinoamericani – sperano che il modello multiculturale sia in grado di portare l'attenzione sulla “diversità etnica”. Se accade ciò sarà più facile discutere di e promuovere <<national unity by drawing attention to the problem of political exclusion, emphasising the importance of rights to democracy, and infusing the political culture with the values of participation, inclusion and tolerance of diversity>> (p. 53).

di fiducia nei sistemi maggioritari, differenze linguistiche e culturali, diritti collettivi v. diritti individuali) impediscano o complichino il dialogo fra i processi elettorali e la cultura indigena.

Dando dunque per trattate tutte le pregiudiziali, in questo paragrafo si vogliono individuare le caratteristiche culturali specifiche che un sistema elettorale deve tenere in considerazione per poter divenire strumento di salvaguardia dei diritti culturali indigeni³¹¹.

3.1. Indigeni, partiti politici e decentralizzazione

La struttura classica dello Stato Nazione è centrata chiaramente sul sistema partitico dove la rappresentatività e le elezioni sono i pilastri della governance e dove <<participation and actual influence in politics of minority groups is secured by, for example, quota regulations>>³¹².

Il sistema partitico – basato sulla cultura della competizione e della battaglia politica³¹³, - dunque, ha finora avuto il monopolio della rappresentanza politica (specialmente) in America Latina.

La logica non comunitaria adottata dalle strutture decisionali non indigene attraverso le quali il potere è esercitato comporta che <<[indigenous-oriented] achievements in the political arena are often not sufficiently solid [...] to enable [indigenous elected representatives] to ensure concrete implementation of what has been negotiated>>³¹⁴ e ciò porta spesso alla sfiducia della comunità verso i (pochi) rappresentanti indigeni e ad un'elevata volatilità elettorale degli indigeni tra i diversi partiti in corsa³¹⁵.

Tuttavia, in uno scenario di globalizzazione – che <<fostered the rise of indigenous peoples to advance their cause by appealing to international norms, laws and organizations>>³¹⁶, la presenza e

³¹¹ Vedasi Cap. I.

³¹² WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 12.

³¹³ WESSENDORF K., *ibidem*, p. 22. Per almeno due decenni (anni Ottoanta e Novanta) il monopolio dei partiti è rimasto solido nonostante <<the flourishing of a growing relationship between indigenous peoples and political parties has tended to increase>>.

³¹⁴ IWGIA, *ibidem*, p. 30.

³¹⁵ Sull'argomento vedasi MADRID R., *Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America*, in *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct. 2005), pp. 1-20. L'autore segnala che uno degli elementi che ha portato all'alta volatilità elettorale nei territori ad elevata presenza indigena è il fatto che <<major parties in these countries have failed to address the needs and demands of the indigenous. Indigenous voters have consequently shifted their votes away from these parties and towards unstable new parties>> (p. 1). Secondo l'autore, dunque, se ci sono partiti che attraggono le richieste indigene allora la volatilità tende a diminuire. Anche la creazione di partiti indigeni aumenta la volatilità elettorale per poi stimolare l'istituzionalizzazione del sistema di partito nel paese (pp. 16 – 17). Su una linea simile – seppur con qualche differenza di approccio – BIRNIR + LEE VAN COTT, in *Disunity in Diversity* rimarcano che gli studi delle implicazioni politiche sull'etnicità in America Latina non hanno offerto un quadro chiaro della relazione fra eterogeneità etnica ed importanti variabili politiche come appunto la frammentazione del sistema politico. A loro dire la relazione tra la frammentazione del sistema dei partiti e le divisioni etniche oggi è solido e robusto soprattutto con riguardo ai popoli indigeni. Con lo scopo di dimostrare come i sistemi di partito nei paesi etnicamente eterogenei differiscano da quelli di paesi etnicamente omogenei concludono che la relazione fra la frammentazione etnica e quella partitica tiene (pp. 120 + 121)

³¹⁶ RICE R., LEE VAN COTT D., *The Emergence of Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America – A Subnational Statistical Analysis*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 6, pp. 709-732, 2006, p. 714. Tuttavia le Autrici rilevano che gli studiosi non hanno mai prestato sufficiente attenzione circa <<how this cleavage does, or does not, project into the electoral arena>>. E aggiungono che <<[t]his omission in the literature is curious

la forza dei movimenti e partiti indigeni sta aumentando notevolmente. Per poter approfondire questo *exploit* si considerano, normalmente, tre variabili indipendenti: 1. variabili istituzionali, legate alla grandezza della circoscrizione elettorale, alla creazione di nuove circoscrizioni elettorali, al livello di frammentazione dei partiti³¹⁷; 2. variabili strutturali, che presuppongono che dove c'è sinistra forte non v'è spazio per partiti indigeni, dove è debole v'è grande spazio e che dove c'è tasso di povertà più alto, è più probabile si costituisca un partito indigeno; 3. variabili demografiche, che considerano la densità della popolazione e la percentuale indigena compresa nonché il grado di unità, organizzazione e mobilitazione dei movimenti sociali indigeni³¹⁸.

Ed allora, in tale scenario, anche la forma dei processi decisionali deve essere considerata. Nel sistema politico indigeno tradizionale, le decisioni vengono prese normalmente con un accordo per consenso, collettivamente e dopo consultazioni e lunghe discussioni. Quindi, anche <<[t]he question of minority and majority vote is not relevant to the same degree as in a "modern" democracy>>³¹⁹. Proprio perché - come abbiamo già rilevato - <<political representation and participation on the part of indigenous peoples are not limited to the electoral arena>>³²⁰ ma viene vissuta innanzitutto a livello di governo locale dove i meccanismi di rappresentanza ed i processi di legittimazione non sempre e per forza includono i processi elettorali.

I processi di decentralizzazione - che hanno coinvolto molti paesi dell'America Latina - hanno incoraggiato la presa indigena del potere locale e facilitato la loro mobilitazione politica³²¹. Il livello locale, regionale, municipale, infatti, configura il quadro di riferimento preferito dai popoli indigeni. Il diritto all'autogoverno locale è per essi il diritto più importante, la base degli altri diritti politici³²². Gli stessi processi di decentralizzazione rischiano, però, di incrinare l'originarietà delle forme indigene di gestione politica del territorio, includendone alcune - come avvenuto spesso - nei sistemi elettorali locali, snaturandole così della propria *ratio* autonomista. Per alcuni è <<an opportunity that can be exploited in order to gain self-government>>. Per altri sono <<new integrationist mechanisms>>³²³.

given the unexpected emergence and successful performance of indigenous parties in the region since 1990>> (p. 714).

³¹⁷ Secondo LEE VAN COTT D., *Los Movimientos Indígenas y sus Logros: La Representación y el Reconocimiento Jurídico en los Andes* (in *América Latina Hoy*, No. 36, pp. 141-159, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004), la frammentazione dei partiti politici ha facilitato l'emergere di schieramenti politici indigeni, oltre al fatto che i partiti indigeni hanno sfidato apertamente il processo di omogeneizzazione culturale portato avanti fino ad allora nei loro confronti. Questi movimenti simboleggiano una <<nueva era de legitimidad e integración política>> (p. 156).

³¹⁸ RICE R., LEE VAN COTT D., *supra*, pp. 721-723.

³¹⁹ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 13. Si rileva infatti che in alcune società indigene <<it is the chiefs who make the decisions after consultations with their advisors [...]>> (p. 13).

³²⁰ WESSENDORF K., *ibidem*, p. 22.

³²¹ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, p. 19.

³²² LEE VAN COTT D., *Los Movimientos Indígenas y sus Logros, supra*, p. 151. Grazie alla decentralizzazione <<los nuevos y tambaleantes partidos se entrenaran a un nivel menos exigente que unas elecciones nacionales y en regiones donde la presencia y las organizaciones indígenas son más fuertes>>.

³²³ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 36. Probabilmente la vera sfida degli indigeni è quella di <<find the necessary

4. Partecipazione elettorale e rappresentanza politica. Livelli problematici

Per poter approfondire la relazione fra il rispetto della “cosmovisione indigena”, la qualità ed il livello di inclusione sociale delle popolazioni indigene nelle democrazie contemporanee e la tutela del loro diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica, abbiamo, dunque, due livelli problematici da considerare; 1. La difficoltà intrinseca nella cultura indigena a sentirsi parte attiva di un sistema democratico spesso “imposto” dalla minoranza o maggioranza non indigena; 2. La reticenza di molte democrazie post-moderne ad elevata presenza indigena a “dialogare” con queste ultime per la costruzione di una sistema elettorale *ad hoc*.

4.1. Partecipazione elettorale

La nostra analisi tende a dimostrare che il diritto alla partecipazione elettorale delle popolazioni indigene si lega al primo dei due livelli individuati (*La difficoltà intrinseca nella cultura indigena a sentirsi parte attiva di un sistema democratico spesso “imposto” dalla minoranza o maggioranza non indigena*).

Nel capitolo I ci siamo serviti della definizione di “partecipazione elettorale”, così come interpretata da Rush quale <<il primo grado di partecipazione politica>>³²⁴ che consente dunque al cittadino di eleggere e/o farsi eleggere in un processo elettorale.

Ed allora, la partecipazione elettorale per coloro che hanno il diritto al voto costituisce in qualche modo <<una manifestaci3n de aceptaci3n del sistema>>³²⁵. Per questo motivo è indiscutibile che <<la emisi3n del voto contiene – aunque sea m3nima y precaria – una expresi3n de integraci3n en el sistema pol3tico donde se desarrolla un espec3fico proceso electoral>>³²⁶.

Come è indiscutibile che la non integrazione nel sistema politico permette che, sebbene riconosciuto, il diritto alla partecipazione elettorale possa non essere esercitato.

La non partecipazione dei popoli indigeni³²⁷ (c.d. astensionismo) ai processi elettorali è sovente una

balance that enables indigenous peoples to accede to local government within the new legal framework, whilst at the same time strengthening the leadership of their peoples>> (p. 36).

³²⁴ RUSH M., *Politics and Society. An Introduction to Political Sociology*, Hemel Hempsted, Harvester Wheatsheaf, 1992; trad. it. *Politica e societ3. Introduzione alla sociologia politica*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1998, p. 121.

³²⁵ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 175.

³²⁶ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 175. Addirittura si è ritenuto – rileva l'Autore – che un eccessivo grado di partecipazione possa portare ad una <<deslegitimaci3n del sistema pol3tico, si m3s movilizaci3n electoral equivale a mayor polarizaci3n y enfrentamiento>>.

³²⁷ Le minoranze etniche, in particolare quelle indigene hanno spesso dimostrato con l'astensionismo la loro disaffezione verso le istituzioni centrali ed in genere verso le politiche escludenti o assorbenti prodotte nei loro confronti. Dunque, anche la non partecipazione elettorale rappresenta comunque un messaggio di partecipazione a qualcos'altro, di legale o illegale, di esplicito o implicito, individualista o organicista. Il fermento indigeno attuale in

decisione conscia, principalmente dettata da <<too many unfulfilled promises>> che hanno portato alla disillusione ed al boicottaggio e dunque <<to a lack of interest in national politics>>³²⁸. E' infatti ovvio che la partecipazione elettorale tende ad aumentare <<when the outcome of elections [...] is likely to make a significant difference to the future direction of government>>³²⁹ e che dipende anche dalla scelta delle modalità di voto e del sistema elettorale (maggioritario o distributivo). Spesso, però, molti indigeni non partecipano nei processi elettorali a causa della loro <<scant knowledge about the system>>³³⁰, mettendo sul piatto così il complesso tema dell'informazione e della sensibilizzazione al voto.

Garantire, dunque, la partecipazione elettorale vuol dire: a) prevederla nel proprio sistema elettorale; b) garantire che le popolazioni indigene siano realmente in grado di parteciparvi anche mediante il riconoscimento di una forma politica rispettosa della loro “cosmovisione”; c) garantire che le popolazioni indigene abbiano fiducia nel sistema elettorale stabilito.

La ricerca si estende ai criteri da adottare per valutare la “qualità” dell'*electoral route* indigena: logistica elezioni, condivisione e costruzione del sistema elettorale insieme al target indigeno, partecipazione non solo formale e formalizzata ma sostanziale.

a) Partecipazione elettorale indigena prevista nell'ordinamento giuridico.

La previsione del diritto di voto (e dunque alla partecipazione elettorale) in capo ai popoli indigeni non è stata mai scontata. Per veti incrociati (gli indigeni non lo chiedevano perché non si riconoscevano nei valori occidentali e nella democrazia “imposta”; gli occidentali non ritenevano gli indigeni in grado di discernere fra il male ed il bene “politico”) il riconoscimento del diritto al voto ai popoli indigeni si è diffuso non prima della Seconda Guerra Mondiale. Costa Rica, Canada, Australia – paesi oggi attenti alla tutela dei loro diritti – hanno previsto il voto per gli indigeni insistenti sui propri territori rispettivamente nel 1949, 1960 e 1962³³¹.

Il riconoscimento del diritto di voto in capo ai popoli indigeni però deve andare, come abbiamo visto, di pari passo con il riconoscimento in senso costituzionale della multiculturalità dello Stato,

America Latina è anche il frutto di una evoluzione dei movimenti filo-indigenisti da uno stato di critica passiva ad uno di partecipazione politica attiva.

³²⁸ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 14.

³²⁹ AA.VV., *Electoral Systems Design, op. cit.*, p. 10. Si sottolinea come in alcuni sistemi elettorali i c.d. “wasted votes” (cioè quei voti che non portano all'elezione di nessuno dei candidati) <<can amount to a substantial proportion of the total national vote>> (p. 10).

³³⁰ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 14.

³³¹ Ad esempio: In Australia, soltanto nel 1962 il Parlamento concesse alla popolazione indigena il diritto di voto e cinque anni dopo, con il referendum del 1967, la possibilità di avere delle proprie rappresentanze elettorali e consentire al governo federale di emanare leggi per i nativi australiani (si veda SAWER M., *Elections Full, Free & Fair, supra*). Il referendum ha avuto successo, un'ampia maggioranza ha votato a favore degli emendamenti costituzionali proposti. In Canada, inuit e aborigeni hanno conquistato il diritto di voto nel 1960 (si veda LADNER K. & McCROSSAN M., *The Electoral Participation of Aboriginal People, Elections Canada, 2007*). Costa Rica lo “concede” nel 1949.

manco il quale non avrebbe – e non ha avuto nella pratica – alcun senso. Gli anni '90 hanno visto Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Mexico, Venezuela accogliere la “multiculturalità” nei rispettivi ordinamenti³³².

b) Accesso “reale” alla partecipazione elettorale da parte degli indigeni:

Una partecipazione elettorale “sostanziale” richiede che vengano valutati quattro aspetti: 1. la tenuta del registro elettorale; 2. l'obbligatorietà del voto; 3. La scheda elettorale; 4. L'accessibilità del seggio elettorale.

1. Dal punto di vista dell'amministrazione elettorale, una volta riconosciuto – o non riconosciuto – il diritto alla partecipazione elettorale, bisogna valutare la creazione e la tenuta del Registro elettorale, dove vengono iscritti tutti gli elettori. L'importanza di una corretta fase di registrazione appare ovvia. Tuttavia, questa procedura <<is the most complex and controversial and often least successful part of electoral administration>>³³³ oltre a comportare un grande dispendio economico e di tempo. Il Registro elettorale può essere a iscrizione volontaria (l'elettore richiede l'iscrizione) o d'ufficio (lo Stato lo crea e vi inserisce automaticamente tutti i cittadini in età elettorale). Ovviamente, <<[u]na inscripción voluntaria [...] ejerce un efecto claramente disuasorio para la movilización electoral, especialmente entre sectores socialmente marginales o subordinados>>³³⁴. Tra questi le minoranze (qualitative o quantitative) indigene che per una serie di motivi (culturali, storici, economici) possono non sentire il “dovere civico” della partecipazione elettorale.
2. A questo si affianca il tema dell'obbligatorietà o facoltà del voto. Alcuni paesi, anche a presenza indigena, prevedono il voto obbligatorio, inteso come “dovere civico” puro e dunque sanzionabile in caso di inadempimento. Di certo, come altri ritengono, <<[no] [s]on las sanciones – por lo demás variadas y no muy gravosas – las que apartan de la abstención e impulsan al voto>>³³⁵. L'obbligatorietà del voto può apparire agli occhi dei popoli indigeni come una ulteriore “imposizione democratica” calata dall'alto dai paesi occidentali o post-coloniali. Nel caso di “voto obbligatorio” si avrebbe un elevato incremento di partecipazione elettorale (alte percentuali di votanti indigeni) che rischia di restare puramente “formale”. Partecipazione deve essere sinonimo non di imposizione ma di condivisione del sistema elettorale e dell'ordinamento democratico che lo prevede. E ciò è molto più complicato da

³³² Vedasi WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 37 e ss.

³³³ AA.VV., *Electoral Systems Design*, *op. cit.*, p. 154. Lo scopo è anche quello di garantire che <<only eligible electors engage in the voting process and to guard against multiple voting, personation and the like>>.

³³⁴ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 176.

³³⁵ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 176. Sebbene alcune analisi empiriche che hanno analizzato l'obbligatorietà del voto con il livello di partecipazione hanno di fatto rilevato <<el carácter mobilizador de este elemento de sistema electoral>>.

ottenere e da verificare.

3. Una struttura della scheda elettorale non facilmente comprensibile può incrinare l'esercizio del diritto alla partecipazione elettorale³³⁶, soprattutto dove alti sono i livelli di analfabetismo o grandi le differenze culturali³³⁷. Un design efficace della scheda elettorale deve essere basato su tre principi: *usability*, *clarity*, *accuracy*³³⁸ e garantire: <<1. The ability of voter to understand the choices of candidates or parties running in the election and select in a valid manner their choices; [...] 2. The accuracy of counting of votes>>³³⁹. Il materiale, i colori e la grafica devono rendere il momento del voto il più semplice e chiaro possibile. Una scheda elettorale comprensibile e chiara attrae persone al voto in quanto aumenta negli elettori la percezione che il voto è stato acquisito correttamente e ciò incrementa la fiducia nel sistema, che è poi lo scopo dei processi elettorali nel lungo periodo.
4. La raggiungibilità/accessibilità del seggio elettorale è ulteriore elemento da tenere in considerazione. Infatti, vista l'elevata possibilità che i popoli indigeni vivano in luoghi remoti, l'amministrazione elettorale deve prevedere ed organizzare la distribuzione dei seggi elettorali in modo pertinente. Se si sceglie di prevedere normali seggi elettorali ciò comporterebbe che <<some voters [would] travel very long distances to vote in areas where transport means and infrastructure may be inadequate>>³⁴⁰. Una soluzione – oltre il voto per corrispondenza ove possibile – viene data dai c.d. “seggi elettorali itineranti”³⁴¹. Maggiore è la facilità con cui è possibile raggiungere il seggio, maggiore è lo stimolo alla partecipazione³⁴².

³³⁶ TEORELL J. & LINDSTEDT C., *Measuring Electoral Systems*, in *Political Research Quarterly*, Vol. 63, No. 2 (June 2010), pp. 434 – 448, Sage Publications, p. 434.

³³⁷ AA.VV., *Electoral Systems Design*, *op. cit.*, p. 122.

³³⁸ U.S. Election Assistance Commission, *Effective Designs for the Administration of Federal Elections*, Section 1: Introduction, Giugno 2007, p. 1. Interessante per la qualità e la quantità di materiali proposti sulla struttura delle schede elettorali LAUSEN M., *Design for Democracy: Ballot and Election Design*, University Of Chicago Press, 2007.

³³⁹ ACE Encyclopaedia, *Ballot Design*, <http://aceproject.org/main/english/po/poc02a.htm/?searchterm=ballot%20design>.

³⁴⁰ ACE Encyclopaedia, *Voting in Remote Areas*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa/voa02/voa02g/voa02g03/?searchterm=accessibility>.

³⁴¹ L'influenza che tali problematiche hanno sulla tutela del diritto alla partecipazione elettorale è bene evidenziata, ad esempio nel *Final Report of the EU Electoral Observation Mission in Ecuador*, giugno 2009, dove si legge (pag.7, http://www.euomecuador.org/ES/PDF/Final_report/FINAL_REPORT_ENGLISH.pdf) <<[n]otwithstanding a general recognition of indigenous and Afro-Ecuadorian peoples' rights in the 2008 Constitution, the lack of voter and civic education and the fact that few campaign activities were conducted in indigenous languages seemed to affect their informed participation in the political process especially in rural and remote areas. Indigenous and Afro-Ecuadorian peoples were under-represented in the election administration and their rights were rarely discussed in the electoral campaign>>. In molte elezioni a cui ho partecipato in qualità di Osservatore Elettorale Internazionale (Guinea-Bissau, Mauritania, Ghana) erano previsti dei c.d. “seggi ambulanti”, tali da raggiungere anche luoghi impervi o lontani dai principali luoghi abitati.

³⁴² In Australia è diffuso il c.d. “Mobile polling” per consentire agli aborigeni nativi d'Australia di partecipare alle elezioni. <<Mobile polling was, from the outset, a significant success>> (SAWER M., *supra*, p. 167).

c) *Fiducia dei popoli indigeni nel sistema elettorale scelto*³⁴³

Si ha fiducia nel sistema elettorale se si è coinvolti nella discussione pubblica per l'elaborazione dello stesso e si partecipa, però, se l'elettore ritiene che la partecipazione sia dotata di “senso di efficacia”³⁴⁴. Secondo parte della dottrina, la partecipazione elettorale segna la <<riaffermazione gratificante dell'appartenenza dell'elettore ad una classe sociale>>. Si partecipa per sentirsi parte di un insieme.³⁴⁵ Vi è dunque un nesso inscindibile fra fiducia degli elettori e com-partecipazione degli stessi che si sviluppa in ogni fase dell'ingegneria elettorale e dei relativi e consequenziali processi.

Ai fini dell'elaborazione del binomio di fiducia-partecipazione è altrettanto rilevante il nesso fra livello e qualità della partecipazione elettorale e circoscrizione elettorale. E' indubitabile che quando la delimitazione della circoscrizione elettorale non è coerente in termini di equità sociale, politica o territoriale, si innesca un processo di delegittimazione del sistema elettorale che porta poi alla “reazione” prima trattata della cosciente non partecipazione, proprio perché <<no hay incentivos para participar en el juego cuando percibe que las reglas del mismo son ya desfavorables de entrada>>³⁴⁶.

La stessa grandezza della circoscrizione elettorale incide sulla partecipazione elettorale. In una circoscrizione uninominale la partecipazione tenderà ad essere ridotta perché gli elettori (soprattutto rappresentanti di minoranze qualitative o quantitative) possono ritenere inutile partecipare viste le scarse possibilità di elezione. Nei sistemi plurinominali, statisticamente, la partecipazione risulta maggiore e soprattutto più inclusiva delle classi minoritarie.³⁴⁷

4.2. Rappresentanza politica

La rappresentanza politica dei popoli indigeni si relaziona direttamente al secondo livello problematico sopra citato: *La reticenza di molte democrazie post-moderne ad elevata presenza indigena a “dialogare” con queste ultime nella costruzione di un sistema elettorale ad hoc.*

Aldilà dei pregiudizi si riconosce che negli ultimi 20 anni il movimento indigeno (soprattutto in

³⁴³ La fiducia nel sistema elettorale e, più in generale, nei “processi elettorali” è argomento trasversale, non solo indigeno. Tuttavia, è da rilevare che costruire un sistema elettorale da queste ultime “capito” e “rispettato” vuol dire garantire loro un processo di coinvolgimento e co-decisione. Di nuovo, interessante a riguardo, anche per il taglio “operativo”, AA.VV., *Electoral Management Design, supra*.

³⁴⁴ PASQUINO G., *op. cit.*, p. 71. A tal proposito. L'autore ritiene che <<Una risposta corretta deve fornire le argomentazioni adeguate a spiegare come le persone diventano interessate alla politica, acquisiscono informazioni necessarie, si formano la convinzione di essere efficaci>> (p. 72).

³⁴⁵ PASQUINO G., *ibidem*, p. 80. <<La partecipazione elettorale è solo una delle modalità possibili di partecipazione politica ma in particolare nei regimi democratici le sue conseguenze sono immediate e significative in termini di influenza sulla selezione dei governanti ai vari livelli. La possibilità di esercitare il voto è un fenomeno centrale nella sindrome e nei processi di partecipazione politica.>> (p. 68).

³⁴⁶ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 177.

³⁴⁷ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 177. In queste circoscrizioni elettorali sono più numerose le forze politiche che hanno l'aspettativa di conseguire un seggio. E dunque, <<en distritos plurinominales puede existir mayor movilización>>.

America Latina) <<ha obtenido importantes avances en cuanto a su representación a pesar del contexto poco favorable en que operaba>>³⁴⁸, sfruttando la debolezza delle tradizionali forme partitiche e ribadendo la loro contrarietà ai processi di globalizzazione neo-liberista.

Tuttavia, aprire al coinvolgimento dei popoli indigeni nelle decisioni che li riguardano (e dunque anche in quelle sul sistema elettorale) implica per i non indigeni rinuncia di sovranità, insinua pericoli di “stravolgimento dell'ordine costituzionale”, gonfia i pregiudizi e aggrava nel breve periodo le discriminazioni etniche.

Ribadendo con Ferrari³⁴⁹ che la rappresentanza consiste nella <<formula politico-istituzionale in forza della quale alcuni organi collegiali, o monocratici, dell'ordinamento costituzionale e amministrativo, sono personificati da soggetti investiti di mandato politico mediante designazione elettorale>>, si ribadisce quanto la tutela e l'esercizio del diritto alla rappresentanza possa <<teorically provide the opportunity to initiate, approve, or disprove changes in the content and applicability of a states's legislation>>³⁵⁰.

4.2.1 La Rappresentanza sotto la lente storico-cronologica e funzionale

Ai fini del corretto inquadramento dell'argomento ci interessa chiarire le caratteristiche della rappresentanza politica sotto la lente *storico-cronologica* e *funzionale*. Dal primo punto di vista (analisi *storico-cronologica*) la rappresentanza politica è stata “rappresentanza di interessi” (quando solo la classe feudale veniva rappresentata), “rappresentanza della volontà generale” (quando viene meno il vincolo di mandato politico imperativo ed il parlamento rappresenta la volontà unitaria nazionale), “rappresentanza rappresentativa” (quando con i governi liberali c'è corrispondenza fra il profilo sociale del mandante e quello del mandatario) poi snaturata dall'ingresso del sistema partitico quale mediazione fra eletti ed elettori³⁵¹.

Dal punto di vista *funzionale* l'istituto della rappresentanza può assumere quattro forme: *geografica*, dove ogni regione ha un rappresentante parlamentare strettamente legato al territorio; *ideologica* quando le divisioni, appunto, ideologiche, vengono poi “rappresentate”, proiettate nel Parlamento attraverso rappresentanti partitizzati o indipendenti o in combinazione; *partitico-politica* quando il Parlamento riflette perfettamente la situazione politica del territorio; *descrittiva*, nel momento in cui il Parlamento rappresenta e riflette l'intero paese, fatto di maggioranze, minoranze, giovani,

³⁴⁸ LEE VAN COTT D., *Los Movimientos Indigenas y sus Logros [...]*, op. cit., p. 141.

³⁴⁹ FERRARI G.F., *Rappresentanza Istituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXV, Roma, 1991.

³⁵⁰ ROMANOWSKI A., op. cit., p. 5.

³⁵¹ VALLÈS J. M., BOSCH A., op. cit., p. 16 – 19. Questa metamorfosi pone il problema della rappresentatività degli eletti. Con il governo liberale <<quando el sufragio reservado a propietarios y grupos sociales dominantes daba lugar a una <<representación representativa [...] había correspondencia de perfil social entre mandantes y mandatarios>> (p. 20).

anziani³⁵². La rappresentanza “descrittiva” - la forma di rappresentanza normalmente ritenuta più adatta in caso di presenza di minoranze – permetterebbe dunque ai popoli indigeni di essere presenti e “tutelati” in Parlamento.

4.2.2. Gli effetti e le illusioni della rappresentanza per i popoli indigeni

L'affiancamento di movimenti indigeni ai partiti che si occupavano di tutelare esclusivamente gli interessi dei bianchi e dei mestizos³⁵³ non ha automaticamente comportato il superamento della <<escasa calidad de la representación política>>³⁵⁴. Da un lato infatti, la presenza di rappresentanti indigeni non ha per questo comportato che le loro istanze venissero discusse e assunte - spesso anche a causa della stessa incapacità dei rappresentanti eletti di comprendere e soddisfare le istanze indigene almeno fino alla fine degli anni '80 – né ha permesso di comprendere <<effect representation by a minority legislator has on the attitudes and behavior of minority voters>>³⁵⁵. Dall'altro lato, nonostante l'intenzione degli stati di consentire ai gruppi indigeni di partecipare ed accedere alla politica nazionale³⁵⁶, nei casi in cui questi siano minoranza “quantitativa”, <<their votes are often “diluted” in national elections and they are simply outvoted by majority populations>>³⁵⁷.

Nel momento in cui la rappresentanza politica non è in grado di prevedere <<adequate channels for indigenous people to communicate and advocate their interests>>, questa <<has failed to fulfill its purpose>>³⁵⁸.

Entrando nel merito, garantire alle popolazioni indigene la rappresentanza politica vuol dire: a) adottare un sistema di voto congruo con l'obiettivo³⁵⁹; b) garantire che si tenga conto della presenza indigena nel definire e disegnare le circoscrizioni; c) eventualmente prevedere in Parlamento delle

³⁵² AA.VV., *Electoral Management Design*, op. cit., p. 9.

³⁵³ LEE VAN COTT D., *Los Movimientos Indígenas [...]*, op. cit., p. 143.

³⁵⁴ Infatti, secondo LEE VAN COTT D., *ibidem*, p. 142 <<[t]anto los votantes como los agentes sociales colectivos están desligados de las instituciones políticas, en especial de los partidos, los cuales se muestran incapaces de atender a las acuciantes necesidades de la sociedad y de representar a las identidades colectivas más prominentes en el ámbito de la política>>.

³⁵⁵ BANDUCCI S., DONOVAN T., KARP J. A., *Minority Representation, Empowerment, and Participation*, in *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2, pp. 534-556, p. 535.

³⁵⁶ Con la conversione di molti stati a presenza indigena in stati multiculturali e multietnici i deputati indigeni hanno poi e finalmente partecipato <<activamente en le debate sobre la naturaleza de la ciudadanía>> (LEE VAN COTT D., *supra*, p. 148). L'autrice sottolinea che gli indigeni eletti hanno anche stimolato il dibattito su una <<una definición mas participativa que defendiera, por ejemplo, la legalización de instrumentos democráticos más directos>> (p. 148).

³⁵⁷ CAMPBELL M. S., op. cit., p. 523.

³⁵⁸ ROMANOWSKI A., op. cit., p. 8.

³⁵⁹ In linea di massima, il sistema elettorale ritenuto in grado di garantire la rappresentanza delle popolazioni indigene (in paesi a maggioranza indigena) è il sistema proporzionale ma se ne parlerà in modo più approfondito nei paragrafi successivi. Si veda NOHLEN Dieter, SABSAY Daniel, op. ult.cit., nonché RULE & ZIMMERMAN, *Electoral Systems in Comparative Perspective*, Greenwood Press, 1994.

quote indigene fisse; d) consentire a forme di rappresentanza politica proprie delle comunità indigene di concorrere ai seggi parlamentari.

a) adottare un sistema di voto congruo con l'obiettivo

Come già scritto, in paesi con presenza indigena risulta di primaria importanza tarare il sistema elettorale sulle esigenze e pretese degli stessi, sviluppando un'ingegneria elettorale tale da consentirne appunto la partecipazione (vedi *supra*) e, di conseguenza, l'adeguata rappresentanza nelle sedi legislative e decisionali. Tre sono gli aspetti da considerare: la formula elettorale, le modalità di voto, la soglia di sbarramento.

- Formula Elettorale

La formula elettorale – parte del sistema elettorale³⁶⁰ - consiste nel <<mathematical mechanism[...] governing the transformation of votes into seats>>³⁶¹. Nel convertire, dunque, le preferenze individuali in decisioni collettive, due sono le direzioni che può assumere la formula elettorale: maggioritaria o distributiva³⁶².

- Modalità di Voto

La modalità di voto è vincolata alla grandezza della circoscrizione elettorale ed <<influye también en el grado de representatividad de los elegidos>>³⁶³. La scelta del distretto uninominale, ad esempio, abbatte la frammentazione e riduce la rappresentatività. Il distretto plurinominale, invece, innalza la frammentazione del voto (e dunque l'ingovernabilità) e allo stesso tempo la rappresentatività³⁶⁴.

- Sbarramento

Un altro fattore che incide notevolmente sulla rappresentanza delle minoranze etniche è lo sbarramento (per cui si fissa una soglia percentuale minima solo superata la quale potranno essere assegnati scranni al partito/movimento in questione). Soprattutto quando applicato a livello Statale, <<[m]inorías importantes en su contexto territorial, pero débiles en el marco general del Estado

³⁶⁰ AA.VV., *Electoral Management Design*, op. cit., p. 176.

³⁶¹ BENOIT K., *Which Electoral Formula is the Most Proportional? A New Look with New Evidence*, in *Political Analysis*, 8:4, Society for Political Methodology, 2000, p. 381.

³⁶² Vedasi Cap. I, par. 4.2.

³⁶³ VALLÈS J. M., BOSCH A., op. cit., p. 147.

³⁶⁴ VALLÈS J. M., BOSCH A., op. cit., p. 155. Una grandezza ridotta della circoscrizione elettorale può spingere i partiti piccoli a non presentare candidature o <<les induce a fusionarse o a coaligarse con otros grupos antes de la elección>> (p. 154)

pueden verse apartadas de la representación parlamentarias>>³⁶⁵. Escludere minoranze politiche tuttavia rilevanti può facilmente portare alla delegittimazione delle elezioni.

La congruità del sistema di voto con l'obiettivo della tutela indigena si scontra con il dilemma “indigeno” di <<seguir considerando si los partidos políticos van a seguir siendo sus mediadores para que su demandas sean atendidas o emerger como actores políticos de manera organizada con base en sus propias normas electorales>> così da avere propri rappresentanti nelle sedi legislative³⁶⁶. In questo quadro molti movimenti politici indigeni (tra cui il più famoso EZLN, in Messico) ritengono che l'unico modo di fare davvero politica sia fare politica dal basso, un’“altra forma di fare politica”, non centrata, dunque, sulla scelta e/o condivisione del sistema elettorale³⁶⁷, ma piuttosto rivolta a sostenere “dal basso” quei partiti presenti nell'agone politico che maggiormente rappresentano le istanze indigene. In tale prospettiva la “congruità del sistema di voto con l'obiettivo della tutela indigena” potrebbe perdere di senso.

Ed allora serve un chiarimento. La “congruità con l'obiettivo” può essere solo valutata in base ai risultati che il sistema elettorale produce in termini di rappresentatività indigena, parola ben più densa di significato e di senso di efficacia rispetto alla “rappresentanza”. Non per forza la rappresentanza delle istanze indigene deve figurarsi mediante rappresentanti di origine indigena. E non per forza prevedere un sistema elettorale filo-indigeno garantisce una rappresentanza che diviene automaticamente rappresentatività. La rappresentanza politica non è la panacea di tutte le sofferenze indigene. E' solo uno strumento che – in forme diverse - in alcuni contesti, e non in tutti, può traghettare a livello legislativo le esigenze politiche indigene.

b) garantire che si tenga conto delle presenza indigena nel definire e disegnare le circoscrizioni.

Tra gli specialisti di assistenza ed ingegneria elettorale si ritiene che <<the crucial determinant of an electoral system's ability to translate votes cast into seats won proportionally is the district magnitude>>³⁶⁸.

Per circoscrizione elettorale (*electoral district*) si intende l'ambito predeterminato dove procedere all'assegnazione e distribuzione degli scranni. Sebbene la maggior parte delle circoscrizioni sono definite su base “geografica”, non v'è necessariamente nesso tra circoscrizione elettorale e territorio, potendosi anche prevedere un insieme di elettori non accomunati dalla residenza nello stesso

³⁶⁵ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, 144.

³⁶⁶ GONZALES GALVAN, *op. cit.*, p. 205. Di certo, non è facile superare ed elaborare la storia di <<alejamiento histórico>> degli indigeni rispetto ai partiti politici che, durante i processi di colonizzazione <<los han utilizado como “carne de cañón electoral”, [...] objetos de manipulación política, y no sujetos políticos libres y concientes>>.

³⁶⁷ GONZALES GALVAN, *ibidem*, p. 207.

³⁶⁸ AA.VV., *Electoral Management Design, op. cit.*, p. 77.

territorio (ad esempio: il voto all'estero). Possono anche prevedersi circoscrizioni “personali” in base alle quali si scelgono i rappresentanti per la loro appartenenza ad un'etnia specifica³⁶⁹.

Il tema della definizione delle circoscrizioni è, dunque, tema centrale nella individuazione e gestione delle strategie di ingegneria elettorale. Sia la grandezza che i metodi adottati per la delimitazione della circoscrizione elettorale influenzano la qualità ed il livello di partecipazione e di rappresentanza/rappresentatività delle minoranze etniche e, specificamente, dei popoli indigeni.

Le seguenti indicazioni tecnico-pratiche possono chiarire le conseguenze legate a ciascuna strategia di ingegneria elettorale adottata:

1. Più è grande³⁷⁰ la circoscrizione elettorale maggiore è la proporzionalità e dunque la rappresentatività³⁷¹. Ma la “maggiore grandezza” indebolisce il legame con gli elettori: infatti, più è ampio il territorio elettorale più debole sarà il nesso tra l'eletto e gli elettori, ciò potendo comportare <<[...] serious consequences in societies where local factors play a strong role in politics or where voters expect their member to maintain strong links with the electorate and act as their 'delegate' in the legislature>>³⁷². Ovviamente, ciò è vero nel caso si applichi un sistema elettorale proporzionale in distretti plurinominali. Nel caso di distretti uninominali la grandezza della circoscrizione non assume alcuna rilevanza.

2. La circoscrizione elettorale dovrebbe essere disegnata in base a criteri legati alla dimensione della popolazione (sulla scorta dei registri elettorali, piuttosto che del censo generale. I registri elettorali, infatti, sono normalmente tenuti sempre aggiornati³⁷³), nel rispetto dei confini amministrativi e delle altre caratteristiche geografiche come i confini naturali nonché in base al riconoscimento di <<communities of interest>>. Anche se spesso, <<[e]quality in population size, respect for natural boundaries and communal interests do not always harmonize>>³⁷⁴.

3. *Gerrymandering e Malapportionment*

La delimitazione e la distribuzione dei seggi delle circoscrizioni elettorali non sempre rispecchia la distribuzione delle etnie ed anzi può divenire strumento di discriminazione ed esclusione tale da

³⁶⁹ Come per i Maori in Nuova Zelanda, cit. da VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 78.

³⁷⁰ Per grandezza di una circoscrizione elettorale si intende <<el número de escaños que [...] deben ser designados por los electores del mismo>> (VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 81).

³⁷¹ AA.VV., *Electoral Management Design*, *op. cit.*, p. 77: <<The system which achieve the greatest degree of proportionality will use very large districts, because such districts are able to ensure that even very small parties are represented in the legislature>>.

³⁷² AA.VV., *Ibidem*, , p. 82.

³⁷³ GONZALES GALVAN, *op. cit.*, p. 176-177. Nel caso messicano – che è trattato dall'Autore – si rileva quanto l'opzione di tenere in considerazione esclusivamente il censo generale per la designazione delle circoscrizioni elettorali abbia fortemente inficiato la qualità della rappresentanza indigena su tutto il territorio nazionale.

³⁷⁴ ACE Encyclopaedia, *Electoral districts for greater accountability*, <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/621103637>.

intaccare il diritto alla rappresentanza politica delle minoranze etniche nelle sedi legislative (specialmente a livello nazionale). Tali procedure di doloso “sabotaggio” dei naturali confini delle circoscrizioni elettorali o di iniqua distribuzione di scranni vengono chiamate rispettivamente A) *gerrymandering*³⁷⁵ e B) *malapportionment*.

A) Sebbene qualsiasi delimitazione di circoscrizione elettorale debba considerare quale criterio fondante una relativa unità sociostorica della demarcazione e del volume della popolazione più o meno omogenea fra le varie circoscrizioni, è pur vero che più spesso prevalgono i calcoli politici dei partiti che sperano di ottenerne vantaggi o temono di vedersi penalizzati³⁷⁶.

In tal caso, un partito o un blocco di partiti può spingere per disegnare una circoscrizione elettorale <<teniendo en cuenta no tanto el número de sus electores o habitantes, sino la orientación política>> ed etnica <<de los mismos y el beneficio que puede reportarle>>³⁷⁷. E così il *gerrymandering* porterà a: a) Creare una circoscrizione “fortezza”, concentrando tutti gli elettori fedeli.; b) Disperdere in varie circoscrizioni un gruppo di elettori che si vuole pregiudicare, perché non “fedeli”.

In alcuni Paesi i tribunali sono chiamati a valutare e controllare il *redistricting* in modo da assicurare il rispetto della rappresentatività come anche l'eguaglianza di voto. Ipotesi di leggere “deviazioni” nel disegnare le circoscrizioni sono genetiche. Tuttavia un controllo giudiziale può rendere <<las condiciones iniciales de la competición electoral [...] razonablemente aceptables para todos los contendientes>>³⁷⁸.

B) Per assicurare un'equa rappresentatività tra gli elettori di tutte le circoscrizioni deve necessariamente esistere <<una relación de proporcionalidad entre el número de habitantes [...] y la magnitud o número de escaños de cada circunscripción>>³⁷⁹. Nel momento in cui questa relazione di proporzionalità è falsata ed oscilla in modo disomogeneo fra diverse circoscrizioni elettorali, si discriminano degli elettori e se ne favoriscono altri, in quanto <<no todos electores contarán con la misma capacidad de influencia en la distribución de diputados>>³⁸⁰. Tale distribuzione disomogenea

³⁷⁵ La parola *gerrymandering* è stata coniata in “onore” del Governatore del Massachusetts Elbridge Gerry che agli inizi del secolo XIX ideò e applicò tale pratica nel ridisegnare le circoscrizioni elettorali dello Stato Americano.

³⁷⁶ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 131. Il tema del *gerrymandering* si pone soprattutto quando un sistema opta per circoscrizioni elettorali specifiche che non fanno riferimento a <demarcaciones administrativas preesistentes>>. In questo caso <<la delimitación de los mismos y la modificación de sus límites plantean siempre importantes problemas políticos>>.

³⁷⁷ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 131. Gli Autori citano la decisione giurisprudenziale negli Stati Uniti riguardante il caso Baker v. Carr (1962). Ebbene, il tribunale impose la modifica dei comportamenti manipolativi dei confini elettorali finora adoperati.

³⁷⁸ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 132.

³⁷⁹ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 122.

³⁸⁰ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 122. Gli autori rilevano che tale disequaglianza nella rappresentanza non influisce soltanto sul diritto dell'elettore in quanto residente in un dato territorio. Piuttosto – ritengono - <<[p]odría incidir igualmente sobre el elector en cuanto partidario de una determinada formación política>> (p. 124) in base alla sua forza.

prende il nome di *malapportionment*.

Entrambe queste pratiche sono motivate da aspirazioni omogeneizzatrici o di unificazione politico-partitica, in grado di modificare e plagiare la reale volontà elettorale di un Paese.

c) eventualmente prevedere “quote etniche” nelle liste di candidati o “seggi riservati” in Parlamento

Alcuni paesi – Latinoamericani soprattutto – discutono della necessità di favorire la partecipazione e la rappresentanza dei popoli indigeni mediante la previsione, all'interno delle liste di candidati in sistemi plurinominali, di una “quota etnica” sia a livello nazionale che locale, calcolata in base alla percentuale di popolazione indigena³⁸¹.

Altri paesi³⁸², invece, hanno optato per la previsione di uno o più scranni riservati a rappresentanti di popoli indigeni.

Tali soluzioni da un lato incentivano la rappresentanza, favorendo la presenza in Parlamento di rappresentanti indigeni. Dall'altro però, come già visto, rappresentanza non significa automaticamente rappresentatività. Gli elettori indigeni sono disincentivati ad andare a votare sapendo che comunque (come nel caso di seggi riservati) qualche indigeno verrà eletto. Perciò, e di nuovo, in questi casi si incrementa la rappresentanza ma non per forza la partecipazione dell'elettorato indigeno e dunque la rappresentatività.

d) consentire a forme di rappresentanza politica proprie delle comunità indigene di concorrere ai seggi parlamentari

In merito alle differenti esperienze di consolidamento (fase che si differenzia dalla loro istituzionalizzazione) di partiti indigeni, è stato studiato³⁸³ che (principalmente in America Latina) il consolidamento dei partiti indigeni avviene spesso e più velocemente in quelle esperienze partitiche che sono nate a livello locale/municipale e poi “trasferite” su quello nazionale o internazionale. E' a questo livello che la partecipazione politica ed elettorale dei popoli indigeni aumenta “naturalmente”³⁸⁴. L'alternativa è stata, in passato come oggi, sostenere candidati (singoli e/o non indigeni) che hanno/avevano nella loro agenda istanze indigene³⁸⁵.

³⁸¹ GALVAN GONZALES, *op. cit.*, p. 209.

³⁸² Tra questi: Giordania, India, Pakistan, Nuova Zelanda, Colombia, Taiwan, Niger, Finlandia, Venezuela, Mexico, Ecuador, Panama, dove la popolazione indigena è “minoritaria” (in termini qualitativi e/o quantitativi) e dunque si è optato per i seggi “riservati”. Si veda NOHLEN Dieter, SABSAY Daniel, *op. ult. cit.*

³⁸³ RICE R., *From the Ground up: the Challenge of Indigenous Party Consolidation in Latin America*, in *Party Politics*, Vol. 17, No. 2, pp. 171 – 188, Sage Publications, 2011, pp. 183 – 184. L'autrice conclude il suo articolo richiedendo con forza maggiore attenzione degli studiosi verso l'impatto a lungo termine dei partiti indigeni sul sistema partitico, sottolineando che <<[e]lectoral contests in un-institutionalized party systems are critical in determining which social cleavages will become a permanent axis of political competition>> (p. 184).

³⁸⁴ MADRID R., *Indigenous parties and Democracy in Latin America*, p. 166 e ss.

³⁸⁵ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 14 – 15.

Tuttavia, un sistema elettorale che voglia tenere conto delle specificità indigene deve pur favorire la partecipazione e dunque la rappresentanza legislativa nell'agone elettorale di a) qualsiasi altra forma di aggregazione politica che i popoli indigeni ritengano opportuna e più coerente con la loro cosmovisione, nonché b) permettere l'applicazione di eventuali norme elettorali proprie dei popoli indigeni.

In merito ad a) – come già rilevato – molti sistemi elettorali restringono notevolmente il ventaglio di possibili aggregazioni autorizzate a partecipare ai processi elettorali, spesso riducendolo esclusivamente alle forme partitiche che non sempre sono capite e partecipate dei popoli indigeni³⁸⁶. Spesso in base ad una discriminazione arbitraria si richiede ai gruppi indigeni di abbandonare le loro strutture organizzative e partecipative per permettere loro di partecipare nelle politiche nazionali della società dominante³⁸⁷.

La rappresentanza politica dei popoli indigeni può essere garantita anche attraverso l'inclusione nel sistema elettorale di norme elettorali proprie dei popoli indigeni (*sub b*). Norme che seguono la tradizionale distribuzione degli incarichi e responsabilità secondo un modello apartitico, consensualista, collettivista dove vengono riattivati i processi di rimunicipalizzazione <<para que los pueblos indígenas puedan elegir a sus candidatos funcionando como municipios constitucionalmente reconocidos en cada entidad federativa³⁸⁸>>.

5. Il sistema elettorale ideale per la tutela dei popoli indigeni. Ipotesi di ingegneria elettorale ad hoc?

<<The consequences of formal electoral rules are [...] important for basic issues of political representation and accountability, for patterns of participation and party competition, and for the effective health of democratic institutions around the world>>³⁸⁹. Così Pippa Norris chiude il suo saggio sull'Electoral Engineering. Ed in questa frase c'è il senso del paragrafo.

I sistemi elettorali non sempre hanno tenuto conto delle minoranze indigene visto il loro <<insignificant role in electoral politics>>³⁹⁰ e viste le difficoltà logistiche nel coinvolgerli e

³⁸⁶ Nel paragrafo 6 si tratterà della Decisione della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo in merito al caso *YATAMA v. Nicaragua* che ben individua e spiega il problema. La Costituzione Boliviana, a seguito delle recente riforma, all'art. 61 prevede quale requisito di eleggibilità come deputato: <<4. Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la forma determinada por esta Constitución y las leyes>>. Addirittura, l'art. 223 statuisce che: <<Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurren a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de derecho público>>.

³⁸⁷ Vedasi *YATAMA Case*, 2005 Inter-Am. Ct. H.R. No. 127, ¶ 218.

³⁸⁸ GALVAN GONZALES, *op. cit.*, p. 209. L'Autore sostiene questa "opzione strategica" anche perché la ritiene <<la más adecuada por ser una reforma de fondo, estructural, que sentaría las bases del Estado del siglo XXI que todos estamos construyendo: socialmente solidario, políticamente democrático y culturalmente plural>>.

³⁸⁹ NORRIS P., *op. cit.*, p. 264.

³⁹⁰ WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 16.

consentire loro il voto.

Secondo la Sottocommissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze, la sotto-rappresentanza delle minoranze nella vita politica della società dominante <<[i]s simply a manifestation of a structural difficulty or flaw in many political systems, including majoritarian democracies: because of their lower numbers, minorities are simply and almost systematically outvoted in terms of their participation and representation in public life>>³⁹¹.

Tuttavia, il percorso per una loro sempre maggiore partecipazione alle dinamiche di decisione politica sembra già avviato e maturato. Anche sulla scorta di quanto analizzato nei paragrafi precedenti possiamo delineare le raccomandazioni che l'ingegneria elettorale deve osservare per rafforzare la loro partecipazione e rappresentanza :

- a) Gli stati con presenza indigena devono prevedere dei sistemi di partito e dei processi elettorali in grado di sviluppare meccanismi di auto-governo in accordo con i sistemi di *decision making* indigeno;
- b) Gli indigeni devono (e vogliono) entrare a far parte della competizione elettorale. Tuttavia suggerendo soluzioni alternative e più rispettose della loro cosmovisione: come la costruzione del consenso e l'importanza delle decisioni collettive³⁹².

5.1. Perché è difficile individuare il sistema elettorale ideale. Premesse

Secondo alcuni studiosi³⁹³ individuare un sistema elettorale ideale per le società con divisioni etniche è impossibile, soprattutto perché tale individuazione dipende da numerose e problematiche variabili tra cui: 1. il modo ed il grado in cui l'etnicità è politicizzata; 2. l'intensità del conflitto; 3. la distribuzione demografica e geografica dei gruppi etnici.

A tale difficoltà si aggiunge la protervia degli studiosi - tutta "occidentale" - nel ritenere scontato che a) *free and fair elections* siano un ottimo strumento per la gestione conflitti; b) il principio del "*winner takes all*" sia il più efficace ed applicabile anche in contesti diversi ; c) i sistemi elettorali dell'occidente possano essere facilmente trasferiti nel mondo; d) i diritti individuali siano centrali rispetto a quelli collettivi³⁹⁴.

Partendo da questi dubbi in premessa verranno elencate e brevemente analizzate le caratteristiche tecniche che un sistema elettorale deve possedere per garantire il livello massimo di partecipazione e rappresentanza ai popoli indigeni. Questo processo analitico verrà sviluppato presupponendo, in

³⁹¹ ECOSOC, Sub-Commission on Prevention of Discrimination & Protection of Minorities, Working Group on Minorities, *Working Paper: Towards Effective Political Participation and Representation of Minorities*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC5/1998/WP4 (May 1, 1998).

³⁹² WESSENDORF K., *op. cit.*, p. 16-17.

³⁹³ Su tutti REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*; HERRIS P. & REILLY B., *op. cit.*.

³⁹⁴ REILLY B., REYNOLDS A., *Ibidem*, p. 2.

primo luogo, a) che la forma di governo democratica, più dell'oligarchia e dell'autoritarismo, abbia sinora mostrato i migliori strumenti per gestire i conflitti sociali profondi e nella disillusa convinzione che la democrazia è “solo” un sistema per gestire ed elaborare i conflitti piuttosto che per risolverli. In secondo luogo, l'analisi terrà conto del fatto che b) nessuna riforma elettorale può davvero dirsi tale se non tiene conto degli effetti concreti sul target discriminato (i popoli indigeni) e se non pretende il coinvolgimento del target nel processo di riforma. Se si affidano, infatti, i processi di consolidamento democratico e di ingegneria elettorale esclusivamente alle istituzioni (il c.d. *institutional change*) può configurarsi il rischio che la rappresentanza venga rafforzata senza che però a tale rafforzamento consegua il consolidamento del sistema rappresentativo e l'analisi degli effetti sociali del primo sull'economia.

5.1.1. L'Amministrazione elettorale. Criteri di base

Dieci sono i criteri fondamentali che rendono l'amministrazione elettorale (che è processo necessario e comune a tutte le elezioni, a prescindere dalla presenza di minoranze etnico/culturali) efficace e di successo:

1. *Democracy*: una testa, un voto³⁹⁵;
2. *Accuracy*: il voto finale deve riflettere l'intenzione dell'elettore;
3. *Security*: vi sono misure in grado di proteggere l'integrità del processo elettorale;
4. *Secrecy*: deve essere impossibile risalire dalla scheda all'elettore;
5. *Verifiability/auditability*: il risultato del voto può essere oggetto di verifica anche dopo il conteggio;
6. *Privacy/Confidentiality*: le informazioni sugli elettori sono raccolte solo per scopi elettorali;
7. *Transparency*: il processo è aperto allo scrutinio esterno;
8. *Accessibility*: i bisogni specifici degli elettori sono presi in considerazione così da non discriminarne nessuno;
9. *Neutrality*: i processi elettorali ed i relativi materiali non favoriscono nessun candidato o partito;
10. *Simplicity*: l'amministrazione elettorale non deve rendere il voto ingiustificatamente complicato.³⁹⁶

³⁹⁵ Il concetto “una testa – un voto” rientra in una concezione filo-occidentale dell'ingegneria elettorale. Come già visto in precedenza la Cosmovisione indigena si basa su valori di tipo “comunitario” dove l'individuo è innanzitutto un membro della società. Secondo TURPEL, *Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments*, p. 595 <<the Anglo-European political premise of one-person, one-vote, [is] a view that is antithetical to the governing traditions of clan and family-based societies>>.

³⁹⁶ HUGHES C. A., *Institutionalising electoral integrity*, in SAWER M., *supra*, p. 144-145. Questa lista di criteri è stata “ideata” dagli esperti di Canada e Australia congiuntamente. Ad avviso dell'Autore questa lista può essere utile anche per “regolamentare” i rapporti fra il processo di voto e la “cancelleria elettorale” (schede elettorali).

5.1.2. I Sistemi di Ingegneria elettorale

Per delineare il più adatto percorso di democratizzazione che si apra al rispetto della multiculturalità attraverso la scelta del sistema elettorale “ideale”, ci si serve di quattro “modelli di ingegneria elettorale”: 1. Consociativismo; 2. Centripetalismo; 3. Consensualismo integrativo; 4. Esplicitismo³⁹⁷. Nell'ambito dei più ampi “pacchetti di ingegneria costituzionale” questi modelli influenzano la scelta del sistema elettorale.

1. Consociativismo

Il Consociativismo prevede un accordo di condivisione di poteri all'interno di un governo che rappresenta diversi segmenti della società accomunati dalla cittadinanza ma divisi per etnia o religione o lingua (come in Olanda, Austria, Svizzera). Si ritiene valore aggiunto il fatto che in un sistema proporzionale il consociativismo favorisce l'esistenza di uno stato multietnico ed offre un'ampia legislatura rappresentativa in cui le minoranze hanno voce. Secondo tale sistema però <<minority should be autonomous>>, in qualche modo chiarita e definita, inquadrata tanto da cadere nel paradosso che il consociativismo possa/voglia affievolirne il peso (per stimolarne l'integrazione e la relazione con gli altri strati della società) ma allo stesso tempo riconoscere come autonomi tutti i frammenti della società.

2. Centripetalismo

L'idea di base del centripetalismo è che grazie ad un particolare sistema elettorale i politici possano essere “costretti” a raccogliere voti di tipo “trasversale” anche fra etnie a cui non appartengono, così da <<induce interethnic bargaining and promote accomodative behaviour>>³⁹⁸ abbattendo il rischio di conflitto violento. Sebbene difficilmente realizzabile in società molto divise (dove nessun candidato chiederebbe voti ad una fazione etnica diversa) può dare buoni frutti nel caso di applicazione del “voto alternativo”³⁹⁹. In tal caso, infatti, un politico potrebbe costruire una campagna elettorale in modo da ottenere la seconda preferenza di una particolare etnia. Essendo comunque il Voto Alternativo un sistema maggioritario <<results in highly disproportional electoral results and minority exclusion>>⁴⁰⁰ rispetto ai sistemi di rappresentanza proporzionale.

³⁹⁷ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 27.

³⁹⁸ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 32.

³⁹⁹ Il Voto Alternativo: è un sistema in base al quale l'elettore assegna il numero "1" al candidato preferito, il "2" alla sua seconda scelta e così via. Se nessuno ottiene la maggioranza, si ripartiscono i voti del candidato che ha ottenuto meno consensi e si continua così finché qualcuno non ottiene la maggioranza assoluta.

Secondo l'autore questo sistema può essere efficace nel momento in cui si accetti che i candidati faranno tutto il possibile per essere eletti (essendo esseri razionali) (p. 34). Tuttavia non vi sono esempi concreti di successo di questo tipo di approccio (p. 35).

⁴⁰⁰ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 35.

3. *Consensualismo Integrativo*

Il Consensualismo Integrativo incorpora elementi del sistema consociativista e del sistema centripetalista. Del primo prende l'idea dell'adozione del proporzionale e di un necessario accordo fra le parti politiche (e se ne distanzia in quanto ritiene che alcune società divise non debbano necessariamente basarsi sul conflitto ma possono farlo sul “consenso”). Del secondo, invece, prende l'applicazione del sistema del Voto Alternativo (come voto singolo trasferibile) sebbene alcuni studiosi ci vedono pericolo di immobilismo e paralisi.

4. *Riconoscimento dei Gruppi Locali*

In questo modello l'idea è che il sistema elettorale <<recognize explicitly the overwhelming importance of group identity>>⁴⁰¹ e crei soluzioni atte a garantire loro la rappresentanza parlamentare. Tra queste ne rilevano 4:

a) La creazione di Registri elettorali comunali in base ai quali poi strutturare la rappresentanza. Questa soluzione dopo alcune sperimentazioni è stata abbandonata in quanto l'elezione a livello comunale <<had the perverse effect of undermining the path of accomodation between different groups>>⁴⁰².

b) Seggi riservati. In qualche modo anche il “*positive gerrymandering*”⁴⁰³ ne è un esempio. Un'altra opzione consiste in concedere alle minoranze (latu sensu) più seggi di quelli che spetterebbero in proporzione al numero di abitanti⁴⁰⁴. Tuttavia questi rappresentanti eletti potrebbero essere visti e sentirsi dei “raccomandati”, cioè rappresentanti senza una reale connessione con gli elettori e senza una <<genuine influence>>⁴⁰⁵ sugli stessi.

c) Liste etniche miste.

L'ottica è quella di obbligare gli elettori a fare scelte elettorali su criteri diversi da quello dell'etnicità. Le liste elettorali, in tal caso, possono includere (anche obbligatoriamente) più etnie e/o religioni. Ovviamente questo sistema <<encourages strong parties to put up mixed slates of candidates in order to facilitate minority representation>> e può dunque “trasformare” il tema etnico in un tema politico di proprietà comune, favorendo il dialogo interculturale. Normalmente le liste etniche miste si collegano a sistemi fortemente maggioritari, per cui è presente l'elevata

⁴⁰¹ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 40. Il riconoscimento esplicito dell'<<overwhelming importance of group identity in the political process>> nonché l'idea di riflettere tale importanza nella legge elettorale consente che <<ethnic representation and the ratio of different ethnic groups in the legislature is fixed>>.

⁴⁰² REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 40.

⁴⁰³ Quando si applica la revisione dei confini delle circoscrizioni elettorali (*gerrymandering*) a vantaggio dei gruppi minoritari, così aumentandone la probabilità di elezione.

⁴⁰⁴ Come in UK per la Scozia e il Galles.

⁴⁰⁵ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 42 chiariscono che piuttosto che concedere seggi *ad hoc* <<it is a better strategy to design structures which give rise to a representative parliament naturally>>.

possibilità di <<“super-majoritarian” results>>⁴⁰⁶.

d) Il miglior perdente.

Una soluzione che assegna gli scranni rimasti non assegnati al miglior perdente appartenente ad una determinata comunità (come nelle Isole Mauritius), in modo da <<balance ethnic representation>>⁴⁰⁷ dei gruppi etnici sotto-rappresentati. Il valore aggiunto è dato dal fatto che le minoranze vengono fortemente riconosciute ma allo stesso tempo resta il dubbio sui criteri utilizzabili e sull'opportunità di definire ed inquadrare con esattezza una minoranza; quasi come se le <<ethnic identities are immutable and enduring>>⁴⁰⁸.

5.1.3. Verso un sistema elettorale “ideale”

Un sistema elettorale disegnato sulle esigenze di paesi con presenza indigena deve considerare *aspetti tecnici* nonché elementi di *analisi di contesto*.

Aspetti tecnici “puri”

a) Sistema proporzionale o maggioritario?

E' deducibile col senso comune e comunque sostenuto da una parte degli studiosi che i sistemi di rappresentanza proporzionale favoriscano gli ideali democratici della <<political equality, minority inclusion, citizens participation and the translation of voter preferences into policy>>⁴⁰⁹. Mentre i sistemi maggioritari puntano sulla governabilità effettiva, i sistemi proporzionali puntano sull'inclusione delle minoranze. Infatti <<las fórmulas de tipo distributivo pretenden distribuir los escaños entre las candidaturas contendientes en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas>>⁴¹⁰.

Mentre con un sistema elettorale maggioritario v'è debilitazione del sistema democratico (visti i continui contrasti maggioranza-minoranza), con il proporzionale si assiste ad un'attenuazione dei conflitti (con la ricerca di accordi e compromessi – c.d. democrazie “includenti”)⁴¹¹ e maggiore è la probabilità di <<maintain stable governments despite countries being deeply divided into distinct ethnic, linguistic, religious, or cultural communities>>⁴¹².

⁴⁰⁶ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 42. Basti pensare alle elezioni di Sigapore del 1991 (il 61 % dei voti per il People's Action Party diede il 95% dei seggi al partito) e quelle del 1982 e 1995 nelle Mauritius dove l'opposizione non v'entrò del tutto in Parlamento.

⁴⁰⁷ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 43.

⁴⁰⁸ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 43.

⁴⁰⁹ HOFFMANN A. L., *Political parties, electoral systems and democracy: A cross-national analysis*, in *European Journal of Political Research*, No. 44, pp. 231–242, Blackwell Publishing Ltd., 2005, p. 234. L'autrice, qui, cita Lijpart in *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*.

⁴¹⁰ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 84. Tuttavia, come chiariscono gli Autori, <<el resultado efectivo que produce la aplicación de las fórmulas de este tipo está condicionada por otros elementos del sistema que la aproximan más o menos a aquel objetivo de proporcionalidad>>.

⁴¹¹ VALLÈS J. M., BOSCH A., *ibidem*, p. 170. Sono quelle democrazie che <<consiguen una mayor aceptación de las decisiones y de las políticas aplicadas, con beneficio para la estabilidad global del sistema>>.

⁴¹² NORRIS P., *Electoral Engineering...*, *op. cit.*, p. 209.

Inoltre il sistema proporzionale: a. spinge ad incrementare la grandezza delle circoscrizioni elettorali e dunque la proporzionalità; b. è meno vulnerabile al *gerrymandering*; c. è più semplice da capire e da contare al momento dello spoglio⁴¹³.

Ovviamente, bisogna conciliare l'esigenza di rappresentanza delle "minoranze" con l'utilità e la funzionalità della rappresentanza c.d. "descrittiva". Un sistema proporzionale, plurinomiale con voto di lista, <<offers the least penalties for the presently underrepresented groups>>⁴¹⁴ e consente alla minoranza di veder garantita la rappresentanza descrittiva senza rischio di perdere un'influenza sostanziale⁴¹⁵.

Ma sorgono alcune criticità.

A) E' da rilevare, in primo luogo, che il sistema proporzionale, che si inquadra nelle cosiddette "democrazie di consenso", può con maggiori difficoltà <<promoting democratic *consolidation*>>⁴¹⁶ e favorire che le divisioni "sul campo" si riflettano parimenti in parlamento, cronicizzando le posizioni "etiche" intransigenti e rallentando così il processo di gestione positiva dei conflitti.

Inoltre, restano dubbi gli effetti della rappresentanza indigena proporzionale sui comportamenti di voto degli stessi elettori indigeni ed in particolare sull'efficacia e la funzionalità della creazione di distretti elettorali *ad hoc*. In tali casi, infatti, forse il modello di rappresentanza descrittiva è troppo distante dalla rappresentanza sostanziale, che spesso appare tuttora debole. La qualità della rappresentanza delle minoranze può essere messa in discussione.

Banducci, dal canto suo, ritiene che comunque e a prescindere, l'incremento della rappresentanza descrittiva – basata su un sistema proporzionale - in capo ai popoli indigeni <<affect[s] other aspects of the political system, namely trust, efficacy, and participation>>⁴¹⁷ ed incentiva il voto delle minoranze. A suo parere la presenza di rappresentanti di minoranze eletti innesca una rilettura di livello macro della percezione dei costi e dei benefici del voto da parte degli elettori⁴¹⁸.

Ma una presa di posizione netta a favore del sistema proporzionale continua a lasciarci perplessi.

Chi ritiene il proporzionale quale sistema ideale per attenuare o comunque gestire paesi con divisioni di tipo etnico, parte dal presupposto secondo il quale la maggiore partecipazione elettorale degli elettori appartenenti a minoranze etniche comporti automaticamente un maggiore loro

⁴¹³ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, pp. 28-29.

⁴¹⁴ RULE W., ZIMMERMANN J. F., *Electoral Systems in Comparative Perspective – Their impact on Women and Minorities*, Greenwood Press, 1994, p. 244.

⁴¹⁵ NAGEL J., *New Zealand's Novel Solution to the Problem of Minority Representation*, in *The Good Society* 5(2): pp. 25-27.

⁴¹⁶ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 29. Gli autori ritengono che <<multimember districts required to achieve proportional results also create considerable difficulties in terms of political accountability and responsiveness between elected politicians and voters>> (p. 29).

⁴¹⁷ BANDUCCI S., DONOVAN T., KARP J. A., *op. cit.*, p. 538. Infatti secondo gli Autori <<[w]ithout a descriptive representative, come constituents may face barriers communicating and identifying with their representative>>. Invece, proprio la presenza di rappresentanti della stessa razza, etnica, genere <<can break down such barriers>>.

⁴¹⁸ BANDUCCI S., DONOVAN T., KARP J. A., *ibidem*, p. 539.

sostegno al sistema parlamentare e democratico.

Questa posizione appare però limitata e controversa. Non vi è infatti – come fa notare Norris - alcuna prova dell'impatto di un sistema elettorale sul grado di sostegno degli elettori appartenenti a minoranze etniche. Per cui <<the claim that PR [proportional representation] Party List systems are associated directly with higher levels of political support among ethnic minorities is not confirmed by this study>>⁴¹⁹.

Perciò, proprio a causa della enorme complessità delle minoranze etniche (in termini culturali, sociali, storici) il modo migliore per individuare il sistema elettorale più adatto a queste è quello di valutare: 1. Fino a che punto le minoranze etniche credono di condividere un'identità comune anche se con interessi politici differenti; 2. Fino a che punto queste credono che i partiti presenti nell'attuale sistema di potere siano in grado di rappresentare i loro interessi. Sono questi e solo questi – a nostro avviso - i fattori da considerare quali <<intervening variables mediating the links between the electoral rules and how minorities perceive the political system>>⁴²⁰. Ed in base a questi si potrà individuare il sistema elettorale (proporzionale o maggioritario che sia) maggiormente “protettivo” per le minoranze indigene.

b) Circoscrizione elettorale indigena e/o seggio *ad hoc*?

Sull'efficacia di circoscrizioni dedicate ai popoli indigeni o di scranni dedicati rispetto alla loro partecipazione e rappresentatività varie sono le posizioni degli studiosi. Si riconosce che questo tipo di circoscrizioni “dedicate” abbiano un effetto positivo seppur modesto. Di fatto – come già accennato – <<[...]althought minority populations may be more likely to vote>>⁴²¹ non è scontato che le minoranze votino di più (e con maggiore coscienza ed informazione) dove sanno che verranno comunque rappresentate. Visto anche l'insuccesso del Commonal Roll – registro elettorale separato per ogni comunità etnica conseguenziale alla costituzione di seggi riservati – si ritiene che sia molto più efficace <<to design structures which give rise to a representative legislature without overt manipulation of the electoral law>>⁴²², proprio nell'ottica di facilitare il dialogo – e non il distanziamento e l'autogheizzazione – fra i diversi gruppi etnici.

Di certo circoscrizioni plurinomiali ampie, la presenza di formule distributive ed una bassa soglia

⁴¹⁹ NORRIS P., *op. cit.*, p. 226. E lo scopo del lavoro della Norris è infatti quello di <<compare relative levels of satisfaction with the political system among majority-minority populations to see whether the gap was reduced, or even reversed, under PR Party List systems, as consociational theory suggests>>.

⁴²⁰ NORRIS P., *ibidem*, p. 229.

⁴²¹ BANDUCCI S., DONOVAN T., KARP J. A., *op. cit.*, p. 552.

⁴²² AA.VV., *Electoral Management Design*, *op. cit.*, p. 122-123. In accordo con questa visione e soluzione del problema <<that quota seats may breed resentment on the part of majority populations and shore up mistrust between various cultural groups>> (p. 123).

di sbarramento⁴²³ <<favours women and minorities>>⁴²⁴. Infatti incoraggiano i partiti <<to nominate candidates from minorities on the basis that balanced tickets will increase their electoral chances>>⁴²⁵.

5.1.4. Elementi di analisi di contesto

I popoli indigeni insistono spesso su territori dove le divisioni sociali e le diseguaglianze economiche sono sovente drammatiche. La (auto-)ghettizzazione dei popoli indigeni è anche frutto di tali divisioni. Nella valutazione e comprensione dell'adeguatezza di un sistema elettorale in un dato paese non si può non considerare ed analizzare:

1. la natura della divisione della società

Nel disegnare il sistema elettorale deve guardarsi anche alle fondamenta nonché alle rigidità delle divisioni della società. Storicamente ogni conflitto su base etnico-politica si è nutrito di elementi storici ma anche di <<“instrumentalized” opportunistic adaptations>>⁴²⁶. Bisogna sapere riconoscere la natura etnica, culturale o territoriale della disputa o delle divisioni⁴²⁷.

2. la natura del sistema politico

La scelta del sistema elettorale viene naturalmente influenzata dalle dinamiche politiche interne, dal quadro costituzionale dello stato nel quale interviene, dalla storia etnica e culturale del paese. In particolare, nelle democrazie c.d. “di transizione” (paesi che, dunque, stanno affrontando un percorso di democratizzazione attraverso il riconoscimento e l'inclusione delle varie spinte politiche ed etniche - tra cui troviamo dagli anni '80 molti paesi dell'America Latina a forte presenza indigena), un sistema elettorale maggioritario corre il rischio di escludere le minoranze e di dare il potere ad un'unica “etnia”, così trasformando la democrazia in <<a situation of permanent inclusion and exclusion, a zero-sum game, with frightening results>>⁴²⁸. Non può sottovalutarsi, inoltre, il peso che hanno sulle strutture istituzionali le scelte puramente di convenienza dei partiti, che tenderanno a salvaguardarsi e a procacciarsi il massimo vantaggio elettorale. Infine, nell'individuare ed analizzare il contesto elettorale di un paese bisogna considerare anche il potere parlamentare. Più

⁴²³ VALLÈS J. M., BOSCH A., *op. cit.*, p. 184.

⁴²⁴ RULE W., ZIMMERMANN J. F., *op. cit.*, p. 239.

⁴²⁵ AA.VV., *Electoral Management Design, op. cit.*, p. 122.

⁴²⁶ REILLY B., REYNOLDS A., *op. cit.*, p. 11. Gli Autori citano i casi di Sierra Leone e Uganda. Nel primo caso è stato dimostrato che le elites locali, mascherate da <<“cultural politician” shaped and mobilized ethnicity to serve their interests>>. In Uganda, invece, il Presidente Museveni <<has used the “fear of tribalism” as an excuse to avoid multipartism>>.

⁴²⁷ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 14. Gli autori ritengono che la questione primaria che genera conflitto riguarda <<the issue of group rights and status in a “multiethnic democracy”>> (p. 11).

⁴²⁸ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 17.

questo è lontano dal parlamento (svilito dei poteri assegnatigli) minore sarà l'efficacia del sistema elettorale, proprio perché <<constitutional engineering become increasingly complex as power is devolved away from the centre>>⁴²⁹.

5.2. Conclusioni

Le variabili da considerare nella definizione del sistema elettorale “ideale” sono troppe. La complessità delle caratteristiche dei popoli indigeni induce ad enorme cautela e non lascia spazio alcuno a generalizzazioni o ad operazioni di “omogenizzazione elettorale”. Tuttavia il paragrafo ha offerto innumerevoli spunti di riflessione che l'esperto di sistemi elettorali riterrà certamente utili al suo lavoro. L'enorme variabilità degli aspetti da considerare può però sintetizzarsi in tre principali pilastri analitici che sono: <<*size, number, and distribution of ethnic groups*>>⁴³⁰. Questi criteri sono i criteri madre che comunque e per primi devono essere analizzati. A partire da questi – e dunque a partire da un'attenta analisi del contesto – potrà costruirsi un sistema elettorale non “ideale”, ma ancor meglio “su misura”.

Sta dunque all'esperto cambiare la visione del problema. Sulla scorta di una visione “neo-olistica” che combini *Rational Choice Institutionalism* e *Cultural Modernization*, il sistema elettorale deve cedere il ruolo di variabile indipendente al conflitto, alle tensioni sociali, al contesto⁴³¹.

6. Il caso Yatama v. Nicaragua. Il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica nella giurisprudenza internazionale

Nel processo di tutela del diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica dei popoli indigeni, la sentenza *Yatama v. Nicaragua* (2005)⁴³² segna uno spartiacque.

E', infatti, la prima (e al momento unica) sentenza di una Corte internazionale che ha riconosciuto in capo ai popoli indigeni due dei pilastri strategici della loro emancipazione politica: 1. Misure speciali e tutele procedurali per assicurare la loro effettiva partecipazione politica; 2. Il diritto a partecipare nei sistemi politici nazionali nel rispetto dei sistemi tradizionali indigeni.

Con questa sentenza, il background filosofico, antropologico, sociale che sostiene il diritto dei popoli indigeni all'esercizio pieno dei diritti politici trova finalmente fondamenta concrete e salde in

⁴²⁹ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 18. Secondo gli Autori l'elezione diretta del presidente, un parlamento bicamerale con un bilanciamento di potere fra le due camere, un certo livello di federalismo sono elementi che <<may fragment the focal points of political power and thus diminish the significance of electoral system design on the overall political climate>>

⁴³⁰ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 48.

⁴³¹ REILLY B., REYNOLDS A., *ibidem*, p. 44. Deve essere dunque di monito ai *policy makers* i quali – nella scelta di un sistema elettorale – non potranno non leggerlo come in stretta dipendenza <<upon the nature of the conflict and of society in question>>.

⁴³² 2005 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 127, ¶ 225.

una pronuncia giurisprudenziale con effetti coercitivi nei confronti dello Stato violatore.

Riconoscendo i diritti dei popoli indigeni a partecipare *effettivamente* nella politica nazionale – prima esclusiva della società dominante – nel rispetto delle loro forme tradizionali di organizzazione e delle loro pratiche - <<YATAMA v. Nicaragua advances the rights to self-determination and equality for indigenous peoples>>⁴³³.

La decisione della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo segue il metodo più volte sperimentato dalla stessa di un "interpretazione evolutiva" degli strumenti internazionali. La Corte Interamericana si è infatti sempre distinta per la sua visione fortemente progressista dell'interpretazione del diritto che ha ampliato al massimo la propria sfera di giudizio e di intervento nel campo dei diritti dell'uomo, spingendo per un ulteriore rimpicciolimento della sfera di *domestic jurisdiction* degli stati membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁴³⁴.

A seguito della riforma elettorale del 2000 in Nicaragua – frutto di un accordo fra i due principali partiti del Paese (PLC e FSLN), YATAMA, associazione a sottoscrizione popolare indigena, non ha potuto partecipare alle elezioni dello stesso anno, in quanto <<[t]he new law required all political organizations, including YATAMA, to change their traditional methods of organization and fulfill a series of strict requirements to participate as a political party>>⁴³⁵. La nuova legge elettorale nicaraguense aveva di fatto escluso YATAMA dalla partecipazione alle vicine elezioni (novembre 2000). Prevedendo la competizione elettorale esclusivamente fra partiti non consentiva ad un'associazione come YATAMA - radicata in una struttura organizzativa consuetudinaria e rispettosa dei principi "comunitari" - di parteciparvi liberamente. Inoltre la legge richiedeva che per ciascun partito venissero raccolte candidature almeno sull'80% del territorio regionale, di fatto escludendo YATAMA che aveva radicamento solo in alcune municipalità della regione.

La Corte ha ritenuto che il diritto alla partecipazione politica tutelato dalla Convenzione Americana dei Diritti dell'Uomo (art. 24 – non discriminazione – e art. 23 – diritto alla partecipazione politica – della Convenzione Interamericana dei Diritti dell'Uomo) obbliga gli Stati ad adottare speciali misure per facilitare la partecipazione degli indigeni nei processi politici. In secondo luogo, ha stabilito che le popolazioni indigene hanno il diritto di partecipare alle strutture politiche nazionali nel rispetto della propria organizzazione politica e delle pratiche consuetudinarie. La Corte ha, pertanto, condannato lo Stato nicaraguense a pagare 80.000 \$ come risarcimento danni a YATAMA, a pubblicare la sentenza su varie testate televisive e giornalistiche ed a rimuovere con una riforma elettorale gli ostacoli alla piena partecipazione delle forme politiche indigene al processo elettorale. Sebbene sembri prematuro e quanto mai azzardato immaginarsi già oggi l'esistenza di una norma

⁴³³ CAMPBELL M. S., *op. cit.*, p. 500.

⁴³⁴ Vedasi *supra* Capitolo III.

⁴³⁵ CAMPBELL M. S., *op. cit.*, p. 504.

consuetudinaria di diritto internazionale che sancisca tali diritti (nel binomio 1) misure speciali per effettiva partecipazione indigena; e 2) partecipazione indigena nel rispetto delle tradizioni politiche indigene)⁴³⁶ la posizione della Corte Interamericana ha certamente sdoganato i diritti politici in capo ai popoli indigeni. Ha posto dunque le basi per la produzione di nuovo diritto, finalmente obbligando la Comunità Internazionale ed i singoli Stati ad aprire gli occhi su un campo dei diritti umani così delicato e fragile che – come visto nei Capitoli I e II - <<touches upon the rights of cultural integrity and self-determination, under which indigenous peoples have the right to maintain their own institutions and practices, while having a voice in state institutions>>⁴³⁷.

⁴³⁶ La CAMPBELL (*op. cit.*, p. 540) in modo quanto meno superficiale non identifica gli elementi di diritto in base ai quali ritiene che vi sia già una <<emerging customary international law—to which the *YATAMA v. Nicaragua* decision contributes>>.

⁴³⁷ CAMPBELL, *ibidem*, p. 527.

CAPITOLO V

Multiculturalismo e sistemi elettorali negli ordinamenti di Colombia, Bolivia, Venezuela

1. Premessa: metodi comparativi, fonti.

La scelta del sistema elettorale in forme di governo democratiche è in grado – insieme ai mutamenti sociologici e culturali ed al contesto economico - di influenzare i comportamenti elettorali e dunque il grado e la qualità della tutela dei diritti delle popolazioni indigene in forme di governo democratico. La grande sfida elettorale è quella di <<compatibilizar el derecho positivo y los derechos consuetudinarios>> nel rispetto delle proprie forme di scelta della classe dirigente <<pero garantizando al mismo tiempo prodecimientos transparentes y democráticos en la selección de autoridades>>⁴³⁸.

Con gli strumenti di interpretazione ed analisi costruiti nel Capitolo IV è possibile valutare se questa sfida sia stata vinta almeno in America Latina, pur sempre considerando che, secondo alcuni studiosi in questo Continente <<rights are revoked and reversed and political rights do not imply that civil rights can be taken for granted>>⁴³⁹.

Quest'ultimo capitolo, dunque, pretende di offrire al lettore una visione d'insieme dei sistemi elettorali di Venezuela, Bolivia e Colombia, individuandone le specificità in merito alla partecipazione elettorale e alla rappresentanza politica delle popolazioni indigene nonché le somiglianze, le differenze, le eventuali prospettive di miglioramento.

Per far ciò verrà applicato il metodo comparativo che consiste nel <<confronto tra soluzioni normative adottate da diversi ordinamenti in risposta ai problemi pratici più o meno analoghi creati dagli sviluppi sociali, economici, politici, nel seno delle rispettive collettività>>; al fine di rilevare in quelle soluzioni l'eventuale esistenza di *reciproche affinità* ovvero di *divergenze* e se del

⁴³⁸ ZAGADA CLAURE M. T., *Indígenas y Mujeres en la Democracia Electoral. Análisis Comparado*, p. 37, 2012, Mexico. L'autrice specifica che tale <<compatibilización>> possiede una duplice finalità: <<preservar la identidad de los pueblos al asegurar la reproducción de sus formas de autogobierno y autogestión, y lograr que dichos pueblos encuentren espacios efectivos de representación y participación en los estados nacionales de los que forman parte>> (p. 37).

⁴³⁹ GALLO CARMENZA, *Institution and The Adoption of Rights: Political and Property Rights in Colombia*, p. 416, in *Theor Soc* (2010), n. 39, pp. 415 – 431, 2010. L'autrice si rifa al caso colombiano, dove, sebbene in un contesto di guerriglia pluridecennale, la democrazia ha visto rafforzarsi e consolidarsi. Avere una democrazia salda – e probabilmente, dunque, un sistema elettorale efficace ed equilibrato - non vuol dire automaticamente garantire che gli altri diritti civili (e sociali?) siano parimenti garantiti. C'è pertanto il rischio, secondo l'autrice comprovato, che <<[t]he gap between the formal law and its implementation was narrowest in the case of electoral reform while it remained wide open with all other rights>> (p. 427).

caso ricondurle sotto *figure classificatorie comuni* che meglio permettano l'intelligenza complessiva dei loro significati e delle loro motivazioni pratiche>>⁴⁴⁰.

Terremo conto non solo della *law in the books* (cioè, della <<formulazione semantica delle normative>> proprie dei sistemi elettorali degli ordinamenti scelti), ma anche della *law in action* (cioè, del modo in cui le normative “elettorali” e di tutela dei diritti indigeni vengono <<effettivamente rese operative in sede di attuazione>>), nonché delle <<conseguenze pratiche che l'applicazione delle rispettive normative produce nei corpi sociali>> (in tal caso, principalmente, le popolazioni indigene interessate) ed, infine, <<dei fini e dei valori che gli ordinamenti considerati intendevano servire nel porre e attuare norme simili o dissimili, e quelli che poi di fatto hanno servito>>. Così si valuteranno gli ordinamenti in termini di <<sistemi di diritto vivente>>.⁴⁴¹

L'approccio comparativo utilizzato per analizzare i sistemi elettorali dei 3 paesi individuati avrà anche un taglio di tipo “costituzionale”, essendo – come vedremo – le costituzioni rispettive le principali fonti utilizzate. Sono queste a fissare i principi cardine (ma anche indicazioni operative, di pura ingegneria elettorale) del sistema elettorale del Paese oggetto di comparazione e della gestione dei processi elettorali nonché per l'accesso all'agone politico.

Pertanto, al centro dell'analisi comparatistica “costituzionale” vi sarà il <<*fatto normativo* come tale: i principi definenti le strutture fondamentali dell'ordinamento statale attuale come pensati da coloro che li hanno primamente voluti ed enunciati, e poi, via via come intesi, utilizzati ed applicati da coloro che ne hanno in varia guisa garantita la effettività>>⁴⁴².

Grazie alla comparazione è possibile, anche nell'analisi di sistemi elettorali, scorgere la larga convergenza delle legislazioni e giurisprudenze <<quasi come se a livello mondiale si [stesse] formando oggi una comune coscienza di ciò che il diritto debba imprescindibilmente assicurare all'individuo>>⁴⁴³. La comparazione dunque diventa anche strumento di rafforzamento della tutela dei diritti umani e, nel caso specifico, mezzo imprescindibile per confermare e consolidare la buona salute dei diritti indigeni, finalmente – almeno in America Latina, come vedremo nel paragrafo seguente – riconosciuti e tutelati in modo ampio nelle stesse Costituzioni.

⁴⁴⁰ BOGNETTI G., *L'oggetto e il metodo*, in *Diritto Costituzionale Comparato*, a cura di CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., editori Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 11.

⁴⁴¹ BOGNETTI Giovanni, *idem*, pp. 11 – 12.

⁴⁴² *Ibidem*, p. 8. Il comparatista nel raccontare la sua “storia” <<non [ignora] di certo le riposte cause culturali, economiche, sociali e politiche che hanno contribuito al verificarsi di quei complicati fenomeni di natura normativa>> sebbene, però <<mantenute, nello sviluppo di quelle loro prospettazioni storico-giuridiche, per così dire sullo sfondo>> (p. 8 - 9).

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 15.

2. L'America Latina: il contesto e lo scenario globale. Il costituzionalismo multiculturale.

Dopo l'indipendenza dalla colonizzazione spagnola (e portoghese) l'America Latina non ha assistito ad alcun cambio di attori nell'alta gerarchia statale né a nuove forme di gestione delle risorse, né tantomeno alla trasformazione nel sistema delle relazioni tra stato e società. Di fatto, semplicemente ci si è orientati alla <<reproducción de viejas prácticas de sometimiento y explotación a la población local en función de las lógicas del desarrollo del capital y de la nueva élite criollo mestiza [...]>>⁴⁴⁴, riconfermando strategie puramente coloniali.

E dunque, oltre allo spoglio delle terre indigene – come si è osservato nei Capitoli precedenti - il conflitto fra Stato e popolazioni indigene in America latina si è poi sviluppato su altri fronti: delimitazioni geografiche imposte dallo Stato che hanno diviso comunità ed incentivato la nascita di nuovi conflitti; <<la sistemática exclusión de los indígenas de las políticas estatales>> o meglio, la loro incorporazione in un concetto di cittadinanza politica individuale <<que, en cierto modo, se sobreponía o suplantaba a las lógicas de una ciudadanía colectiva o comunitaria>>⁴⁴⁵.

Il c.d. “colonialismo interno” si è affievolito, però, a partire dalla fine degli anni 80 – fino a quasi scomparire al giorno d'oggi – quando l'intero continente Latino Americano ha attraversato un processo di transizione che ha portato la gran parte dei paesi ad una profonda revisione costituzionale. E' da far notare che tale processo, eccetto il caso brasiliano – che ha impiegato più tempo a svilupparsi – è avvenuto in ogni paese in meno di 2 anni. Salvo alcuni casi, le prime tappe dei processi di transizione sono state realizzate immediatamente dopo la “caduta” dei regimi autoritari e la presa del potere politico da parte dei primi – dopo lunghi anni – governi elettivi. Tuttavia <<[l]e elezioni, anche se libere e competitive, non si sono però rivelate da sole sufficienti a produrre o sostenere un Governo democratico>>⁴⁴⁶ ed hanno significato conservazione di alcune sacche di potere autoritario e di prerogative militari piuttosto che rispetto del *rule of law*. E' anche chiaro, però, che - al giorno d'oggi <<nessuno degli ordinamenti latinoamericani sembra confinabile nel limbo dei sistemi pre-democratici e tutte le esperienze costituzionali dell'area hanno imboccato la fase del consolidamento democratico>>⁴⁴⁷.

⁴⁴⁴ ZEGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, p. 14. E' interessante notare però, che la cultura coloniale non è stata del tutto rigettata dalle popolazioni indigene latinoamericane. Spesso, infatti – basti pensare alle *Asambleas Comunitarias* in Mexico o al *Cabildo* in Bolivia - <<las comunidades indígenas y sus formas tradicionales de organización política devienen de la combinación de las formas precolombinas con aquellas implantadas por la colonización española, que luego fueron recuperadas como propias por las comunidades frente al nuevo orden estatal republicano>> (p. 14).

⁴⁴⁵ ZEGADA CLAURE M. T., *ibidem*, p. 17.

⁴⁴⁶ MEZZETTI L., *L'America Latina*, in *Diritto Costituzionale Comparato*, a cura di CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., editori Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 467. L'Autore sottolinea infatti che quando si sono tenute elezioni libere e democratiche spesso <<il Governo nascente è risultato comunque privo dei poteri *de jure* e *de facto* necessari ai fini dell'indirizzo politico in molti settori importanti>> (p. 468).

⁴⁴⁷ MEZZETTI L., *ibidem*, p. 468. E' infatti innegabile che il costituzionalismo latinoamericano degli anni '90 abbia mostrato una <<riduzione, talora sensibile, dello iato che frequentemente separava in tali ordinamenti il dato formale

Alcuni paesi (Cile, Argentina, Bolivia e Brasile) hanno vissuto una fase autocratica o comunque non democratica in qualche modo <<prodromica e funzionale rispetto allo sviluppo di sistemi democratici>> in grado di resistere a pressioni economiche e liberiste. In altri casi (Venezuela ed Ecuador ma anche in parte Bolivia), invece, la figura del *leader* carismatico ha convogliato le variegatae aspettative popolari per un vera democrazia in sostituzione di una congelata partitocrazia⁴⁴⁸.

Tutte le costituzioni dei paesi latino americani recentemente “riviste” hanno caratteristiche comuni, tra cui: la tutela della pace, dello stato sociale, la garanzia dell'autodeterminazione dei popoli, il riconoscimento di diverse forme di proprietà (individuale e collettiva), le ricerca del benessere economico ma anche di quello sociale, una grande attenzione verso la tutela ambientale e delle risorse naturali e non da ultimo, il riconoscimento del diritto alla differenza e dunque ad uno Stato multietnico e pluriculturale.

Così come per l'impostazione costituzionale rinnovata, anche i sistemi partitici dei paesi latinoamericani che hanno completato la fase di transizione democratica presentano un indicatore decisivo comune. Le esperienze autoritarie e dittatoriali hanno lasciato sul campo partiti poco istituzionalizzati e consolidati e dunque deboli. L'austerità economica degli anni '90, con le identità di classe diventate più deboli, con i molti partiti che da ideologici sono diventati unipersonali e basati esclusivamente sul carisma del *leader*, ha causato un'elevata frammentazione ed incoerenza del sistema partitico latinoamericano cosicché <<many long-dominant parties collapsed>>⁴⁴⁹. Tratto comune tra le democrazie del Continente è, infatti, <<un minor grado di stabilità nei modelli e nelle regole della competizione partitica, uno scarso rendimento dei partiti nella società, una carente legittimazione accordata ai partiti e alle elezioni>>, nonché <<una maggiore debolezza delle organizzazioni partitiche spesso dominate da *leaders* personalistici>>⁴⁵⁰.

Tale personalizzazione della politica e della relativa leadership è causa ed effetto allo stesso tempo di un diffuso Presidenzialismo, simile a quello statunitense ma con un palese indebolimento dei poteri del Parlamento ed una conseguenziale ipertrofia dei poteri del Presidente che rendono di fatto <<impossibile o altamente problematico il fisiologico funzionamento di un sistema di *check and balances*>>⁴⁵¹.

rinvenibile in seno al testo costituzionale e la realtà fattuale di attuazione della Costituzione>> (p. 468).

⁴⁴⁸ MEZZETTI L., *ibidem*. L'Autore – a proposito della situazione venezuelana – parla di <<dittatura democratica>> di Chavez, p. 469.

⁴⁴⁹ VAN COTT D. L., RICE R., *The emergence and Performances of Indigenous Peoples'*, in *Comparative Political Studies*, n. 39, 2006, p. 710. Gli Autori fanno notare – e sarà analizzato ulteriormente in seguito - come, proprio in tale stato di decomposizione del sistema partitico <<one of the most significant and unexpected developments in the past 10 years is the emergence of electorally viable political parties organized around indigenous identity>> (p. 710).

⁴⁵⁰ MEZZETTI L., *op. cit.*, p. 470.

⁴⁵¹ MEZZETTI L., *ibidem*, p. 472. Infatti, nell'analisi comparativa dei Paesi dell'America Latina L'Autore osserva come <<ciascun Paese situato in tale contesto geografico abbia sviluppato caratteristiche proprie difficilmente inquadrabili

In tutti gli ordinamenti latinoamericani è esplicitamente o implicitamente sancita la supremazia della Costituzione rispetto alle altre fonti di diritto, con un sistema di revisione costituzionale sottoposto a stretti vincoli di maggioranze rinforzate.

In merito, invece, alla tutela dei diritti umani ed agli strumenti di riconoscimento delle varie categorie dei diritti della persona, il diritto costituzionale latinoamericano ha <<dimostrato una accentuata creatività ed innovatività>> per la tutela di diritti ed interessi, anche di carattere diffuso. Tra la “formule” latinoamericane più diffuse di tutela dei diritti umani troviamo il *derecho* (o *recurso*) *de amparo* che permette l'impugnazione non solo degli atti legislativi bensì di qualsivoglia atto delle autorità pubbliche lesivo di diritti fondamentali nel loro complesso, con un'estensione dunque più ampia della *judicial review* statunitense⁴⁵².

Anche il ruolo politico attivo delle popolazioni indigene in America Latina cambia aspetto sull'onda delle trasformazioni costituzionali. Il livello e l'intensità di partecipazione alla vita politica ed alla competizione elettorale cambia. Fino agli anni Ottanta si segnala la presenza di indigeni quali rappresentanti alle Camere o anche in ruolo di alto profilo istituzionale. Tuttavia rilevava una distanza fra le istanze indigene dal basso e quelle poi rappresentate in sedi istituzionali dai loro rappresentanti. Per contro, nell'ultimo ventennio del vecchio secolo si è assistito ad un <<embryonic period of construction of a new relationship, in which the indigenous individuals who were beginning to accede to positions of representation in political organizations or government bodies did so in a framework of a collective negotiated strategy>>⁴⁵³, dove finalmente il voto indigeno viene considerato strategico.

Secondo il modello politologico della Struttura di Opportunità Politica (SOP)⁴⁵⁴ - che si fonda sul postulato secondo cui gli attori si muovono nella politica in base a un calcolo di costi e benefici legati alle azioni da essi svolte - i fattori che, se verificati, danno luogo alla nascita e rafforzamento dei partiti politici indigeni sono:

1. approvazione di costituzione con principi multiculturali;
2. riforma del sistema elettorale che stimoli l'ingresso di nuove forze politiche nell'agone

nel modello ideale di presidenzialismo>> (p. 470).

⁴⁵² MEZZETTI L., *Ibidem*. L'autore indica come strumenti simili: l'*Acción de Tutela* in Colombia (art. 86), p. 506; l'*habeas data* in Venezuela (Costituzione 1999), p. 507; l'*Acción popular* in Colombia e Venezuela, p. 507.

⁴⁵³ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *Indigenous Peoples without Political Parties: the Dilemma of Indigenous Representation in Latin America*, in *Challenging Politics*, IWGIA, 2001, p. 23.

⁴⁵⁴ ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *La Competencia por la Representación Indígena en las Elecciones Venezolanas*, in *Cuestiones Políticas*, Vol. 27 n. 46, 2011, p. 15. Nel caso delle popolazioni indigene questo modello si sta utilizzando proprio per spiegare l'ingresso di queste popolazioni nell'agone elettorale, rintracciando nessi diretti ed automatico-conseguenziali fra le riforme elettorali e loro partecipazione politica. L'Autore ne sottolinea le criticità ritenendolo inadeguato – in alcuni casi – a spiegare davvero i casi concreti e dunque fuorviante e strumentale a diversi interessi.

elettorale;

3. Decentralizzazione politica amministrativa in strutture territoriali⁴⁵⁵.

Tali fattori sono stati alla base dell'evoluzione di politiche differenti indigeniste nel Continente che hanno di fatto portato a gradi di partecipazione indigena differenti. Il concetto di indigenismo integrazionista – nato negli anni '60 e volto all'inclusione evoluzionistica degli indigeni nella “società moderna” - lascia spazio negli anni '70 e '80 al relativismo culturale <<so to incorporate indigenous people into national life, whilst respecting their cultural characteristics>>⁴⁵⁶. A seguito del successo del relativismo culturale durante gli anni '80 e '90 la maggioranza dei partiti politici latino americani considerava la questione indigena quale risultante di una <<situation of poverty and extreme marginalisation in which indigenous population lived>>⁴⁵⁷. In questo modo il tema indigeno scivolava da una sfera relativista-culturale a quella puramente socio-economica che si concretizza, poi, in politiche di *welfare*.

Il tentativo ripetuto di escludere queste popolazioni (spesso quantitativamente maggioritarie) è <<prueba irrefutable de la naturaleza excluyente del modelo político y de los mitos nacionales en que se sustentaba>>⁴⁵⁸. Eppure, le ribellioni post 1992 in Ecuador e Bolivia hanno sfatato la visione occidentocentrica di <<indígenas dóciles y atrazados cuyas culturas estaban destinadas a parecer absorbidas por una mayoría social culturalmente integrada y homogénea>>⁴⁵⁹ e posto il tema indigeno al centro dell'agenda politica internazionale.

Tenendo conto anche di quanto detto *supra* sulla disgregazione diffusa dei sistemi partitici a seguito dell'onda di transizione democratica si rileva quanto – proprio in questa fase - i partiti politici (al governo o all'opposizione) dell'America Latina siano stati <<notably absent from the processes of negotiation>>⁴⁶⁰, in grado né di proporre soluzioni né di rispondere a problemi, timidi rispetto all'impoverimento dei popoli indigeni <<as a result of neoliberal economic policies>>⁴⁶¹.

Ed è proprio in questa fase di crisi partitica e di isolamento sociale che i movimenti indigeni hanno ottenuto in America Latina straordinari spazi di rappresentazione politica nel momento in cui si sono finalmente mobilitati con successo <<para forzar reformas institucionales que les han

⁴⁵⁵ ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *ibidem*, p. 17.

⁴⁵⁶ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *supra*, p. 26. Si fa notare quanto grande sia stato il contributo in questa direzione offerto dai c.d. <<green parties>>, i quali per primi negli anni '70 avevano enfatizzato <<certain indigenous values as something that should be protected, and even emulated, by the rest of the national society>> (p. 26).

⁴⁵⁷ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *ibidem*, p. 26.

⁴⁵⁸ VAN COTT D. L., *Los Movimientos Indígenas Y Sus Logros: La Representación Y El Reconocimiento Jurídico En Los Andes*, in *América Latina Hoy*, n. 36, 2004, p. 143.

⁴⁵⁹ VAN COTT D. L., *ibidem*, p. 143.

⁴⁶⁰ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, p. 31.

⁴⁶¹ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *ibidem*, p. 31. I partiti d'opposizione <<lack economic and political proposals that differ substantially from those of the parties in power>>, comunque e sempre legate alla <<market economy>> (p. 31).

conferido derechos políticos especiales y que les han permitido formar por primera vez sus propios vehículos electorales>>⁴⁶². Così dimostrando <<the political and organizational maturity of a population that had been excluded from politics or unable to overcome the efforts of non indigenous elites to dominate and manipulate its political behavior>>⁴⁶³.

Ed infatti, negli ultimi due decenni partiti filoindigenisti o movimenti politici indigeni sono passati al governo di molti paesi latinoamericani o comunque hanno raggiunto livelli elevati di presenza nei posti di potere chiave. Movimenti indigeni normalmente integrati e coalizzati con partiti di sinistra antineoliberali che aggiungono al programma di governo progressista e antineoliberalista il pilastro dell'autodeterminazione dei popoli indigeni.

E' pur da rilevare che, in linea di massima, i partiti/movimenti filo-indigeni di più grande successo o addirittura arrivati a governare il paese non hanno mai cavalcato l'onda – secondo altri partiti, invece, conseguenziale – del etnonazionalismo radicale. Anzi (come nel caso del MAS in Bolivia e dell'ASI in Colombia) hanno adottato un approccio pragmatico ed inclusivo anche verso i non indigeni così trovando in questi ulteriore sostegno elettorale. Questi movimenti si sforzano di essere <<an inclusive not an exclusive party [...]. [They] did not want to go from being excluded to excluding others>>⁴⁶⁴.

E questo conferma che i movimenti indigeni, non solo hanno articolato un'alternativa antineoliberale e antiglobalizzazione ma hanno apertamente sfidato il progetto di omogeneizzazione nazionale portato avanti dai bianchi subordinato al potere economico e politico stranieri, provando però ad includere in un discorso politico olistico gli stessi non-indigeni, anch'essi importanti per la tutela del bene Politico comune. E' indiscutibile, dunque, che questi movimenti <<[...] simbolizan una nueva era de legitimidad e integración política>>⁴⁶⁵.

Ciò, a dimostrazione che l'“incapsulamento etnico” o la violenza (a volte registrati) non sono fenomeni intrinseci alla cultura indigena ed alle loro forme di mobilitazione ma piuttosto conseguenza di fattori esterni - come le restrizioni all'accesso alle decisioni politiche fatte su base etnica – che provocano pratiche distruttive⁴⁶⁶.

⁴⁶² VAN COTT D. L., *Los Movimientos Indígenas y Sus Logros (op. cit.)*, p. 142.

⁴⁶³ VAN COTT D. L., RICE R., *Indigenous' People political parties (op. cit.)*, p. 710. A dire delle autrici l'emergere di questi partiti e le loro performances elettorali sono dovute a fattori istituzionali, demografici e di diffusione nonché da condizioni strutturali e politiche (p. 711).

⁴⁶⁴ RAUL MADRID, *Indigenous Parties and Democracy in Latin America*, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, n. 4, 2005, p. 164 – 165, cita Dionisio Nuñez (deputato del MAS) in un suo intervento del 2004.

⁴⁶⁵ VAN COTT D. L., *Los Movimientos Indígenas y Sus Logros (op. cit.)*, p. 156.

⁴⁶⁶ MAÍZ R., *Indianismo y Nacionalismo en Bolivia: Estructura de Oportunidad Política, Movilización y Discurso*, in GIRAUDO L., *Ciudadanía y Derechos Indígenas en América Latina (op. cit.)*, p. 131. La lettura “classica” è che gli indigeni hanno un forte senso identitario, che sono finalmente non più *campesinos* bensì indigeni con una identità collettiva definita chiaramente (epistemologia realista estrema). Dall'altro lato: epistemologia costruttivista radicale secondo cui le etnie indigene non sono altro che il risultato delle ideologie o delle teorie etniciste che le inventano. E poi c'è la via di mezzo dell'autore che è il costruttivismo realista, secondo cui dunque l'identità indigena è costruzione del nostro quadro ideologico e ciò limita le nostre capacità interpretative. Tuttavia un mondo indigeno

2.1. Il costituzionalismo multiculturale e le politiche per la partecipazione elettorale degli indigeni

Come già accennato dalla fine degli anni '80 diversi paesi dell'America Latina hanno intrapreso una seria politica di revisione costituzionale con un'estrema attenzione alla questione indigena ed in generale alla richiesta popolare di maggiore partecipazione e rappresentatività. Le costituzioni di questi Paesi guardano all'inclusione indigena, al rispetto dei loro diritti culturali ed identitari con una visione esplicita di pluriculturalità e multietnicismo.

Gli studiosi parlano dunque di un modello regionale di “costituzionalismo multiculturale”, inglobato in una nozione di Stato “multietnico e pluriculturale”. Concetto che non implica che ogni popolo debba crearsi il proprio Stato in autonomia ma piuttosto che si cambi <<la idea de un Estado cultural y socialmente homogéneo por un nuevo modelo político que acepte su realidad social y reconozca la existencia de sus diversas realidades socioculturales>>⁴⁶⁷.

Il “Costituzionalismo multiculturale” include perciò il riconoscimento 1. dell'identità differenziata indigena; 2. dei sistemi giuridici indigeni; 3. della protezione delle terre e delle risorse indigene; 4. dell'educazione bilingue e delle lingue indigene. Ancora, le nuove Costituzioni parlano di: 5. ampie sfere di autonomia politica – cioè di uno spazio geografico autonomo che è da sempre la rivendicazione comune dei popoli indigeni (base materiale della cultura indigena)⁴⁶⁸. E proprio tale discorso “autonomista” ha spinto alcuni paesi (come Colombia e Venezuela) ad istituire seggi *ad hoc* per indigeni, il Perù a prevedere la soglia minima di presenza indigena nelle liste partitiche del 15% e la diffusione su tutto il continente delle municipalità indigene nonché delle *Defensorias del Pueblo*.

Ma aldilà dei processi di decentralizzazione⁴⁶⁹ – che hanno spinto le popolazioni indigene all'idea ed alla pratica di autogoverno ed hanno alimentato il modello c.d. “autoctono o originario” di

esiste ma esiste nei nostri confini ideologici (p. 133). Dunque le precondizioni etniche differenziali (lingua, cultura, etc) non sono fattori preesistenti ma strumenti di mobilitazione politica usati dai leader politici per rafforzare i movimenti indigenisti (p. 134).

⁴⁶⁷ COLMENARES OLIVAR R., *El Derecho Consuetudinario Indígena en Centro y Sur América: El Caso Venezuela*, in *Fronesis, Revista de Filosofía Jurídica*, Ediciones Astro, 2006, p. 2. L'Autore rimarca che lo sviluppo di molti dei diritti indigeni si deve anche alla <<influencia de la normativa internacional de derechos humanos en las cartas fundamentales de los países, en especial con el enfoque multicultural de los derechos colectivos o de grupos>> (p. 1 – 2).

⁴⁶⁸ VAN COTT D. L., *Los Movimientos Indígenas...* (op. cit.), p. 149 e ss. Tale spazio geografico autonomo si concretizza nella <<propriedad colectiva e inalienable de la tierra>> (p. 149).

⁴⁶⁹ Molto interessante è notare, insieme con ZEGADA CLAURE (*Indígenas y Mujeres...*, op. cit.), p. 14 e 15), che alcune delle forme di partecipazione o decisione politica adottate poi dalla comunità indigene dei due paesi analizzati (Messico e Bolivia) siano state fatte proprie dalle stesse sebbene introdotte invece dalla corona spagnola, per diverse ragioni. Basti pensare ai “cachiques apoderados”, al “chacha warmi”. Parallelamente a queste forme più o meno integrate si sono sviluppate altre forme di tipo comunitario mediante sistemi di autogoverno paralleli alla struttura statale o addirittura del tutto scollegati dalla stessa, producendo forme distinte o alternative di gestione politica.

salvaguardia ed applicazione di norme indigene consuetudinarie⁴⁷⁰ - uno dei punti che accomuna molti paesi del Continente latino americano – e che ha dato nuova linfa ai movimenti indigeni - è il fatto che le rispettive Costituzioni permettano alle organizzazioni indigene di presentarsi senza la necessità di costituirsi in partito politico, facendo così cadere le barriere partitiche prima stringenti. Ciò ha stimolato – stavolta sotto l'egida del c.d. sistema integrazionista⁴⁷¹ - un'attiva partecipazione (soprattutto in Venezuela, Colombia ed Ecuador) dei rappresentanti indigeni <<en el debate sobre la naturaleza de la ciudadanía, contribuyendo a aportar una definición más participativa que defendiera, por ejemplo, la legalización de instrumentos democráticos más directos>>⁴⁷². Ed infatti la strada del costituzionalismo multiculturale è stata intrapresa specialmente nei paesi dove <<los grupos indígenas pudieron participar en procesos constituyentes>>⁴⁷³.

Ed è proprio la partecipazione dei popoli indigeni alla vita politica (autonoma o integrata) il pilastro delle riforme costituzionali in senso multiculturale. Pilastro su cui poggia – e che dunque giustifica – un <<derecho especial y diferenciado>>, conseguenza della <<serie de obstáculos e impedimentos, incluso prejuicios, que han desfavorecido [la] participación [de las minorías indígenas] en el sistema político>>⁴⁷⁴.

2.2. Conclusioni

Può perciò dirsi che la produzione politica di una etnicità indigena non richieda soltanto l'esistenza di una differenza etnico culturale né la mera mobilitazione politica, bensì sono necessarie delle precondizioni e delle condizioni che messe insieme danno un peso all'azione politica degli indigeni.

Nell'analisi dei 3 casi studio guarderemo, dunque a:

1. Precondizioni etnico-culturali⁴⁷⁵; 2. precondizioni economico-sociali; 3. una struttura di

⁴⁷⁰ GOMAR NAVA S. O., *Derecho Indígena Electoral Comparado*, Relazione presentata al *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, Chihuahua, 2-3.10.2008, p. 1.

⁴⁷¹ GOMAR NAVA S. O., *ibidem*, p. 1. L'Autore si rifa alla distinzione e definizione di SILVA ADAYA J. C., *Control de Constitucionalidad y Elecciones Indígenas*, México, Porrúa.

⁴⁷² VAN COTT D. L., *Los movimientos indígenas y sus Logros (op. cit.)*, p. 148. Normalmente questi leader indigeni hanno aderito a blocchi di centro-sinistra i quali finalmente aprirono le porte alla partecipazione indigena. L'enorme ed importante lavoro fatto nei processi di riforma costituzionale <<les permitió adquirir una experiencia directa de compromiso fructífero con la élite estatal y política y a la vez ser conscientes de la firmeza de sus reivindicaciones y de su espaldarazo popular>> (p. 148).

⁴⁷³ DUQUE DAZA J., *Las Organizaciones Políticas Étnicas en Colombia*, in *Iberoamericana VIII*, n. 32, 2008, p. 10.

⁴⁷⁴ DUQUE DAZA J., *ibidem*, p. 10. Infatti, ed è anche la posizione assunta nel nostro elaborato – si ritiene che <<en situaciones normales de competencia las minorías étnicas difícilmente podrían obtener escaños y representación en los órganos legislativos>> (p. 10).

⁴⁷⁵ In MAÍZ R., *Indianismo y Nacionalismo en Bolivia (op. cit.)*, p. 136 e ss., si intende <<la existencia de un “nosotros” versus “los otros”>>.

opportunità politica di tipo formale ed informale⁴⁷⁶; 4. una mobilitazione politica⁴⁷⁷.

E' assodato che l'America Latina ha vissuto fino agli anni '80 un processo di crisi della rappresentanza democratica che ha stravolto il quadro delle preferenze elettorali saldamente in mano ai partiti politici e che ha indotto l'elettorato indigeno (ma non solo) alla ricerca di nuove e più affidabili alternative politiche. I diversi interventi giocati a livello costituzionale e/o di legge ordinaria per garantire maggiore efficienza, efficacia e trasparenza si sono rivelati insufficienti e non in grado di rappresentare una <<realidad diversa y controvertida que no se resuelve con la fórmula un individuo-un voto>>⁴⁷⁸.

Con il riconoscimento del diritto alla differenza etnica e culturale delle popolazioni indigene da parte della maggioranza delle Costituzioni latinoamericane si è sancito l'ingresso di un nuovo soggetto di diritto negli ordinamenti rispettivi: i popoli indigeni. Soggetto di diritto che è tutelato dallo Stato pluriculturale che conserva carattere collettivo e dunque ammette la coesistenza di più sistemi normativi. Ed è proprio questa formula tutta latinoamericana che consente che <<las normas estatales y las no formales convivan en armonía con las formas de intersubjetividad y control social propias de humanos historicamente diferenciados del conglomerado estatal, como lo son por antonomasia las poblaciones indígenas>>⁴⁷⁹.

3. Venezuela: la rivoluzione bolivariana ed i diritti elettorali degli indigeni.

Indipendente dal 1830, dopo aver subito nel Secondo Dopoguerra una serie di rovesciamenti istituzionali con il sostegno militare e spargimenti di sangue, dopo aver assistito alle prime politiche di nazionalizzazione delle risorse naturali dalla fine degli anni '60 ed alla profonda crisi economica e politica degli anni '80, il Venezuela rappresenta un paese che è uscito tardi dal blocco partitico rispetto agli altri paesi latinoamericani, <<el último [...] en cambiar estructural e ideológicamente su constitución [...]>>⁴⁸⁰.

Dopo un periodo di dittatura tra il 1948 ed il 1958 il partito *Acción Democrática* (fondato nel 1941) portò in trionfo 4 Presidenti tra gli anni '60 e gli anni '90. In questo periodo si concluse il c.d. *Pacto*

⁴⁷⁶ Qui MAÍZ (*ibidem*) intende elementi formali quali la decentralizzazione politica, l'apertura dell'accesso all'agone elettorale/politico; ed elementi informali: crisi del sistema di partiti, disallineamenti elettorali, disponibilità di nuovi alleati.

⁴⁷⁷ Cioè, una <<existencia de un grupo indígena como una evidencia indiscutible>>, RAIZ M., *Ibidem*, p. 136.

⁴⁷⁸ ZEGADA CLARE M. T., *Indígenas y Mujeres...* (*op. cit.*), p. 62. Secondo l'Autrice è d'obbligo porsi in un'ottica onnicomprensiva che agisca sulla questione della partecipazione indigena con un'operazione di sistema, non limitata alle riforme elettorali ma aperta alle politiche di *welfare* e di tutela del diritto alla differenza.

⁴⁷⁹ COLMENARES OLIVAR R., *El Derecho Consuetudinario Indígena en Centro y Sur América: El caso Venezuela, Frónesis*, dic. 2006, vol.13, no.3, p.56-99, p. 12 che cita PEÑA JUMPA (*Pluralismo Jurídico en Perú*, Revista Deshaciendo Entuertos. n. 3, Lima, Perú, 1994). E' dunque concetto sociologico basato sulla tutela del diritto alla diversità che è frutto di una concezione anti universalista e anti relativista dell'interpretazione dei diritti umani).

⁴⁸⁰ COLMENARES OLIVAR R., *ibidem*, p. 4.

Punto Fijo, sorta di *conventio ad excludendum* fra i maggiori partiti nei confronti del *Partido Comunista de Venezuela*. Tuttavia, fin dagli inizi degli anni '90 il sistema saldamente bipartitico comincia a scricchiolare, sulla scorta di una sempre più inesistente fiducia dei cittadini, spettatori inerti di povertà e corruzione, di una crisi del prezzo del petrolio che indebitò l'intero paese. Carlos Andrés Pérez – l'ultimo Presidente di *Acción Democrática* – fu condannato a diversi anni di carcere alla fine degli anni '70. Il COPEI arrivò alla Presidenza del Paese con Rafael Caldera nel 1969 e di nuovo con lui nel 1993, in coalizione con *Convergencia Nacional*. Da qui il declino dei partiti storici venezuelani è segnato. Ed anche le popolazioni indigene si mettono in moto per dare il colpo di grazia. Nell'ottobre 1997 il CONIVE (Consejo Nacional Indigenas de Venezuela creato dalla *Federación Indígena del Estado Bolívar* - FIB, fondata nel 1973) convoca il “Giorno della Resistenza contro la nuova colonizzazione”, dichiarandosi totalmente in disaccordo con l'impostazione stato-centrica assunta. Nell'ottica del CONIVE, infatti, <<these new structures aimed to provide an appropriate legal framework for companies to exploit the gold mines located on indigenous territories>>⁴⁸¹.

Solo nel 1999, dopo l'elezione di Chavez – eletto come outsider nel 1998 -, il paese legato storicamente agli ideali Bolivariani si dà finalmente un *imprinting* fortemente multietnico e pluriculturale⁴⁸². Con Chavez Presidente il Venezuela ha vissuto un rinnovamento sociale profondo – sebbene molti parlino di “dittatura democratica” - con la creazione di una *Asamblea Constituyente* e con il voto di una nuova Costituzione (CRBV: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*) nel 1999. Costituzione che rientra pienamente nel costituzionalismo multiculturale latinoamericano degli anni '90 e che prevede un titolo (il III all'interno del capitolo VIII) dedicato espressamente ai popoli indigeni⁴⁸³. A partire da questo quadro di riferimento <<varias instituciones, entidades y organizaciones de alcance nacional que representan intereses de la población indígena>>⁴⁸⁴ hanno cominciato a collaborare con il Governo di Hugo Chávez. Tra queste proprio il

⁴⁸¹ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 43. A tal proposito gli Autori concludono che forse <<the importance of local governments and (negative) role that the process of municipalisation and remunicipalisation play in different regions of the country has not been sufficiently discussed>>. Purtuttavia, non può non riconoscersi che, guardando allo scenario attuale latinoamericano <<municipalities are now the appropriate institutions on which to build modern indigenous social organisation>> (p. 43).

⁴⁸² Il censo venezuelano del 2001 attesta che vi sono in Venezuela 511.408 indigeni in 34 gruppi culturalmente differenziati che costituiscono una minoranza quantitativa (2,09%) su un totale di circa 24 milioni di abitanti (in COLMENARES OLIVAR, *El derecho consuetudinario...* (*op. cit.*), p. 10). 178.343 di essi, cioè il 33,3% della popolazione indigena venezuelana vivono in comunità, in 8 stati federali. La maggioranza di questi vive negli stati di Zulia, Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro, e nelle zone rurali e boschive nelle aree di frontiera.

⁴⁸³ ANGOSTO FERRÁNDEZ, *La Competencia por la Representación indígena en las Elecciones Venezolanas* (*op. cit.*), p. 19 – 20. Come vedremo anche in seguito, sebbene i diritti differenziati siano arrivati tardi nel Paese, <<con la amplitud de los contemplados en la CRBV el país quedó situado a la cabeza del grupo continental de naciones que los han reconocido>> (p. 20).

⁴⁸⁴ KRZYWICKA K., *Situación Jurídica De Los Pueblos Indígenas En Venezuela. Dilemas De Representación Y Participación*, in *Revista del CESLA*, núm. 14, 2011, pp. 73-107, Uniwersytet Warszawski Polonia, p. 78.

CONIVE y la Organización Nacional de Estudiantes Indígenas de la República Bolivariana de Venezuela (ONEIVE).

Tale processo di superamento dello Stato mono-etnico in ottica pluralista ha dovuto scontrarsi con una pur diffusa visione integrazionista, condivisa da molti venezuelani e sintetizzata nelle parole di un ammiraglio dell'Instituto de Estudios Fronterizas <<“the natives must be treated like the peasants, giving them land by means of cooperatives with property title; in this way the state would not be endangering its own legal system”>>⁴⁸⁵. Questa posizione fortemente integrazionista se non ghezzante dimostra che la crisi della società venezuelana prima fondata sullo stato mono-etnico insieme alla crisi dei partiti politici <<left indigenous peoples with few possibilities of channelling their demands within the institutional framework>>⁴⁸⁶. Fino all'elezione di Chavez parte del percorso politico di emancipazione indigena tende alla <<radicalisation and even, at times, to the formation of guerrilla groups, with violence and death>>. Con la c.d. “Revolución Bolivariana” inaugurata nel 1998 le élite prima al governo si sono sentite isolate ed hanno intrapreso una durissima opposizione ad ogni tipo di cambiamento dello *status quo*.

3.1. Il Venezuela e le istanze indigene

Fino alla Costituzione del 1999 era in vigore la Costituzione del 1961 nella quale solo l'art. 77 si riferiva ai popoli indigeni. In questo articolo lo Stato si impegnava a migliorare le condizioni di vita della popolazione contadina ed a creare un sistema di protezione delle comunità indigene al fine di includerle nella vita dello Stato. Il progetto di *Ley de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas* che prevedeva norme dettagliate in merito non fu mai implementata. La *Oficina Central de Asuntos Indígenas de Venezuela* nel 1968 pubblicò il bollettino informativo *Programa de Civilización y Protección de Indígenas* indicandovi le attività svolte dalla neocostituita *Comisión Indigenista Nacional*. La Convenzione OIL n. 107 fu ratificata nel 1982. La ben più innovativa e garantista Convenzione n. 189 – emanata dall'OIL nel 1989 – fu ratificata dal Venezuela addirittura nel 2001. Anche durante la “*década de los pueblos indígenas*”, nella quale la maggioranza dei paesi latinoamericani introdusse in costituzione i diritti specifici delle comunità indigene, e fino alla fine degli anni '90 <<la población autóctona no fue protegida por la legislación indígena y no recibía la atención de las autoridades estatales>>⁴⁸⁷.

Eppure, con grande sforzo e tempi più lunghi, la dialettica costruttiva e grazie ai leader politici indigeni e non che si sono poi susseguiti il Venezuela si è trasformato nel <<“least likely” case of

⁴⁸⁵ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 34.

⁴⁸⁶ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *ibidem*, IWGIA, p. 34. In questo contesto oramai i partiti politici hanno del tutto perso la capacità di <<lead society down alternative and peaceful paths>>.

⁴⁸⁷ KRZYWICKA K., *op. cit.*, p. 81.

marginalized groups obtaining constitutional rights>>⁴⁸⁸. Rispetto alla storia delle altre nazioni latinoamericane - dove il rispetto dei diritti indigeni era stato ottenuto o per lo meno garantito con la forza anche da organizzazioni di tipo militare (Mexico, Ecuador, Guatemala), in Venezuela le aspirazioni indigene trovarono sbocco <<dentro de la estructura constitucional>>⁴⁸⁹, a seguito dell'accordo previo con Chavez nel 1998 che li includeva nel processo di riforma costituzionale. Ed infatti, il sostegno di alleati chiave, la drammatica divisione delle élite prima governanti, il divario sociale ed etnico ma anche gli eventi ed i trend internazionali - insieme ad un'elevata interazione fra movimenti sociali e struttura politica - hanno assicurato agli indigeni venezuelani di ottenere <<rights that are comparable or superior to those obtained in neighboring countries with more consolidated movements>>⁴⁹⁰ e di rappresentare <<un emblemático caso de reconocimiento formal de estos derechos colectivos [...]>>⁴⁹¹.

La Costituzione del 1999 e le successive leggi ad essa legate hanno riconosciuto la soggettività giuridica dei gruppi sociali esclusi sino ad allora <<y los incluyeron al sistema político, no sólo en el marco de las instituciones y prácticas electorales, sino también a través de su participación en la vida económica y social>>⁴⁹².

Tuttavia gli enormi progressi “formali” in tema di inclusione partecipativa degli indigeni nei processi elettorali e di governo non hanno ancora e del tutto emancipato i movimenti indigeni dai partiti tradizionali. Questi ultimi sono molto interessati al bacino elettorale indigeno che in effetti sta acquisendo sempre più peso elettorale e spazio nel dibattito pubblico. Ed i movimenti indigeni, dal canto loro, sempre più interessati a sancire alleanze “extra-indigene” per poter arrivare al governo. Questa ambigua corrispondenza tra due forme politiche prima contrapposte – si palesa quando <<los representantes indígenas elegidos en comicios ajustan sus reclamos a lo considerado como aceptable en los partidos políticos convencionales y no a lo planteado (al menos discursivamente) en las organizaciones o comunidades indígenas de las que proceden>>⁴⁹³.

⁴⁸⁸ VAN COTT D. L., *Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation*, in *Latin American Perspectives*, Vol. 30, n. 1, 2003, p. 50.

⁴⁸⁹ COLMENARES OLIVAR, *op. cit.*, p. 5. Il 20 marzo del 1998, i dirigenti indigeni incontrarono il Presidente Chavez e con lui firmarono un accordo con il quale lo Stato Venezuelano si sarebbe impegnato a saldare il debito storico con le comunità indigene del territorio. Un anno dopo, il 24 marzo, <<el Consejo Nacional Electoral (CNE) definió el modo de participación indígena dentro del proceso constituyente>> (p. 5).

⁴⁹⁰ VAN COTT D. L., *Andean Indigenous Movements...* (*op. cit.*), p. 50.

⁴⁹¹ COLMENARES OLIVAR, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁹² KRZYWICKA K., *op. cit.*, p. 91.

⁴⁹³ ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *La Competencia por la Representación Indígena en las Elecciones Venezolanas* (*supra*), p. 13. L'interesse dei partiti tradizionali ad alleanze con attori politici indigeni è probabilmente stimolato dalla elevata <<polarización política>> (p. 13) che vive dal 1998 il Venezuela.

3.2. Sistema elettorale, elezioni e partiti indigeni

La strategia di organizzazione e disegno delle circoscrizioni elettorali o dei confini territoriali locali influenzano il grado (in termini qualitativi e quantitativi) di partecipazione indigena ai processi elettorali.

Sebbene in una fase di crisi politica, nel 1988 furono create in Venezuela 2 circoscrizioni elettorali (Amazonas e Delta Amacuro, con elevata concentrazione indigena – rispettivamente 49.7 e 19.1 %) all'infuori delle delimitazioni geografiche degli Stati Federali. La creazione di tali distretti “indigeni” ha invogliato la formazione di nuovi partiti e/o movimenti indigeni e la loro rappresentatività, potendo infatti partecipare senza il rischio di competitors sullo stesso territorio. Nuove circoscrizioni elettorali, dunque, <<will be associated with a greater propensity to form indigenous parties and the enhanced electoral performances of such parties>>⁴⁹⁴.

Tali scelte di ingegneria elettorale hanno consentito che nel 1998 alcuni partiti indigeni ottenessero un ottimo risultato elettorale nello Stato Amazonas - dove la popolazione indigena raggiunge il 49%. Sull'onda di una rinnovata politica di partecipazione, dunque, nel 1998 l'Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) fondò il partito Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (PUAMA) con la missione di lottare per l'inclusione dei diritti delle popolazioni indigene nella Costituzione dello Stato Amazonas. Il PUAMA ottenne un seggio nel 1998 ed un altro nell'Assemblea Costituente del 1999. Nel 2000, finalmente ha ottenuto il Governatore delle Amazonas, 1 deputato nell'Assemblea legislativa, 1 rappresentante nella Asamblea Nacional e 10 consiglieri nelle corporazioni municipali⁴⁹⁵.

In una iperbole locale-nazionale-globale proprio dallo Stato Amazonas è nata in quel periodo e poi sviluppata una chiara ideologia di lotta per i diritti indigeni, specifici e vitali, che si è andata organizzando in reti politiche e sociali sofisticate in ogni Stato Federale, <<interconectados con fuertes organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales>>⁴⁹⁶. Dal 2004 al 2010, 171 organizzazioni indigene hanno presentato propri candidati nelle varie elezioni Venezuelane.

Il sistema elettorale venezuelano – sistema di voto misto che prevede per l'*Asamblea Nacional* 110 deputati eletti a maggioranza e 52 con sistema proporzionale (sistema misto “alla tedesca”) - si basa su 3 normative fondamentali: la *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*; la *Ley de elección y remoción de gobernadores y alcaldes*; e la *Ley orgánica de Regimen Municipal*. Queste

⁴⁹⁴ RICE R., VAN COTT D. L., *The Emergence of Indigenous Peoples' Political Parties...* (supra), p. 721. La creazione di nuovi distretti elettorali è stata molto utilizzata in America Latina nei processi di decentralizzazione degli anni '90. Molti di questi <<were carved out of large rural and Amazonian territories and, thus, coincided with significant indigenous populations>> (p. 719).

⁴⁹⁵ VAN COTT D. L., *Los movimientos indígenas y sus logros*, op. cit., p. 155.

⁴⁹⁶ COLMENARES OLIVAR, *El Derecho Consuetudinario Indígena...* (op. cit.), p. 4.

tre disposizioni sono emanazione del e ruotano attorno all'art. 63 della *Constitución de la República Venezolana*⁴⁹⁷ del 1999.

La *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política* (LOSPP), invece, contiene disposizioni generali e specifiche per la corretta organizzazione e funzionamento di tutti gli atti relativi ai processi elettorali nazionali (vedasi art.1⁴⁹⁸) e regola aspetti quali: la determinazione del numero dei deputati della *Asemblea Nacional*, dei deputati dei *Consejos Legislativos Regionales*, il quoziente per l'aggiudicazione dei deputati nazionali e regionali nonché la conformazione del registro elettorale permanente⁴⁹⁹.

Nell'ottica multiculturale e pluriethnica, la Costituzione Venezuelana – così come riformata - offre tutela specifica e speciale alle popolazioni indigene per incoraggiarne la partecipazione elettorale e la rappresentanza politica. All'art. 125 statusisce che *Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.*

In attesa dell'approvazione della legislazione *orgánica* la CBRV prevede una disposizione transitoria (la n. VII) dove fissa i principi che regolano la elezione di rappresentanti indigeni.

In base a questa disposizione, i candidati indigeni devono per legge possedere i seguenti requisiti:

- a) aver rivestito o rivestire cariche di autorità tradizionale nella propria comunità;
- b) aver seguito un percorso chiaro di lotta per la tutela dell'identità indigena;
- c) aver svolto azioni a beneficio dei popoli e delle comunità indigene;
- d) appartenere ad organizzazioni indigene legalmente costituite da almeno 3 anni⁵⁰⁰.

La Costituzione del 1999 e la successiva *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas*

⁴⁹⁷ L'art. 63 della Costituzione Venezuelana recita:

El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

⁴⁹⁸ Art. 1 LOSPP:

- Esta Ley, regirá los procesos electorales que se celebren en todo el Territorio Nacional, mediante el sufragio universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la República, Gobernadores de Estado, Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales, miembros de las Juntas Parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes. También se aplicará esta Ley en la organización y realización de los referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley.

- Los Gobernadores de Estado se elegirán de acuerdo a lo previsto en esta Ley y en la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.

- Todos los actos a que se refiera esta Ley serán de carácter público.

⁴⁹⁹ ETICA Y VALORES, *El Sistema Electoral Venezolano*, p. 14.

⁵⁰⁰ ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *op. cit.*, p. 21. Nell'applicazione del <<filtro amministrativo de “indigenidad”>> (punto *sub b*)), l'autore rileva l'elevata discrezionalità e soggettività per cui la semplice appartenenza a comunità indigene potrebbe risultare sufficiente per la candidatura a tutto vantaggio della partecipazione politica delle stesse (p. 23).

(LOPCI – del 2005) riservano agli indigeni 3 seggi nell'Assemblea Nazionale (Area Occidente, Sur e Oriente)⁵⁰¹. Nei consigli legislativi federali invece tale legge prevede 1 seggio indigeno per Stato in otto Stati⁵⁰². I seggi “riservati” vengono assegnati con sistema elettorale di maggioranza relativa dei voti validi⁵⁰³.

La *Ley Orgánica de Proceso Electorales* (LOPE del 2009) ha sancito (all'articolo 183⁵⁰⁴) che in ogni stato dove vi siano più di 500 indigeni è possibile avere un legislatore nei consigli legislativi. Sebbene questa norma consentirebbe a tutti gli Stati venezuelani di avere rappresentanza indigena, si è ricorso finora più al criterio di ancestralità che puramente a quello numerico⁵⁰⁵. Con la LOPE poi si è offerta agli indigeni la possibilità di candidarsi e farsi eleggere non necessariamente in un'organizzazione o movimento indigeno ma anche come indipendenti (autocandidati) o addirittura inseriti in partiti tradizionali. Ciò, pur sempre che (come previsto dalla disposizione transitoria in costituzione e dall'art. 186⁵⁰⁶ della stessa LOPE) abbiano realizzato azioni per il bene dei popoli e comunità indigene e lottato per la tutela dell'identità indigena⁵⁰⁷. Si segnala dunque un'apertura anche ai partiti tradizionali – pur sempre nella tutela dell'interesse indigeno comunitario - che supera il pregiudizio antipartitista che aveva incarnato la struttura multiculturale della Costituzione del 1999. Infine, in sostituzione al sistema proporzionale personalizzato, usato fino ad allora, dalle elezioni del 2010 fu introdotto un sistema elettorale parallelo o segmentato (art.7⁵⁰⁸).

⁵⁰¹ Artículo 54 LOPCI:

En la Asamblea Nacional, los pueblos indígenas serán representados por tres (3) diputados conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales serán elegidos de acuerdo a la ley electoral.

⁵⁰² ANGOSTO FERRÁNDEZ, *supra*, p. 21. Gli Stati dove è prevista la riserva di un seggio indigeno per i *Consejos Legislativos Federales* sono: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre, Zulia.

⁵⁰³ Artículo 177 LOPE:

El sistema de elección correspondiente a la representación de los pueblos indígenas establecida en la Constitución de la República, las leyes y convenios internacionales, es el de mayoría relativa de votos válidos.

⁵⁰⁴ Artículo 183 LOPE:

En cada estado, establecido como circunscripción indígena, con población superior o igual a quinientos indígenas se elegirán un legislador o una legisladora a los consejos legislativos, con su respectivo suplente, siempre que dicha población esté constituida en comunidad o comunidades indígenas y sus decisiones sean colectivas.

⁵⁰⁵ ANGOSTO FERRÁNDEZ, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁰⁶ Artículo 181 LOPE:

Son requisitos indispensables para postularse como candidato o candidata a diputado o diputada indígena a la Asamblea Nacional, ser venezolano o venezolana, hablar su idioma indígena, y cumplir con al menos una de las siguientes condiciones:

1. Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
2. Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
3. Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
4. Pertener a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

⁵⁰⁷ ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *op. cit.*, p. 22 – 23.

⁵⁰⁸ Artículo 7 LOPE

Los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Gobernador o Gobernadora de estado y Alcalde o Alcaldesa de municipio y demás cargos universales se elegirán en base a la mayoría relativa de votos.

3.3. Prospettive e criticità

Dal 1999 ad oggi il Venezuela ha realizzato innumerevoli sforzi legislativi e giurisprudenziali per consolidare – tra gli altri – il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica delle popolazioni indigene e darvi forza vigente <<hacia una forma de Estado democrático de nuevo siglo, más justo, participativo y incluyente, que reconozca a los actores olvidados de la historia>>⁵⁰⁹. Tuttavia, nel passaggio dal formale al sostanziale l'analisi assume sfumature diverse.

Infatti, dai dati mostrati da Angosto Ferrándes⁵¹⁰ si deduce che – aldilà del *multiorganizacionismo extremo*⁵¹¹ – grandi sono le differenze fra le diverse elezioni. Queste sono principalmente basate sulla differente area geografica di riferimento e sul livello elettorale di intervento (nazionale, locale, continentale). Risulta però chiaro che la maggioranza degli attori indigeni in territorio venezuelano <<asume principalmente una labor local o cuando mucho regional que replica la estructura administrativa nacional>>⁵¹². A livello nazionale e continentale, invece, il potere di attrazione elettorale sembra affievolirsi. Ciò conferma una delle teorie dell'azione collettiva sociale (quella della “mobilitazione delle risorse”) secondo cui la mancanza di risorse economiche impedisce alle realtà indigene di partecipare, sebbene inglobate in una realtà “formalmente” sensibile alla loro partecipazione elettorale e relativa rappresentanza politica.

Ed è proprio la mancanza di risorse economiche che spinge i movimenti indigeni a dialogare ed accordarsi in senso politico con i partiti “tradizionali”.

Sebbene siano state create – come abbiamo visto - circoscrizioni elettorali dedicate agli indigeni ciò non vuol dire automaticamente che una organizzazione indigena sia in grado da sola di esprimere un proprio rappresentante. Ma piuttosto sono i partiti politici “tradizionali”⁵¹³ gli strumenti che gli indigeni cercano per poter finalmente governare il potere democratico in Venezuela.

Altrettanto rilevante è il fatto che la partecipazione politica dei popoli indigeni resti fortemente legata alla scelte politiche della c.d. “Rivoluzione Bolivariana” e comunque <<controlada y dirigida por el poder ejecutivo central, según el proyecto político del desarrollo del país>>⁵¹⁴.

⁵⁰⁹ COLMENARES OLIVAR R., *El Derecho Consuetudinario...*(*op. Cit.*), p. 4. Tali progressi – come accennato – non sarebbero stati possibili senza la <<tenaz lucha del movimiento indígena en cada espacio geopolítico por alterar las condiciones de injusticia, discriminación y opresión>> (p. 1).

⁵¹⁰ ANGOSTO FERRÁNDEZ, *op. cit.*, tavole a p. 24, 32, 35.

⁵¹¹ ANGOSTO FERRANDEZ, *ibidem*, p. 28.

⁵¹² ANGOSTO FERRÁNDEZ, *ibidem*, p. 28.

⁵¹³ ANGOSTO FERRANDEZ, *ibidem*, rintraccia i motivi per cui i partiti li sostengono:

a) perché gli indigeni rappresentano il riferimento simbolico del processo di rifondazione democratica repubblicana cominciato nel 1999. Perché i partiti al governo si sono sempre presentati come sostenitori dei diritti dei popoli indigeni. Anche l'opposizione si trova comunque e ne è consapevole in una repubblica la cui costituzione è multi-etnica e pluriculturale.

b) Perché gli scranni indigeni hanno ovviamente lo stesso peso degli altri e vista la forte polarizzazione politica il sostegno dei rappresentanti indigeni può essere determinante per il blocco officialista come per quello oppositore (p. 37 – 38).

⁵¹⁴ KRZYWICKA K., *op. cit.*, p. 75.

A dispetto dei principi di autonomia ed autogoverno, infatti, pur sempre ribaditi in più occasioni dai Governi “Bolivariani”, in merito alla gestione della partecipazione a livello comunale/municipale (Ley Orgánica de los Consejos Comunal – 2009), si segnala un pericoloso allontanamento da questa concezione <<en favor a la centralización del Estado por medio de la eliminación de los mecanismos de descentralización en lo que se refiere a la organización, realización de políticas públicas, autonomía territorial y formas de la democracia participativa>>⁵¹⁵. Con questa divisione territoriale si promuove la partecipazione nelle strutture del potere popolare, ma la si subordina al controllo del potere centrale <<impon[iendo] la actividad en el marco de los Consejos Comunales y Comunas Socialistas>>⁵¹⁶.

Per cui, vista la crescente correlazione tra il voto di rappresentanza indigena e quello di rappresentanza convenzionale e visti i recenti passi indietro rispetto alla autonomia ed autogoverno effettivi e sostanziali delle popolazioni indigene – tanto da poter configurarsi una violazione del diritto delle stesse all'autodeterminazione e a proprie forme di organizzazione - in questo contesto <<hay muy pocas expectativas para que se atiendan aquellos reclamos de la población indígena relacionados con algunos de sus derechos constitucionales cuando éstos no estén en la agenda de los partidos de gobierno>>⁵¹⁷.

4. Bolivia: Morales “l'indigeno” e la rappresentanza politica degli indigeni. Il sistema elettorale

La sfida del bilanciamento fra il guadagno di nuovi spazi di decisione politica nella gestione delle proprie questioni locali ed il bisogno – nonché la necessità – di tutelare la validità delle autorità tradizionali indigene viene chiaramente palesata nel caso Boliviano.

La Bolivia ha una lunga tradizione di lotte indipendentiste, spesso legate alla ricchezza multiculturale ma anche alla presenza di riserve di idro-carburi, che hanno assistito al collasso del sistema politico. Sistema politico che ha prodotto <<[u]n electorado volatil y partidos debiles [que] han permitido la emergencia de *outsiders*>>⁵¹⁸. Con una grande popolazione indigena – <<el país con mayor proporción de población indígena de América Latina>>⁵¹⁹ - è anche il paese con la maggiore povertà e diseguaglianza sociale dell'America del Sud. Dagli anni '90 (con alcuni e deboli

⁵¹⁵ KRZYWICKA K., *ibidem*, p. 100.

⁵¹⁶ KRZYWICKA K., *ibidem*, p. 100.

⁵¹⁷ ANGOSTO FERRÁNDEZ, *op. cit.*, p. 50.

⁵¹⁸ RODRÍGUEZ OSTRIA G., *Bolivia, Perú y Ecuador; outsiders, izquierda e indígenas en la disputa electoral*, in *Cuestiones del Tiempo Presente* – coordinato da ARGOUSE A. e BURGOS E., p. 1.

⁵¹⁹ MAIZ R., *Indianismo y Nacionalismo en Bolivia*, *op. cit.*, p. 137. In base al Censo del 2001 – dall'autore citato – il 62% dei boliviani si dice indigeno (p. 137).

accenni negli anni '70) si è resa visibile l'emergenza del nazionalismo indigeno <<dotado de una singular capacidad de auto representación>>⁵²⁰.

Dopo la nuova costituzione del 1952 la forma di governo boliviana ha oscillato fra tentativi di rafforzare il ruolo presidenzialista ed esperimenti di rafforzamento del Parlamento. Entrambe le “tensioni” hanno portato alla <<acumulación de poder>>⁵²¹ tramite golpe militari o comunque politiche fortemente accentratrici.

Dal 1989 al 2003 la politica si è affidata ad un particolare “sistema pattizio”⁵²² che ha comportato stabilità governativa e alternanza, stimolando l'ascesa al potere di una nuova élite politica, prima silenziosa o inattiva. Tuttavia, quella che era un'esigenza del sistema <<terminó siendo una oportunidad para que los partidos de las distintas coaliciones se distribuyeran cargos en la administración pública>>⁵²³.

In questo scenario, tra il 1993 ed il 1997 il Presidente del Governo Gonzalo Sanchez de Lozada ed il Vice-presidente Victor Hugo Cárdenas misero le basi per la più importante riforma istituzionale, legale ed amministrativa dall'indipendenza boliviana. Tra le varie riforme compiute ne spiccano due: la riforma Costituzionale del 1994 – dove lo stato boliviano viene finalmente definito <<multicultural and pluriethnic>>⁵²⁴ e dove l'articolo 171⁵²⁵ non solo riconosce i diritti sociali economici e culturali degli indigeni ma offre anche legale riconoscimento alle autorità tradizionali indigene; e la Legge di Partecipazione Popolare (sempre del 1994) attraverso la quale –

⁵²⁰ RODRÍGUEZ OSTRIA G., *supra*, p. 2. Secondo l'Autore i principali spazi di auto rappresentazione degli indigeni sono stati aperti dalle <<propuestas de reforma de “primera y segunda generación” impulsadas desde mediados de los años 80s>>.

⁵²¹ LAZARTE J. R., *Reforma Electoral en Bolivia*, UNAM www.juridicas.unam.mx, p. 269. Uno degli elementi che ha di certo aiutato la formazione di distorsioni nella accumulazione e gestione del potere è la struttura fortemente Presidenzialista dell'ordinamento boliviano. Il Presidente della Repubblica è <<al mismo tiempo jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de partido>>

⁵²² La Bolivia rientra nei sistemi c.d. “presidenziali” più che presidenzialisti, visto che il Parlamento può intervenire nell'elezione del Presidente della Repubblica (e così è avvenuto dal 1985 al 2005). Di fatto, secondo uno schema alquanto complicato, nel caso in cui la maggioranza assoluta non riesca ad eleggere il Presidente della repubblica, la palla passa al congresso che può eleggere presidente e vice presidente in base a quorum di garanzia. Questo sistema ha incentivato – almeno fino al 2003 – alleanze pattizie parlamentari per “eleggere” il presidente della repubblica al “secondo turno” (LAZARTE; *ibidem*, p. 283 - 284).

⁵²³ LAZARTE J. R., *ibidem*, p. 286.

⁵²⁴ ALBRO R., *Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia*, in *Latin American Perspectives*, n. 37, 2010, p. 75.

⁵²⁵ Articolo 171 - *Reconocimiento de derechos de pueblos indígenas*

I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado. (*Artículo modificado por Ley N° 12 de agosto de 1994).

decentralizzando il potere verso le realtà locali - si voleva <<achieve the consolidation of citizenship as a decisive contribution to fulfilling development objectives>>⁵²⁶. In concreto questa legge ha introdotto nuove municipalità urbane e rurali nonché il concetto di “municipalità indigena” con l'idea <<not seek to substitute the existing indigenous authorities by imposing mayors on them but [...] recognise indigenous authorities>> e in base al principio secondo cui le nuove municipalità dovessero preferibilmente <<coincide with indigenous social organisations>>⁵²⁷.

Per facilitare i processi partecipativi la Legge di Partecipazione Popolare prevede la costituzione degli OTB (*Organizaciones Territoriales de Base*), che di fatto offrono un *entry point*⁵²⁸ alla partecipazione politica diretta. C'è il dubbio, però, che le OTB abbiano anche il “potere” di <<prevent the formation of local political entities that have the power to grow and improve representation of indigenous interests at the national level>>⁵²⁹ così escludendo le organizzazioni locali indigene dalla competizione elettorale, indebolendone la relativa rappresentanza indigena e, addirittura, trasformandosi in centri di potere, di “controllo sociale” che hanno <<dado origen a conflictos violentos entre sectores sociales>>⁵³⁰.

Aldilà delle legittime perplessità, le comunità indigene boliviane hanno salutato con entusiasmo il tentativo governativo di aggregarle – con questa Legge - negli spazi politico-decisionali. Il sentire comune di questi popoli <<consider[s] that the election on their local governments is an area in which the communities should be directly involved>>. E proprio per questo motivo preferiscono proprie forme di rappresentanza politico-elettorale piuttosto che <<party involvement in these process>>⁵³¹.

E l'effetto pratico della Legge di Partecipazione Popolare sulle dinamiche elettorali è infatti notevole⁵³². Si sancisce il riconoscimento di <<an array of collective cultural identities assumed to be located in local and corporate forms of social and political organization>>⁵³³. Molti indigeni/contadini per la prima volta si candidano alle elezioni e vengono eletti, cogliendo così l'opportunità <<both to learn how local government is run and to gain confidence in their ability to take on these responsibilities>>⁵³⁴. Il partito Tupak Katari, proprio nell'ottica governativa filo-

⁵²⁶ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 37, dove si specifica fra l'altro che Victor Hugo Cárdenas è un indigeno ayamara nonché leader di un partito radicale indigeno.

⁵²⁷ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *ibidem*, IWGIA, p. 37. Vedasi anche ROMANOWSKI A., *PR Electoral Systems and Indigenous Representation*, (*supra*) p. 10.

⁵²⁸ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, p. 13.

⁵²⁹ ROMANOWSKI A., *ibidem*, p. 33. In alcune municipalità le OTB sono diventate vere e proprie <<parallel organizations to existing indigenous community structures>> (p. 32).

⁵³⁰ LAZARTE R. J., *op. cit.*, p. 281.

⁵³¹ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 38.

⁵³² Non è d'accordo DONOSO, il quale ritiene che le modifiche al sistema elettorale ed alla costituzione del 1994 non hanno inciso sul funzionamento del sistema di rappresentanza né sugli effetti sociali delle politiche economiche (cit. p. 13 in ROMANOWSKI A., *op. cit.*).

⁵³³ ALBRO R., *op. cit.*, p. 75.

⁵³⁴ CHAPLIN A., *Social Movements In Bolivia: From Stenghts To Power*, Community Development Journal, Oxford

indigenista, stabilisce un'alleanza con un partito neo liberale al patto di ottenere poi la Vice-Presidenza. Un'alleanza che ha segnato uno spartiacque dal quale in poi <<different sectors of the indigenous movement were to propose alliances with different ideological trends, breaking the corporate link that had been maintained for years with the government and/or Marxist parties>>⁵³⁵ e che ha posto le basi per l'*empowerment* indigeno nel Paese.

Sull'onda indigenista si installa uno scenario di <<revitalización de discursos nacionalistas y etnicistas [...] que se identifican con un discurso antisistema, contra el modelo de libre mercado [y] de democracia parlamentaria>>⁵³⁶ dove la sinistra tradizionale risulta messa da parte e priva di qualsiasi incidenza politica sul tema. Ma anche dopo l'importante riforma del 1994, sia la sinistra partitica che i movimenti o partiti indigeni hanno proseguito la loro avventura politica comunque all'opposizione. Tutti stretti nella morsa del “neo-liberalism interculturalism”⁵³⁷ che concede unilateralmente cittadinanza agli indigeni ed allo stesso modo spinge le forze politiche nazionali d'opposizione lontano dal centro delle politiche nazionali così da <<legitimize national political parties that are managed by urban élites>>⁵³⁸.

Le cose cambiarono quando nell'ottobre 2003, La Paz fu invasa e bloccata per 10 giorni da una protesta di migliaia di indigeni contro la paventata privatizzazione del gas⁵³⁹. Una protesta contro il sistema partitico tutto, ancora basato su patti elettorali pragmatici e clientelari piuttosto che ideologici e su politiche di smantellamento dell'economia pubblica⁵⁴⁰. Il Presidente Gonzalo Sanchez de Lozada lasciò il governo del paese concludendo di fatto l'esperimento della democrazia “pattizia”. Gli successe Carlos Mesa che però lasciò anch'egli molto presto e convocò le elezioni da tenersi nel dicembre 2005. Ma le elezioni diedero un vincitore inaspettato: l'indigeno Evo Morales. Per la prima volta nella storia della Repubblica Boliviana, tra il 70 ed il 90% di indigeni poveri presenti nelle aree indigene votarono per Morales, un uomo di origine Aymara che con il suo partito (il MAS) aveva messo al centro della campagna elettorale l'orgoglio indigeno, la multiculturalità del

Press, 2011, p. 2. L'Autrice riporta l'esempio di Réne Joaquino, un sarto che fu eletto sindaco di Potosí per ben 3 mandati, poi candidatosi addirittura alla Presidenza nel 2009. Allo stesso modo però CHAPLIN fa notare come <<there are still many barriers to women's participation>> (p. 2).

⁵³⁵ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 53.

⁵³⁶ RODRIGUEZ OSTRIA, *op. cit.*, p. 2. Si rileva come spesso i nuovi leader politici indigeni siano <<outsiders sin ningún antecedente en la política>>.

⁵³⁷ GUSTAFSON, *Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia* - in MARBURY-LEWIS (ed.), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Harvard University Press. cit. da ROMANOWSKI A., *supra*, p. 12

⁵³⁸ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, p. 12.

⁵³⁹ CHAPLIN A., *op. cit.*, p. 3. Il Governo aveva proposto di vendere parte del gas naturale boliviano agli Stati Uniti d'America, esportandolo attraverso il Cile con cui la Bolivia ha annose dispute territoriali. La proposta si dimostrò estremamente impopolare e i blocchi stradali dei *campesinos* furono violentemente dispersi dall'esercito sotto comando del Ministero dell'Interno.

⁵⁴⁰ Come “prova generale” del movimento del 2003 si ricorda la “guerra dell'acqua” del 2000, quando migliaia di indigeni boliviani scesero in piazza a La Paz contro la proposta governativa di privatizzazione dell'acqua.

paese, la pubblicizzazione delle risorse naturali, il comunitarismo, il *buen vivir*⁵⁴¹.

Le élite finora al potere vengono messe da parte e si spingono ad una acerrima opposizione. Dal canto loro, i popoli indigeni vedono in questa elezione la dimostrazione visibile della possibilità di riscatto sociale nonché l'introduzione degli <<indigenous cultural values into [national] policies>>⁵⁴².

Al giorno d'oggi, c'è chi ritiene che la classe media riformista non condivida più la propsta multiculturale di Morales, spingendosi sempre più <<a los brazos de la derecha belligerante, erigida en defensora de las libertades individuales, frente al comunitarismo andino del MAS>>⁵⁴³. Gli incidenti a sfondo razziale avvenuti a Cochabamba nel 2007, purtroppo, riportano la Bolivia al secolo passato ed dimostrano la complessità dell'applicazione sostanziale del multiculturalismo.

4.1. La Costituzione del 2009 (*Constitución Política del Estado – CPE*) e gli indigeni

Il processo verso il riconoscimento dei diritti delle popolazioni indigene e della loro “esistenza” è stato un percorso lungo e tortuoso, cominciato con la Costituzione politica dello Stato del 1938 – dove si enunciava per la prima volta il loro riconoscimento – e proseguito con la rivoluzione del 1952, avviatosi per davvero con la riforma costituzionale del 1994 grazie all'art.1⁵⁴⁴ e ad all'art. 171. Una delle richieste che le popolazioni indigene boliviane <<a raíz del derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en octubre del 2003>>⁵⁴⁵ era quella della creazione di un'Assemblea Costituente che rivedesse il sistema ordinamentale nazionale. Assemblee Costituenti già attivate in Venezuela, Colombia ed Ecuador.

A partire dal 2004 con le riforme costituzionali si segnala il passaggio da una strategia della cospirazione ad una strategia di governabilità che ha portato al periodo di stabilità più lungo della storia della Bolivia⁵⁴⁶.

Ed è così che la Costituzione boliviana si avvicina ad un sistema collettivo di presa di decisioni e di amministrazione del potere; prevede i c.d. “cabildos” o assemblee costituite con potere di deliberazione e decisione. Si prevede l'obbligatorietà della rotazione degli incarichi a base

⁵⁴¹ SI fa riferimento ai concetti propri dei movimenti per la decrescita felice o serena in Europa sviluppati da Serge LA TOUCHE. In Italia principalmente da PALLANTE.

⁵⁴² CHAPLIN A., *op. cit.*, p. 3.

⁵⁴³ RODRIGUEZ OSTRIA G., *op. cit.*, p. 5. E' da rilevare che tale spostamento della “classe media” verso la destra intransigente pare non sia ancora avvenuto. Non sembra che la squadra di governo di Morales sia disposta a ricercare un compromesso su questi temi.

⁵⁴⁴ Artículo 1

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unidad y la solidaridad de todos los bolivianos.

⁵⁴⁵ VAN COTT D. L., *Los Movimientos Indigenas y Sus Logros: La Representacion y el Reconocimiento Juridico en Los Andes (op. cit.)*, p. 148.

⁵⁴⁶ LAZARTE R. J., *op. cit.*, p. 266. Per stabilità politica l'Autore intende che <<los principios básicos del funcionamiento del sistema político-institucional se mantienen desde hace 24 años>>.

territoriale e si dà spazio al modello *thaki* (il processo che devono seguire gli indigeni che vogliono candidarsi a rappresentare le comunità indigene), che appare <<más democrático que el liberal representativo>>⁵⁴⁷.

La nuova Costituzione del 2009, una volta approvata, ha fatto dire al Presidente Morales che <<Aquí empieza la nueva Bolivia!>>⁵⁴⁸. Di certo <<[i]t represents a landmark in the effort to decolonize public administration in this country>>⁵⁴⁹. Tuttavia, i conflitti e le difficoltà con cui il processo che ha portato alla riforma della Costituzione del 2009 mediante referendum confermativo è stato concluso mostra le ferite lasciate da una società ancora molto divisa e multiculturale più nelle parole (finalmente scritte) che nei fatti.

Articolo centrale – insieme al 1°, che sancisce il carattere <<plurinacional y autonómico del nuevo Estado>>⁵⁵⁰ - è il 2° che riconosce la libera autodeterminazione dei popoli indigeni all'interno dello stato: la loro autonomia, l'autogoverno, la cultura e le proprie istituzioni. In altri articoli si specificano altri diritti indigeni⁵⁵¹, si tutelano le comunità indigene e la loro identità collettiva.

⁵⁴⁷ ZEGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, p. 15. Visto che <<que la autoridad no sólo conoce la realidad a la que representa de manera directa y cotidiana, sino que es responsable por sus actos ante la comunidad>>.

⁵⁴⁸ Discorso del Presidente Evo Morales all'indomani della approvazione della Riforma Costituzionale – 25 Gennaio 2009.

⁵⁴⁹ ALBRO R., *op. cit.*, p. 72.

⁵⁵⁰ ZEGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, p. 27.

⁵⁵¹ - Art. 5: lingue indigene

I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawayaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.

- Art. 8: principi di cosmovisione indigena

I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.

- Art. 11: valori democrazia

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

- Art. 26: partecipazione politica

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación

Con questa Costituzione si prova a rispondere al doppio bisogno <<on the part of indigenous peoples to be first-class citizens as individuals but also to enjoy specific collective rights before the state>>⁵⁵², diritti specifici ed unicamente legati alla loro cosmovisione. L'impostazione data alla riforma spinge ad accettare il concetto di cittadinanza culturale intrinsecamente basato sulla etnicità. E ciò può spingere a rintracciare in questa costituzione una impostazione Aymara-centrica, paradossalmente in grado di produrre “nuove esclusioni”, proprio a causa del carattere troppo centrato solo su un'etnia indigena (quella aymara del Presidente Morales) che <<has perhaps left some people out of the mix, unrecognized and thus unrepresented>>⁵⁵³.

L'“essere di umili origini” è un'espressione molto usata nelle realtà boliviane urbanizzate proprio dai cittadini di origine indigena. Questi hanno conservato un'identità indigena ed il relativo patrimonio culturale. Tuttavia tale identità è stata ammorbida da una vita urbanizzata. Ciò palesa la crescente realtà di diversificazione culturale del *melting pot* boliviano <<which does not preclude Quechua or Aymara ethnicity and can include an *indigenista* discourse>>⁵⁵⁴.

Il fatto (oggettivo) che la riforma costituzionale del 2009 (come anche la conseguente Ley del Regimen Electoral del 2010) non consideri l'esistenza di una identità etnica indigena anche nei centri urbanizzati - concentrandosi esclusivamente sulla presenza indigena nelle aree agricole e campestri e su istituti, strumenti e “diritti” indigeni radicali e poco flessibili – scopre alcune criticità che come vedremo si riflettono sul livello di rappresentanza indigena in Bolivia.

4.2. Il sistema elettorale in Bolivia e gli indigeni

Dopo l'instaurazione della democrazia nel 1982 in Bolivia, la distanza tra rappresentati e rappresentanti è aumentato a dismisura. Allo stesso tempo cresceva <<la demanda de mayor participación ciudadana>>⁵⁵⁵ quale surroga della rappresentanza elettorale.

In 17 anni di democrazia, dal 1985 al 2002 e 12 “occasioni elettorali”, dei 48 partiti che si

comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley; 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos; 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio; 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios; 5. La fiscalización de los actos de la función pública.

⁵⁵² ALBRO R., *op. cit.*, p. 80. E' palese che la Costituzione del 2009 ha inglobato tale “doppia domanda” separando nettamente diritti individuali e collettivi e recintando la <<cultural citizenship>> unicamente nella sfera collettiva <<and based upon the claims of ethnicity>> piuttosto che allargarne i confini ad una <<plural popular” [...] pervasive, urban, and cooperative but also indigenous political experience>> (p. 80).

⁵⁵³ ALBRO R., *ibidem*, p. 72.

⁵⁵⁴ ALBRO R., *ibidem*, p. 82. Pertanto, secondo l'Autore, sarebbe possibile <<articulate [indigenous] political goals and claims but in a flexibly collaborative and extensive mode with respect to other social sectors in ways neither necessarily collective nor unitary>> ma piuttosto in un approccio “ibrido” o meglio “olistico”.

⁵⁵⁵ LAZARTE J. R., *op. cit.*, p. 291.

presentarono solo 7 erano di “taglio” indigenista ed i voti furono scarsi (4.8 % nel 1999). I partiti “indigeni” non contavano con il sostegno degli indigeni stessi probabilmente a causa della <<gran capacidad de captación política que los partidos más grandes hicieron históricamente en las poblaciones indígenas>>⁵⁵⁶.

L'emersione di fattori “istituzionali” - quali il riconoscimento costituzionale del multiculturalismo, le riforme costituzionali del 1994 e la seguente creazione di distretti uninominali per l'elezione alla camera bassa, la legge di Partecipazione popolare del 1994 e la conseguente creazione di 311 nuove municipalità -, insieme anche alla <<madurez y consolidación de las organizaciones indígenas>>⁵⁵⁷ spiegano il successo dei partiti indigeni in Bolivia da questo momento in poi. Non basta dunque la volontà istituzionale e le conseguenti riforme ma serve anche un tessuto sano e reattivo, degli attori in grado di adottare strategie di cambiamento e di trasformare l'“opportunità politica” in azione collettiva⁵⁵⁸.

La Costituzione Politica del 1994 ha per prima riformato il sistema elettorale prevedendo l'inclusione delle circoscrizioni elettorali uninominali (CsUs) con numero fisso di deputati. Con questa riforma elettorale: 1. la sproporzione fra la percentuale complessiva ottenuta da un partito e gli scranni ottenuti è diminuita dal 9 al 2 %; 2. i partiti deboli possono avere propri rappresentanti se presentano persone candidate di caratura nazionale; 3. il cittadino ha la sensazione di contare con una maggiore capacità di scelta rispetto a quella che aveva con il voto di lista; 4. V'è un netto miglioramento del vincolo tra elettore ed eletto (immediatezza). Si rileva però che <<esta experiencia ha exacerbado el clientelismo de las campañas electorales, con candidatos uninominales que apuestan a ganar inflando sus propias propuestas [...]>>⁵⁵⁹.

Dal 2004 e con l'approvazione della *Ley de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas* si mette da parte il sistema di monopolio di rappresentanza partitica prima “obbligatoria”. Per la prima volta i raggruppamenti di cittadini ed i popoli indigeni possono divenire soggetti politici attivi e rappresentabili, sebbene <<los partidos o agrupaciones ciudadanas siguen mediando de manera predominante en las elecciones>>⁵⁶⁰.

⁵⁵⁶ ZEGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, p. 38.

⁵⁵⁷ MAÍZ R., *op. cit.*, p. 131. Secondo l'autore in fatti l'exploit dei partiti indigeni in Bolivia è dovuto a: cambiamenti costituzionali, riforma dei sistemi elettorali, processi di democratizzazione, apertura della struttura di opportunità politica (p. 130).

⁵⁵⁸ MAÍZ R., *ibidem*, ritiene che tra i fattori istituzionali siano da considerare: a) la democratizzazione e l'abbandono del corporativismo tradizionale; b) le riforme istituzionali degli anni 90 (riforma costituzionale 1994); c) il processo di decentralizzazione. Tra i fattori “attoriali” legati agli attori: a) la crisi dei partiti; b) il disallineamento elettorale; c) la disponibilità degli alleati da settori non indigeni (p. 140).

⁵⁵⁹ LAZARTE J. R., *op. cit.*, p. 296. Molti candidati si sono dimostrati “mine vaganti” che hanno costruito offerte politiche ovviamente con un taglio più locale che nazionale e con <<estrategias que no siempre son compatibles con las del partido nacional>>.

⁵⁶⁰ ZAGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, p. 37.

Con la Ley del Regimen Electoral (LRE) 026 del 30 giugno 2010⁵⁶¹ il sistema viene ulteriormente modificato. E' una legge molto complessa e regola il regime elettorale nell'ottica della realizzazione della c.d. *Democracia Intercultural* che – come si è accennato *supra* – include la democrazia diretta partecipativa, la democrazia rappresentativa e quella comunitaria⁵⁶².

Aldilà delle interessanti indicazioni in termini di principi multiculturali e partecipativi ivi inclusi, la Ley de Regimen Electoral prevede l'elezione di 130 deputati indigeni per la camera bassa in 7 circoscrizioni elettorali (c.d. *Indígenas Originario Campesinas* - IOC), nessuno per il Senato. 68 membri fra questi vengono scelti in distretti uninominali con voto maggioritario, gli altri 62 scelti, invece, in 9 distretti plurinominali da liste di partito basate sul sistema proporzionale. La soglia di sbarramento per i seggi proporzionali è fissata al 3%⁵⁶³. L'elezione di entrambe le quote è svolta d'accordo con <<normas y procedimientos propios>>⁵⁶⁴. L'organismo di supervisione elettorale potrà solo supervisionare ma mai interferire nel processo⁵⁶⁵. I rappresentanti indigeni così eletti sono poi sottoposti al voto popolare e scelti anche a maggioranza o con un secondo turno⁵⁶⁶. Il sistema

⁵⁶¹ Da sottolineare che già con le riforme costituzionali del 2004 si era stabilito che i partiti perdessero la esclusività della rappresentazione politica in favore delle “agrupaciones ciudadanas” e dei “pueblos indígenas”. Riforma resa necessaria a seguito del crescente senso di sfiducia verso la classe partitica tradizionale e grazie alle innumerevoli e forti istanze di autorappresentazione sociale e politica di una parte dei cittadini boliviani.

⁵⁶² BROCKMANN QUIROGA E., *Ley del Regimen electoral n. 026 – La Democracia Intercultural*, p. 1.

⁵⁶³ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, ritiene che <<[t]his formula is supposed to correct the distortions created by plurality systems and therefore make the overall allocation of seats more proportional>> (p. 19).

⁵⁶⁴ Art. 211 CPE:

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección. II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se de estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones.

⁵⁶⁵ Art. 92 LRE (Supervisión):

En el marco del ejercicio de la Democracia Comunitaria, el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios, cuando corresponda. Con este fin, se coordinará con las autoridades indígena originario campesinas para el establecimiento de la metodología de acompañamiento que se adecúe a las características de cada proceso y a sus diferentes etapas. El Órgano Electoral Plurinacional garantiza que el proceso de supervisión no interferirá en el ejercicio de la democracia comunitaria.

A tal propositito ZEGADA CLAURE M. T., *op. cit.*, ha dubbi sulla reale non interferenza degli organi di supervisione elettorale in questi processi e ritiene tali norme perlomeno <<ambiguas>> (p. 35).

⁵⁶⁶ Art. 61 LRE Elección de diputadas y diputados en circunscripciones especiales

I. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional, de acuerdo a la distribución definida en el artículo 57 de la presente Ley.

II. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, no trascenderán los límites departamentales y solo podrán abarcar áreas rurales. El Tribunal Supremo Electoral determinará estas circunscripciones con base en la información del último Censo Nacional, información actualizada sobre Radios Urbanos y los datos oficiales del INRA sobre Tierras Comunitarias de Origen (TCO) Tituladas o Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) y otra información oficial, a propuesta de los Tribunales Electorales Departamentales. No se tomará en cuenta la media poblacional de las circunscripciones uninominales.

III. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas podrán estar conformadas por Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de pueblos indígena originario campesinos y asientos electorales; pertenecerán a naciones o pueblos que constituyan minorías poblacionales dentro del respectivo Departamento; podrán abarcar a más de una nación o pueblo y no será necesario que tengan continuidad geográfica.

IV. La determinación de los asientos electorales que conforman las Circunscripciones Especiales Indígena

misto (maggioritario-proporzionale) adottato con questa legge sembra incoraggiare la partecipazione elettorale e la rappresentanza politica indigena ma soprattutto nei dipartimenti a maggiore concentrazione indigena⁵⁶⁷.

4.3. Popoli indigeni ed urbanizzazione: discriminazione elettorale?

L'analisi che vede la Costituzione del 2009 molto concentrata sulle comunità indigene isolate e non urbanizzate trova pari conferma nella legge elettorale del 2010 la quale tende a sovra-rappresentare le realtà piccole ed isolate (con o senza presenza indigena). In base alla suddivisione delle circoscrizioni elettorali nel Paese, mentre un deputato proveniente dal Dipartimento di Pando (area molto isolata) rappresenta circa 5.000 persone, il deputato eletto nel Dipartimento di La Paz (fortemente urbanizzato) rappresenta in media 60.000 persone⁵⁶⁸. Viene così sacrificata la rappresentatività nei grandi aggregati urbani (come la capitale La Paz, ad esempio) dove comunque la presenza indigena (sebbene "urbanizzata") è forte⁵⁶⁹.

Proprio la deformazione elettorale offerta dall'attuale legge e proveniente da una visione più ampia di tipo costituzionale può spiegare come mai in Bolivia, su una percentuale che oscilla fra il 60 ed il 70 % di indigeni, la loro percentuale di rappresentatività si attesta solo al 25%. La soluzione del sistema Misto/proporzionale adottato nel 2010 <<is more easily able to respond to the interest of few rather than many>>⁵⁷⁰. Il sistema elettorale boliviano permette ai partiti piccoli di consolidare il proprio potere al livello locale così da prepararsi all'agone elettorale a livello nazionale. Ma è anche un sistema che spinge ad una forte competizione tra partiti piccoli e quindi ad ennesime frammentazioni partitiche che impediscono ai partiti indigeni di consolidare la propria struttura

Originario Campesinas se efectuará en consulta y coordinación con las organizaciones indígena originario campesinas, en el marco de los párrafos precedentes.

V. En cada Circunscripción Especial Indígena Originario Campesina se elegirán un representante titular y suplente, por simple mayoría de votos válidos, en las condiciones que fija la Constitución Política del Estado y la presente Ley.

En caso de empate, se dará lugar a segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados, se efectuará con el mismo padrón electoral y nuevos jurados de mesa de sufragio, en el plazo de veintiocho (28) días después de la primera votación.

VI. La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional.

VII. A estas candidaturas se aplicará el criterio de paridad y alternancia, dispuesto por el artículo 11 de esta Ley.

VIII. Ninguna persona podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. A tal efecto se elaborarán papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes. Los criterios para el registro serán definidos mediante reglamento por el Tribunal Supremo Electoral.

⁵⁶⁷ ROMANOWSKI A., *op. cit.*, p. 19 – 20. Ma soprattutto la decentralizzazione del potere politico ha <<increased indigenous political mobilization at the local level>>.

⁵⁶⁸ ROMANOWSKI A., *ibidem*, p. 24 – 25.

⁵⁶⁹ ROMANOWSKI A., *ibidem*, p. 25. In questo caso, addirittura, <<[e]lection results may therefore be skewed toward non-indigenous people, since a smaller number of them can elect a proportionally larger number of non-indigenous representatives>>.

⁵⁷⁰ ROMANOWSKI A., *ibidem*, p. 24.

interna e la base elettorale.

5. Colombia. Partecipazione e rappresentanza delle popolazioni indigene

Colombia, paese di paradossi del secolo XX. Sfregiato da un conflitto politico violento, tra i più letali e duraturi dell'America Latina, <<has had continuous civilian governments since 1958>>⁵⁷¹, risultando una delle democrazie più stabili del Continente⁵⁷² nonché una delle economie più floride dell'area. Paese di circa 44 milioni di abitanti, la Colombia – terra foriera di migrazioni dall'Africa e di dominazioni europee – conta con un solo 3,4% di popolazione indigena per un totale di 1.378.884 persone, più di 80 etnie tra 710 villaggi che in totale occupano il 27% del territorio nazionale⁵⁷³. Sebbene rappresentino una piccolissima minoranza <<las organizaciones de Colombia [...] han conseguido movilizar a miles de electores en decisivos actos políticos que han desembocado en la consecución de muchos de los derechos, tantos simbólicos como sustantivos, que reclamaban>>⁵⁷⁴.

5.1. La questione Indigena colombiana

La questione indigena fu affrontata per la prima volta in Colombia dalla legge 89 del 1890, la quale <<reprodujo el status que la Corona Española había consagrado en favor de la población indígena, en lo relacionado con la autogestión, exención del servicio militar y el no pago de tributos>>. Sebbene del secolo XIX questa legge ha rappresentato <<el fundamento y respaldo normativo de las reivindicaciones y luchas de los indígenas>>⁵⁷⁵ anche nel secolo successivo.

Ed infatti, giusto un secolo dopo – in uno scenario di sfiducia generalizzata della società civile, degli intellettuali, degli operatori giuridici del paese nonché di assassinii nei confronti di molti candidati alla presidenza nel 1989⁵⁷⁶ - l'Assemblea Costituente richiamò i diversi settori della società colombiana a discutere e ad elaborare proposte ordinamentali che – attraverso la modifica della Costituzione – servissero a recuperare la legittimità dello Stato colombiano. Grazie alla partecipazione di organizzazioni politiche, civili, religiose, dei vari gruppi di potere, dei grandi

⁵⁷¹ GALLO C., *op. cit.*, p. 423.

⁵⁷² Principalmente dovuta alla creazione del Frente Nacional, accordo tra i più grandi partiti liberali e conservatori. Tale accordo prevedeva l'alternanza della presidenza tra i due partiti ed un'equa distribuzione degli incarichi di governo per un totale di 16 anni.

⁵⁷³ DANE – Departamento Nazionale de Estadística, censimento 2005.

⁵⁷⁴ VAN COTT D. L., *Los movimientos indígenas y sus logros...*(*op. cit.*), p. 146. In Colombia i partiti e movimenti indigeni non hanno vissuto forti differenze regionali come nei restanti paesi delle Ande Centrali (fatto salvo il Venezuela) e dunque sono risultati più forti e compatti e dunque incisivi.

⁵⁷⁵ GOYES MORENO I., *Protección De Las Minorías Indígenas En El Ordenamiento Colombiano*, Relazione Human Rights - Summer School, Università di Palermo, 2009, p. 5.

⁵⁷⁶ DE LA CALLE H., *Reforma Electoral en Colombia*, UNAM, www.juridicas.unam.mx, p. 394 – 395.

capoluoghi così come anche di tre rappresentanti indigeni si arrivò – nel luglio 1991 – all'entrata in vigore della nuova *Constitución Nacional de la República de Colombia*, con una forte impostazione di Stato Sociale di Diritto. Costituzione che <<no se limitó a elaborar un listado de derechos, sino que creó los mecanismos para hacerlos efectivos>>⁵⁷⁷.

Si è così, per la prima volta nella storia della *República Colombiana*, lavorato su un progetto politico onnicomprensivo che ha visto a) un incremento della partecipazione politica; b) il rafforzamento della polizia e del sistema di giustizia; c) il rafforzamento del Parlamento e dei relativi poteri; d) l'incremento delle spese per il welfare; e) il trasferimento del 45% delle risorse agli enti locali; f) l'ingresso delle minoranze etniche nel sistema elettorale⁵⁷⁸. Purtuttavia <<el eje de la vida pública continuó siendo el presidente>>⁵⁷⁹.

Sulla stessa onda e sempre nel 1991 – con la legge n. 21 – la Colombia ratifica la convenzione n. 169 dell'OIL. A questa Convenzione fanno riferimento i diritti indigeni sanciti dal nuovo esperimento costituzionale colombiano.

La presenza degli indigeni in Colombia <<fue fundamental en la inclusión en la nueva Constitución de derechos especiales para las minorías étnicas y en el reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural de la nación colombiana>>⁵⁸⁰. L'impostazione normativa della Legge Suprema è infatti pluriethnica e multiculturale, <<superando una larga tradición durante la cual se reclamó monocultural, en cuanto reconocía un solo Dios, el católico; un solo idioma, el español; un solo derecho, el positivo estatal; una sola forma de propiedad, la privada [...]>>⁵⁸¹. La nuova Costituzione, invece, <<enriched political rights, introduced new cultural rights [...] and strengthened social rights>>⁵⁸². Gli artt. 7, 10, 13, 68, 70 riconoscono la cosmovisione, la cultura, le lingue, gli usi e i costumi, le istituzioni e le autorità indigeni⁵⁸³. Anche la Corte Costituzionale

⁵⁷⁷ GOYES MORENO I., *op. cit.*, p. 6. Si fa riferimento a <<la acción de tutela y las acciones populares>>.

⁵⁷⁸ GALLO C., *op. cit.*, p. 426 – 427. Sebbene gli studiosi sono divisi sugli effetti di questa riforma sulla partecipazione politica <<minimally the consensus is that compared to the 1970s, the 1991 reform resulted in a significant political aperture>> (p. 427).

⁵⁷⁹ DE LA CALLE H., *op. cit.*, p. 397 – 398. Secondo l'Autore <<simultáneamente con el panorama normativo, el presidencialismo obedece a una realidad cultural bastante arraigada>>.

⁵⁸⁰ DUQUE DAZA J., *op. cit.*, p. 13.

⁵⁸¹ GOYES MORENO I., *op. cit.*, p. 6 – 7. Da un lato, dunque, i gruppi indigeni hanno in passato accettato le regole dello Stato monoetnico e ne hanno anche utilizzato le istituzioni e le soluzioni normative. Tuttavia, ed allo stesso tempo, <<han avanzado en su conciencia de pueblos distintos>> (p. 7).

⁵⁸² GALLO C., *op. cit.*, p. 426.

⁵⁸³ - Art. 7 Costituzione 1991

El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

- Art. 10

El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

- Art. 13

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos

Colombiana si è più volte espressa a tutela del principio di diversità etnica e culturale ritenendo quest'ultimo come <<la proyección en el plano jurídico del carácter participativo y pluralista de la República Colombiana>>⁵⁸⁴ e base per garantire il conseguenziale diritto all'autodeterminazione.

Autodeterminazione significa possibilità per i territori indigeni di autogovernarsi e scegliere i propri rappresentanti secondo proprie norme e consuetudini. L'art. 330 e 246⁵⁸⁵ della nuova Costituzione strutturano un modello di governo territoriale alternativo a quello nazionale. Le *autoridades de los pueblos indígenas* così costituzionalizzate sono formate da persone (c.d. *Autoridades Tradicionales*) punti di riferimento delle comunità indigene, in grado di traghettare il popolo verso la pace fisica e spirituale, ma che assumono anche un <<carácter público especial en cuanto ejercen funciones administrativas, legislativas y judiciales, a través de las autoridades tradicionales, los cabildos y sus

discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

- Art. 68

Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

- Art. 70

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

⁵⁸⁴ Sentenza Corte Costituzionale Colombiana C-139 del 08/04/98, Carlo Gaviria. Per questo motivo gli unici limiti a tale principio sono ritenuti ammissibili solo quando <<su ejercicio implique el desconocimiento de preceptos constitucionales o legales>> (Sentenza Corte Costituzionale Colombiana T. 188 del 12/05/93, Eduardo Cifuentes).

⁵⁸⁵ - Art. 246

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

- Art. 330

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

asociaciones>>⁵⁸⁶.

Dal punto di vista formale la Costituzione colombiana del 1991 è una costituzione pro-indigena, tesa verso il multiculturalismo, che ha accolto tutto il ventaglio possibile di diritti indigeni ripagando così <<una deuda centenaria, al devolverle la soberanía, la identidad cultural, sus autoridades y demás derechos que le habían sido usurpados o negados sistemáticamente>>⁵⁸⁷. Nella pratica, però, ci si scontra con una realtà ben più complessa.

Dagli anni '60 molti territori indigeni sono luogo di rifugio di gruppi armati illegali. Questi dettano legge alla quale i popoli indigeni sono sottomessi. Con l'avvento dei gruppi paramilitari nelle stesse aree, <<la situación se volvió aún más compleja>>⁵⁸⁸, costringendo molti popoli indigeni a scappare o a prendere posizione a favore dell'una o dell'altra parte, ad essere “violentati” nel loro equilibrio ancestrale. Bloccate nel mezzo del conflitto molte comunità hanno provato a resistere con mezzi pacifici <<reclamando el respeto de su autonomía, autoridad e integridad>>⁵⁸⁹. Ma ciò non ha impedito che più di 70.000 indigeni siano oggi sfollati interni principalmente verso le città o comunità indigene vicine.

5.2. Partecipazione elettorale e indigeni e riforme in Colombia

Prima del 1991 la vita politica colombiana era stata dominata da un solido bipartitismo con un sistema elettorale rimasto invariato⁵⁹⁰ fino al XX secolo .

Dopo la prima riforma del 1886 – molto centrata sulla figura del presidente e che aveva causato <<un creciente desapego de la ciudadanía frente a la dirigencia política>>⁵⁹¹ – quella di un secolo dopo (sull'elezione dei sindaci - 1986) e quella del 1991 ne hanno stravolto le caratteristiche⁵⁹².

A partire dagli anni '90, dunque, la Colombia <<has expanded political rights and deepened its

⁵⁸⁶ GOYES MORENO I., *op. cit.*, p. 10.

⁵⁸⁷ GOYES MORENO I., *ibidem*, p. 13. La Colombia, dunque, può vantare norme costituzionali e legali abbondanti, moderne e pertinenti nonché una giurisprudenza attenta ai principi multietnici inclusi nella Costituzione. Pertanto l'Autrice ritiene che <<la situación en materia de derechos, resulta satisfactora y esperanzadora>> (p. 13).

⁵⁸⁸ GOYES MORENO I., *ibidem*, p. 13. Sono vari i fattori che spiegano come mai i territori indigeni siano divenuti base di incontro e scontro tra diverse fazioni politiche, militari e paramilitari, nonché narcotrafficienti: tra questi la scarsa popolazione, la difficile accessibilità dei territori, la presenza di molte mine antipersona, la facilità di gestione di reti di narcotraffico.

⁵⁸⁹ GOYES MORENO I., *ibidem*, p. 15. La Guardia Indígena del Cauca – strumento pacifico di gestione e controllo del territorio e del conflitto da parte degli indigeni del luogo – ha ricevuto il Premio Nazionale per la Pace.

⁵⁹⁰ E' da segnalare però che nel 1977 fu approvato l'*Acto Legislativo* n. 2 (norme di contenuto costituzionale) in base al quale si differenziò il calendario elettorale dell'assemblea legislativa da quello del presidente della repubblica, proprio per limitare l'effetto locomotrice che il presidente candidato e poi eletto avrebbe sulla formazione del parlamento.

⁵⁹¹ DE LA CALLE H., *op. cit.*, p. 392.

⁵⁹² Vedasi VÉLEZ ALVÁRES L. G., *Sistemas Electorales y partidos políticos en Colombia*, in *Economía y Finanzas*, n. 8 – 17, 2008, Universidad EAFIT, p. 17 - 19 per un approfondimento sull'evoluzione cronologica del sistema elettorale colombiano.

democracy through greater political participation>>⁵⁹³.

Uno degli atti politici più rilevanti e discussi, in questo contesto, è la riforma costituzionale del 1991 la quale <<invigorated democratic practices, drastically decentralizing a historically deeply centralized state>>⁵⁹⁴.

Le principali novità riguardano:

- l'elezione popolare del presidente;
- la creazione di circoscrizioni plurinominali a livello nazionale per il senato, a livello territoriale per la Camera
- la creazione di circoscrizioni speciali per indigeni e afro-colombiani;
- L'eliminazione di soglie di sbarramento, presenza di liste multiple, possibili candidature di partito o esterne.⁵⁹⁵

La nuova Costituzione del 1991 – come accennato - ha previsto due seggi riservati per le popolazioni indigene al Senato della Repubblica (art. 171) <<without the requirement that they be elected through the political parties>>⁵⁹⁶. L'elezione di rappresentanti indigeni è incoraggiata dall'art. 176 della Costituzione che prevede la creazione di Circoscrizioni elettorali indigene, sempre nell'ambito del Senato⁵⁹⁷. I rappresentanti che vogliono diventare senatori – per essere ammessi alla competizione – devono essere stati leader di comunità (qualifica che deve essere certificata dalla organizzazione stessa). Infine, sempre nello stesso art. 176 è prevista una

⁵⁹³ GALLO C., *op. cit.*, p. 416.

⁵⁹⁴ GALLO C., *ibidem*, p. 423.

⁵⁹⁵ VÉLEZ ALVÁRES L. G., *op. cit.*, p. 17 – 18.

⁵⁹⁶ RUIZ HERNÁNDEZ M. & BURGUETE CAL Y MAYOR A., *op. cit.*, IWGIA, p. 56.

- Art. 171 Const. 1991

El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrà un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

⁵⁹⁷ - Art. 176

La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrà dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.

circoscrizione speciale presso la Camera dei deputati per i gruppi etnici e minoranze.

Questa riforma – sebbene per alcuni incarnerebbe una scelta integrazionista⁵⁹⁸ - ha stimolato il rafforzamento delle preesistenti organizzazioni indigene nazionali – come l'Organizzazione Nazionale Indigena di Colombia (1982) e le Autoridades Indigenas de Colombia (AICO – 1977), e locali come il Consejo Regional Indigena de Cauca (CRIC⁵⁹⁹ – 1972).

Tra i molti partiti indigeni sorti negli ultimi anni in Colombia l'ASI (*Alianza Indígena Social*) – fondato dallo stesso CRIC - ha partecipato – e con successo - per la prima volta alle elezioni del 1991, appoggiato dalla *guerrilla* di Quintin Lame e sulle basi della nuova Costituzione. Per cui, finalmente, agli inizi degli anni Novanta e dopo decenni di discriminazione escludente <<las minorías indígenas empezaron a contar con un mayor reconocimiento y visibilidad, con mejores condiciones para la participación política y con garantías de acceso al Congreso de la República>>.

Ed i risultati ottenuti dai partiti/movimenti indigeni nelle elezioni post 1991 sorprendono, in quanto superano i confini indigeni e si trasformano in realtà politiche trasversali. Nel passaggio <<de lo social a lo político electoral las organizaciones indígenas han logrado un relativo éxito>>, addirittura <<[trascendiendo] el espacio preferencial establecido por la Constitución de 1991 mediante las circunscripciones especiales [...]>>⁶⁰⁰. A titolo di esempio, nel 2000 l'ASI e l'AICO ottengono il primo governatore indigeno di Cauca, 11 sindaci, 146 consiglieri tra 20 dipartimenti e 8 deputati. Nel 2003, invece, ottengono 1 scranno all'Assemblea, 6 sindaci, 146 consiglieri municipali.

Il buon successo di queste organizzazioni indigene in territori non indigeni è “spiegabile” anche in base alle seguenti osservazioni: 1. da un lato, il basso peso demografico degli indigeni rispetto al totale della popolazione fa percepire allo Stato e agli altri settori politici che la presenza di un nuovo attore politico e sociale non rappresenta un “vero” rischio per la stabilità del sistema. 2. Dall'altro il fatto che queste popolazioni siano ubicate in zone molto complicate ma soprattutto strategiche per risorse naturali e pericolo di guerriglie, ha incentivato il resto della popolazione a ricercare il dialogo ed a tenere tali attori politici all'interno del sistema democratico⁶⁰¹; 3. E' infine da riconoscere – almeno per alcuni di essi, come l'ASI - l'<<habilidad [...] para tender la mano a otros sectores de la población>>⁶⁰².

⁵⁹⁸ NAVA GOMAR S. O., *op. cit.*, p. 6.

⁵⁹⁹ In DUQUE DAZA J., *op. cit.*, p. 11 si rileva come durante gli anni '70 <<los indígenas y dirigentes del CRIC fueron objeto de persecuciones, torturas, asesinatos por parte de grupos armados paramilitares, lo cual condujo a que durante varios años la organización actuara en clandestinidad [...]>>.

⁶⁰⁰ DUQUE DAZA J., *ibidem*, p. 17. Sebbene queste organizzazioni avessero assunto un orientamento politico volto all'integrazione etnica <<también han incluido en sus propuestas tópicos que involucran a toda la sociedad>> (p. 18).

⁶⁰¹ DUQUE DAZA J., *ibidem*, p. 16 – 17.

⁶⁰² VAN COTT D. L., *Los movimientos Indígenas y Sus logros...* (*op. cit.*), p. 155. In Cauca infatti <<sólo un 15% de la población es indígena>>.

Ad un'analisi più approfondita è però da rilevare che la nuova Costituzione del 1991 e le successive riforme hanno incoraggiato la proliferazione di partiti e dunque la loro frammentazione. Queste norme, infatti, <<dada su laxitud, si bien no dieron nacimiento al proceso de disgregación de los partidos, sí lo permitieron y impulsaron>>⁶⁰³. Nelle 6 elezioni precedenti la riforma del 1991 hanno partecipato in media 6 partiti; nelle 5 successive la media dei partiti partecipanti è salita a 27⁶⁰⁴. Ed anche le rappresentanze indigene hanno subito l'effetto di <<una creciente fragmentación en la participación en los niveles nacional y territorial>> dalle elezioni del 1991 dovute però anche ad una forte <<división y rivalidad entre sus organizaciones nacionales>>⁶⁰⁵.

5.3. La riforma elettorale del 2003: potenzialità e dubbi

A differenza di quella del 1991 (nata da una spinta civile extraparlamentare), la riforma elettorale del 2003 fu <<materia de discusión y consenso entre las fuerzas políticas y aprobadas mediante los mecanismos ordinarios en el seno del Congreso>>⁶⁰⁶. Incorporata nell'Atto Legislativo n. 1 del 2003, questa riforma ha provato a risolvere le criticità rilevate e vi è parzialmente riuscita. La soluzione adottata comprende:

- l'applicazione di una soglia di sbarramento fissata in un 2 % per il senato ed in un 1% per la camera;
- l'introduzione della formula D'Hondt, che serve a premiare i partiti che abbiano ottenuto più voti, attenuando così gli effetti del sistema proporzionale.
- L'inserimento delle liste uniche di partito o movimento.
- Inserimento del voto di preferenza opzionale (che dà la possibilità all'elettore di indicare la preferenza del candidato all'interno della lista preferita)⁶⁰⁷.

Per quanto riguarda le elezioni legislative, con la riforma del 2003 si è proceduto alla creazione di un'unica circoscrizione nazionale per il Senato (*Camera Alta*: 102 senatori)⁶⁰⁸; all'inserimento della mozione di sfiducia. L'elezione alla *Camera Baja* invece è basata su circoscrizioni a livello territoriale.

⁶⁰³ DE LA CALLE H., *Reforma Electoral en Colombia (op. cit.)*, p. 392. E lo stimolarono proprio perchè non può slegarsi una riforma costituzionale dal suo contesto. E fino a quel momento, in Colombia, due grandi movimenti politici fortemente legati ai rispettivi leaders <<ocuparon un lugar preponderante en demérito de los partidos tradicionales>>. E' perciò comprensibile tale <<institucionalización débil>> (p. 392).

⁶⁰⁴ VÉLEZ ALVÁRES L. G., *op. cit.*, p. 18.

⁶⁰⁵ DUQUE DAZA J., *op. cit.*, p. 13.

⁶⁰⁶ DE LA CALLE H., *op. cit.*, p. 395. Anche in questo caso – come per la Costituzione del 1991 – la riforma ha ottenuto il forte sostegno di <<sectores especializados de la opinión académica>>.

⁶⁰⁷ DE LA CALLE H., *ibidem*, p. 393

⁶⁰⁸ L'impostazione precedente – territoriale – aveva creato dei baronati elettorali che garantivano ad alcune persone di essere continuamente ri-eletti secondo schemi di clientelismo e scambio di voto.

Nel 2004 è stato votato un'ulteriore riforma elettorale – l'*Acto legislativo* n. 4 del 2004 - che contiene norme di garanzia per l'opposizione, la partecipazione in politica dei dipendenti pubblici, l'accesso equo ai mezzi di informazione, la regolamentazione delle campagne presidenziali. Come conseguenza di tale Acto si arrivò alla *Ley de Garantías Electorales* n. 966, in seguito interpretata in modo estensivo dalla Corte Costituzionale Colombiana con sent. C-1153 del 2005⁶⁰⁹.

Gli effetti della riforma del 2003 si possono già valutare. Pur restando <<el sistema de partidos [...] aún en extremo fragmentado>>⁶¹⁰ le elezioni del 2006 hanno visto una radicale riduzione del numero di partiti partecipanti (da 321 nel 2002 a 20). La riduzione del numero di partiti partecipanti può certamente collaborare al mantenimento della stabilità governativa. Ma non ha di certo aiutato i principali partiti indigeni che alle elezioni del 2003 hanno registrato un enorme ed inaspettato calo di consensi. Il giudizio sulla riforma elettorale del 2003 non può non tenere in conto questo risultato, sicuramente criticità da analizzare.⁶¹¹

6. Risultati della comparazione e conclusioni

Bolivia, Venezuela e Colombia hanno affrontato con successo la trasformazione da Stato monoetnico a stato plurietnico e multiculturale. La tutela formale dei diritti indigeni e, nello specifico, del più importante dei diritti, quello alla differenza culturale, è oramai parte dell'azione di governo, della tutela giurisdizionale e dell'agenda politica di tutti gli attori politici attivi sui 3 territori.

Tuttavia, al di là del macropercorso politico comune, della vicinanza geografica e della comune appartenenza all'area Andina, i tre Paesi analizzati hanno storie diverse, in termini puramente storici, ma anche sociali e, per quanto ci riguarda, in termini di evoluzione dei processi elettorali.

La Bolivia ha una popolazione indigena che raggiunge il 60/70% della popolazione totale, diversi movimenti indigeni e partiti indigeni nazionali che competono per le elezioni presidenziali. Colombia e Venezuela, presentano una esigua popolazione indigena (rispettivamente il 3.7% e l'2.9%), movimenti indigeni con un'influenza più regionale e partiti indigeni con salde radici di tipo locale, territoriale e una qualche rappresentanza nazionale.

I sistemi elettorali scelti seguono linee e strategie differenti. Mentre in Venezuela e Colombia si è optato per seggi riservati, in Bolivia si è provato piuttosto a dare spazio costituzionale all'approccio

⁶⁰⁹ DE LA CALLE H., *ibidem*, p. 394. Sentenza C-1153 del 2005.

⁶¹⁰ VÉLEZ ALVÁRES L. G., *op. cit.*, p. 20.

⁶¹¹ LAURENT Virginie, *Organizaciones indígenas, estrategias electorales y representación en Colombia. Reflexiones acerca de la reforma política de 2003*, relazione presentata nell'ambito del 1° Congresso Colombiano de Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes, settembre 30-ottobre 3 de 2008.

democratico indigeno includendo esperimenti di democrazia comunitaria e partecipativa rivelatesi di relativo successo.

I partiti, movimenti e organizzazioni indigene hanno trovato spazi di partecipazione elettorale e di rappresentanza politica nei tre Paesi oggetto di comparazione. Tuttavia, mentre in Bolivia le popolazioni indigene sono – per una serie di fattori – sottorappresentate, ciò non può dirsi di Colombia e Venezuela che, invece, ipergarantiscono la presenza delle popolazioni indigene nei centri decisionali (formali e non).

Interessante è anche notare come i partiti/movimenti indigeni maggiori in Bolivia e Colombia siano in grado di attrarre consenso elettorale anche tra non indigeni, grazie a proposte politiche trasversali. In Venezuela, invece, le realtà politiche indigene stentano a risultare attrattive al di fuori del bacino elettorale originario.

Per quanto riguarda i sistemi di voto rileva che la Colombia è l'unico Paese ad aver mantenuto un sistema proporzionale puro (almeno per il Senato), mentre Venezuela e Bolivia si sono affidate ad un sistema misto, in grado di correggere le eventuali distorsioni di un sistema proporzionale, pur conservando però spazi ampi per la partecipazione e la rappresentanza delle minoranze.

Dunque, Bolivia, Venezuela e Colombia hanno adottato strategie di ingegneria elettorale in grado di stimolare l'aggregazione politica delle popolazioni indigene e vantano risultati non eccellenti ma certamente buoni.

Sarebbero eccellenti se a tali strategie si integrassero politiche di inclusione sociale e soprattutto nuove forme di esercizio politico e di pratiche culturali alternative a quelle proposte dal modello neo-liberale rappresentativo. Sebbene tutti e tre i paesi abbiano con forza previsto l'affiancamento di forme di autogoverno e di autonoma gestione della giustizia per le popolazioni indigene, è pur vero che la loro aggregazione nei rispettivi tessuti nazionali in qualità di Cittadini presenta diverse criticità e tentativi più o meno subliminali di esclusione (Colombia), ri-statalizzazione delle differenze (Venezuela) o di preferenzialità nelle differenze (Bolivia). Questo percorso si trova, dunque, appena al punto di inizio e non potrà completarsi se non con una “riforma di sistema” affiancata da una più lenta – e più complicata - riforma “culturale”, del pensiero, basata, ancora una volta, sul dialogo intersoggettivo, orizzontale e di scambio reciproci tra realtà indigene e non in un'ottica olistica.

	Approccio costituzionale	Legge elettorale	Sistema di Voto	Criticità
Venezuela	Costituzione 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP 1997); - Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI – del 2005); - La Ley Orgánica de Proceso Electorales (LOPE del 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema di voto misto: maggioritario in circoscrizioni uninominali (a volte plurinominali) con liste bloccate + proporzionale (50% dei deputati). - 3 seggi riservate ad indigeni votati secondo sistema proporzionale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Scarse risorse economiche/scarsa rappresentatività a livello nazionale; - Consejos Comunales dopo riforma 2007: autonomia indigena fortemente sacrificata.
Bolivia	Costituzione 2003 Costituzione 2009	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de las Agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) - Ley del Regimen Electoral (LRE) - 2010 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema misto: maggioritario/proporzionale. - Distretti uninominali con voto maggioritario al senato - 110 senatori scranni riservati ad indigeni. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tende a sovrarappresentare comunità indigene agricole a discapito di quelle più numerose urbanizzate. - Il 65% della popolazione è indigena. Rappresentanti in parlamento solo 25%.
Colombia	Costituzione 1991 Costituzione 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Atto Legislativo n. 1 del 2003 - Acto legislativo n. 4 del 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema proporzionale puro su circoscrizione elettorale unica (senato) e territoriale (Camera) con soglia sbarramento - 2 seggi riservate al Senato. - Circoscrizione speciale alla Camera per indigeni, minoranze 	<ul style="list-style-type: none"> Riforma 2003 che esclude partiti indigeni dal Parlamento; - Dibattito su passaggio a sistema misto.

Tabella 2 - PUNTI DI CONTATTO

	Bolivia	Colombia
Venezuela	- I partiti tradizionali ed i movimenti/partiti indigeni cercano e costruiscono reciproche alleanze per governare (interdipendenza)	- Seggi ad hoc, riservati ad indigeni
Bolivia		<ul style="list-style-type: none"> - I grandi partiti indigeni riescono ad arrivare anche ad un elettorato non indigeno; - Ammissione di procedure “indigene” per selezione ed elezione rappresentanti indigeni.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Scarsa popolazione indigena. - Sistemi ipergarantisti verso popolazioni indigene. 	

CONCLUSIONI

Il faticoso percorso di libertà ed emancipazione delle popolazioni indigene si regge su un'interpretazione dei diritti umani olistica, in grado di superare la concezione puramente individuale e di raggiungere quella collettivista, pur mantenendo il contatto con la sfera dell'individuo in quanto tale.

L'antropologia olistica è dunque chiave innovativa e di rottura dei sistemi democratici contemporanei, ne reinterpreta i nessi con il contesto Globalizzato, è in grado di trasformare i diritti umani da diritto di tutte le genti a diritto di tutte le comunità.

Ed è qui che il sistema elettorale – inteso in senso lato quale norma, processo ed ingegneria elettorale - svolge una rinnovata funzione di garanzia e funzione legittimante di sistemi democratici oramai pluri-etnici e tendenzialmente multiculturali. Il cittadino entra nella sfera pubblica e vi partecipa, proprio perché i diritti elettorali creano una relazione speciale fra individuo e potere, dove il primo conferisce legittimità alle autorità e al regime tramite il loro esercizio. Le forme in cui il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica – colonne di significato reggenti i sistemi elettorali - vengono garantite in un Paese democratico multiculturale e pluralista possono offrire gli adeguati contrappesi – in una ricerca di continuo bilanciamento - rispetto alle esigenze di unitarietà e coerenza dell'ordinamento giuridico. E se la mancata protezione dei diritti politici lede il diritto universale all'identità culturale allora il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica richiedono una tutela rinforzata.

Particolarmente delicata è la sfera dell'identità culturale indigena. Un'identità dove la Comunità è espressione diretta della Madre Terra che è, a sua volta, protetta dalla prima in uno scambio continuo. Dove la differenziazione culturale e la dimensione collettiva, restano bene primario dell'“ordinamento giuridico”; dove al gruppo, alla collettività vengono offerti spazi di esercizio e tutela di diritti, appunto, collettivi. Ed è nell'ottica del permanente processo di contatto e combinazione fra diritti dell'individuo e del gruppo che non può non riconoscersi che un diritto collettivo possa prevalere su uno o più diritti individuali. Il principio di bilanciamento tutela il primo a discapito dei secondi sempre che la sua tutela sia indispensabile per salvaguardare le culture minoritarie. Bilanciare con i diritti individuali la tutela dei diritti culturali collettivi indigeni (*latu sensu* intesi: lingua, alfabeto, pratiche culturali e religiose, simboli, terra) vuol dire, dunque, garantire diritti irriducibili, inscindibilmente legati alla vita stessa dei popoli indigeni, che se violati (o non preferiti) ne metterebbero a rischio la sopravvivenza.

Un sistema elettorale di un Paese multiculturale e pluri-etnico deve tener conto di tale necessario bilanciamento e diventare strumento al “servizio” della salvaguardia dei diritti culturali indigeni,

pena la giustiziabilità. E' evidente che così i diritti di partecipazione elettorale e di rappresentanza politica assumono una forma originale e specifica “obbligata” ad assorbire ed inglobare il diritto alla *relational self-determination*, al riconoscimento dei diritti collettivi indigeni fino ad oggi negati. In una relazione di concorrenza fra Stato e nazione etnica che è basata sulla lotta per il potere e la legittimità, l'autodeterminazione (interna) dei popoli indigeni deve essere garantita – tra l'altro – da un'adeguata protezione dei diritti elettorali, tali da consentirne un elevato grado di partecipazione e rappresentanza - sempre però nel rispetto della sovranità. Ma se tale equilibrio dovesse incrinarsi a discapito dello sviluppo politico, economico, sociale e culturale delle popolazioni indigene, il ben più ampio diritto l'autodeterminazione esterna si vedrebbe legittimato.

Il diritto all'autodeterminazione, i diritti collettivi indigeni, il diritto all'autonomia si trasformano – con la forza dell'Assemblea delle Nazioni Unite - nelle basi per la “rivoluzione” indigena del XXI secolo. Ed infatti, al di là della dubbia vincolatività delle sue norme, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni del 2007 segna un traguardo rivoluzionario: la contestualizzazione dei diritti umani in una dimensione identitaria di gruppo e di popolo che riconosce ed accoglie, finalmente, anche i valori indigeni all'interno della più ampia Comunità.

L'America Latina rappresenta una sfida apparentemente vinta di gestione di secolari tensioni e conflitti etnici. La tutela della pace, dello stato sociale, la garanzia dell'autodeterminazione dei popoli, il riconoscimento di diverse forme di proprietà (individuale e collettiva), la ricerca del benessere economico ma anche di quello sociale, la grande attenzione verso la tutela ambientale e delle risorse naturali e non da ultimo, il riconoscimento del diritto alla differenza e dunque ad uno Stato multietnico e pluriculturale, - valori presenti in tutte le costituzioni latinoamericane - pongono questo Continente all'avanguardia per la tutela dei diritti alla partecipazione ed alla rappresentanza indigena.

In una fase di profonda crisi dei sistemi partitici, cominciata negli anni '80, i movimenti indigeni, non solo hanno articolato un'alternativa antineoliberale e antiglobalizzazione ma hanno apertamente sfidato il progetto di omogeneizzazione nazionale portato avanti dai bianchi subordinato al potere economico e politico stranieri, provando però ad includere in un discorso politico olistico gli stessi non-indigeni, anch'essi importanti per la tutela del bene Politico comune.

Venezuela, Bolivia e Colombia, paesi molto differenti dal punto di vista sociale ed economico hanno intrapreso un percorso di multiculturalismo spinto, disegnando i rispettivi sistemi elettorali attorno al bisogno di convivenza pacifica e partecipata tra indigeni e non indigeni, rafforzandone il diritto alla partecipazione elettorale ed alla rappresentanza politica. Hanno con forza previsto l'affiancamento di forme *ad hoc* di autogoverno e di autonoma gestione della giustizia per le popolazioni indigene. Resta però la sensazione che l'aggregazione nei rispettivi tessuti nazionali

come Cittadini presenti ancora molte criticità e registri tentativi più o meno subliminali di esclusione (Colombia), ri-statalizzazione delle differenze (Venezuela) o di preferenzialità nelle differenze (Bolivia) nei confronti degli indigeni.

Esaminando a fondo le caratteristiche e le opportunità offerte dall'ingegneria elettorale in questi Paesi è facile attestare che il sistema elettorale è in grado di influenzare il comportamento di voto. Tuttavia, la costruzione di un sistema elettorale ideale – se esiste - per garantire la partecipazione e la rappresentanza indigena necessita di considerare elementi concreti e di contesto, quali la dimensione, il numero, la distribuzione delle comunità indigene, ma anche valutare le tensioni ed i conflitti interni, gli equilibri di potere. E perciò una “riforma elettorale” non basta a permettere una vera convivenza ed interazione. I cambiamenti culturali hanno tempi più lunghi e sono aggrediti da numerose variabili. La scelta del sistema elettorale basata su un'attenta analisi di contesto rinforza le basi per la tutela dei diritti indigeni, ma non sostituisce – solo si affianca ai - processi di emancipazione sociale e culturale, di dialogo intersoggettivo ed orizzontale fra indigeni e non indigeni, che sfuggono al “giuridico”.

BIBLIOGRAFIA

BASE BIBLIOGRAFICA PER LA RICERCA

- BEETHAM David, *Freedom as the Foundation*, Journal of Democracy 15 (4), 2004, pp. 61–67.
- BOBBIO Norberto, *L'Età dei Diritti*, Einaudi Editore, Torino, 1997.
- CASSESE Antonio, *Diritto Internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, Il Mulino Strumenti, Bologna, 2004.
- CASSESE Antonio, *I diritti umani oggi*, Editori GLF Laterza, Roma, 2006.
- CASSESE Antonio, *Lineamenti di diritto internazionale penale. I. Diritto sostanziale*, Il Mulino Itinerari, Bologna, 2005.
- CONFORTI Benedetto, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.
- COSTA Pietro e Zolo Danilo (a cura di), *Lo Stato di Diritto: storia, teoria e critica*, Feltrinelli Editore, Milano 2003.
- CUTURI V., SAMPUGNARO R., TOMASELLI V., *L'elettore instabile: voto/non voto*, Angeli, 2000.
- DAHL Bob, *Money and Politics in Indonesia*, vol. 4. IFES.
- DE GUTTRY Andrea (a cura di), *Le nuove sfide nella protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Edizioni ETS, Pisa, 2002.
- FERRARESE Maria Rosaria, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino Saggi, Bologna, 2000.
- GAJA Giorgio, *Introduzione al diritto comunitario*, Editori GLF Laterza, Roma, 2006.
- HELD David, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Il Mulino Contemporanea, Bologna, 2005.
- IDEA, *Democracy and development in a globalized world*, by - democracy round table in partnership with csds, NEW DELHI, 17–18 JUNE 2008.
- IFES, *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, 2005.
- IGNATIEFF Michael, *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Giangiacomo Feltrinelli Editore Milano, 2003.
- IWGIA, Annual Report 2007, 2008.
- JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, 11-42, 82-87 e 139-160;
- KASSIE Neou and GALLUP Jeffrey C., *Conducting Cambodia's Elections*, Journal of Democracy 10 (2), 1999.
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1980, 294-297;
- KENNEDY-DUBOURDIEU Elaine, *Race and inequality*, Ashgate, 2006.
- MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore.
- MORETON-ROBINSON Aileen, *Sovereign Subjects*, Hecate Press, 2007.
- PASQUINO G. *Nuovo corso di scienza politica*, Ed. del Mulino, 2009.
- PAYNE J. Mark , ZOVATTO G. Daniel, and DÍAZ Mercedes Mateo, Zavala Andrés Allamand,

Carrillo-Flórez Fernando, KOLDO Echebarría, Flavia FREIDENBERG, and Edmundo JARQUÍN, *DEMOCRACIES IN DEVELOPMENT - Politics and Reform in Latin America*, Published by the Inter-American Development Bank, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University - Washington, D.C. 2007.

PECES-BARBA Gregorio, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè Editore, Milano, 1993.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael, Financing Politics: A Global View, *Journal of Democracy* 13 (4), 2002.

PLANO Jack and Milton GREENBURG, *The American Political Dictionary*, 8th ed. Holt, Reinhart and Winston Inc., 1989.

PRANAB Bardhan, *Democracy and Distributive Politics in India*, University of California at Berkeley.

RAZ John, *Diritti umani senza fondamenti*, in «Ragion Pratica», 29, 2007, pp. 449 e ss.

REYNOLDS Andrew, *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxfors Press, 1999.

RUSH M., 2007, *Politica e società*, Bologna, Il Mulino.

SCHEDLER Andreas, *Democracy by Delegation: The Path-Dependent Logic of Electoral Reform in Mexico*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association (APSA), Atlanta, September 2–5, 1999.

SCHEDLER, Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico City: FLACSO, 1999.

VIOLA Francesco, *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli Editore, Torino.

WALDRON J., *Law and Disagreement*, Oxford Press, 1999.

ZANGHÌ Claudio, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

METODOLOGIE

CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Editori La Terza, 2009, Bari.

ELEZIONI E SISTEMI ELETTORALI

ACE Electoral Knowledge Network, *Communal Representation*, 2009.

ACE Electoral Knowledge Network, Fiji: *Delimiting Communal Seats to Guarantee Ethnic Representation*, 2009.

ACE Electoral Knowledge Network, *Representation of Minorities*, 2009.

ACE Electoral Knowledge Network, *Special Provisions for Minority Groups When Delimiting Electoral Districts*, 2009.

ACE Encyclopaedia, *New Zealand: Drawing Electoral Districts to Guarantee Minority Representation*.

ACE Encyclopaedia, *Representation of Minorities*.

ACE Encyclopaedia, *Special Provisions for Minority Groups When Delimiting Electoral Districts*.

BENOIT K., *Which Electoral Formula is the Most Proportional? A New Look with New Evidence*, in *Political Analysis*, 8:4, Society for Political Methodology, 2000.

- BERMEO Nancy, *Interests, Inequality and Illusion in the Choice for Fair Elections*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 43 (8/9), pp. 1119-1147, Pubblicato da SOGE.
- BIRCH Sarah, *Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout*, *Comparative Political Studies* 2010 43:1601, Sage Publications, 2010.
- BIRCH Sarah, *Explaining Confidence in the Conduct of Elections*, Paper presented at the *Public Opinion and Political Parties Conference*, University of Essex, September 9–11, 2005.
- BJORNLUND Eric C., *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
- BONEO Horacio, *Observation of Elections*, *International Encyclopedia of Elections*, ed. Richard Rose, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000, pp. 197–198.
- CAROTHERS Thomas, *The Observers Observed*, *Journal of Democracy* 8 (3), 1997.
- Compendium of International Standards for Elections*, NEEDS-EU;
- DONSANTO Craig, *The Federal Crime of Election Fraud*, Paper presented at the Third Annual Trilateral Conference on Electoral Systems, IFES, May 8–10, 1996.
- Election Integrity in ACE Encyclopaedia, ACE Project (<http://aceproject.org/ace-en/topics/ei>);
- Electoral System Design, Edited by IDEA;
- ELKLIT Jørgen & REYNOLDS Andrew, *Judging Elections and Election Management Quality by Process, Representation*, Vol. 41 n. 3 (2005), 189-207.
- ELKLIT Jørgen and PALLE Svensson, *What Makes Elections Free and Fair?*, *Journal of Democracy* 8 (3), 1997.
- ELKLIT Jørgen and REYNOLDS Andrew, *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies*, *Commonwealth and Comparative Politics* 40 (2), 2002, pp. 86–119.
- EU EOM REPORTS FROM Guatemala, Venezuela, Nicaragua, Mexico, Ecuador, Mauritania, Suriname, Ghana.
- GOODWIN-GILL, Guy S., *Élections libres et régulières. Droit international et pratique*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1994.
- GUINIER Lani, *The Tyranny of the Majority* (New York: Free Press, 1994).
- HOFFMAN A. L., *Political parties, electoral systems and democracy*, in *European Journal of Political Research*, nr 44, pp. 231-242, Blacwell Publishing, 2005
- IDEA, *Democracy and development in a globalized world*, International Idea, democracy round table in partnership with csds, New Delhi, 17–18 June 2008.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series*, 2003.
- KRISHNA Kumar, ed., *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press;
- LÓPEZ-PINTOR Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York: United Nations Development Programme, 2000.
- MOZAFFAR Shaheen, SCHEDLER Andreas, *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*, in *International Political Science Review* (2002), Vol. 23, No. 1, pp. 5-27, pubblicato

da SAGE.

New Zealand Electoral Commission, *Broadcasting at Parliamentary Elections. A Guide of Political Parties, Candidates and Broadcasters*, Wellington, 1999.

New Zealand Electoral Commission, *Everything you Need to Know about Voting under MMP, New Zealand's Electoral System*. Wellington, 1996.

NORRIS Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Chapter I, paper for Panel 34-6 'How Do Rules Matter? Electoral Systems and Voting Behaviour', Meeting Annuale dell'American Political Science Association, 31st August 2003, Philadelphia.

NORRIS P., *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge University Press, 2006.

OHLEN Dieter, ZOVATTO Daniel, OROZCO Jesús, THOMPSON José, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IDEA e altri, 2^a edizione 2007.

ORELLANA S., *How electoral Systems Can Influence Policy Innovation*, in *The Policy Studies Journal*, p. 613-628, Vol. 38, No. 4, 2010.

PASTOR, Robert A., *Mediating Elections*, *Journal of Democracy* 9 (1), 1998.

PASTOR, Robert A., *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*, *Democratization* 6 (4), 1999, pp. 1-27.

REILLY Ben and REYNOLD Andrew, *Electoral System and Conflict in Divided Societies*, 1999, National Academy Press.

RINGEN Stein, *The Measurement of Democracy: Towards a New Paradigm*, *Soc* (2011) 48:12-16, pubblicato da Springer Science + Business Media, 2011.

RULE Wilma and ZIMMERMAN Joseph (a cura di), *Electoral Systems in Comparative Perspective: their impact on Women and Minorities* (Westport, Conn.: Greenwood, 1994).

SAWER Marian, *Elections - Full, Free and Fair*, Edited by the Federation Press, 2001.

SHAHEEN Mozaffar, SCHEDLER Andreas. *The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction*, *International Political Science Review* 23 (1), 2002, pp. 5-27.

SOSPEDRA Manuel Martinez, MARCO Joaquín J. Marco, OTALORA Ainhoa Uribe, *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

SOUTH AFRICA, INDEPENDENT ELECTORAL COMMISSION, *Code of Conduct for Political Parties*, Election Administration Manual of South Africa, Chapter 5. 1997.

TEORELL J. & LINDSTEDT C., *Measuring Electoral Systems*, in *Political Research Quarterly*, Vol. 63, No. 2 (June 2010), pp. 434 – 448, Sage Publications.

TRUCCO Lara, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino 2011.

United States Agency for International Development (USAID), *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, D.C., 2003.

VALLÉS Josep M., BOSCH Augustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Editorial Ariel S.S., Barcelona, 1997.

POPOLAZIONI INDIGENE: DIRITTI ELETTORALI, DIRITTI INDIGENI, ANTROPOLOGIA

ANAYA Alejandro, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: la legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca*, Universidad Iberoamericana, 2006.

ANAYA J., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 2004 (2[^] ed.).

ARNOLD, Denise Y., *Hacia su soberanía y legitimidad electoral: pueblos indígenas y originarios de Bolivia*, Garza Azul, 2004, La Paz – BO;

AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, *The right to vote is not enjoyed equally by all Australians*, October 2007.

BARKAN Joel, and NJUGUMA Ng'ethe, *Kenya Tries Again*, *Journal of Democracy* 9 (2), 1998.

BANDUCCI A. Susan, DONOVAN Todd, KARP Jeffrey A., *Minority Representation, Empowerment and Participation*, *The Journal of Politics*, Vol. 66, N. 2, May 2004, pp. 534-556, Southern Political Science Association.

BARELLI M., *The Interplay Between Global and Regional Human Rights Systems in the Construction of the Indigenous Rights Regime*, in *Human Rights Quarterly*, Volume 32, n. 4, Novembre 2010.

BECK H. Scott, *Barricades And Ballots: Ecuador's Indians And The Pachakutik Political Movement*, *Ecuadorian Studies / Estudios ecuatorianos* No. 1 (Sept. 2001).

BERRAONDO Mikel (a cura di), *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, serie Derechos Humanos*, vol. 14, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

BIRCH Sarah, and BOB Watt, *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, *The Political Quarterly* 75 (1), 2004, pp. 60–72.

BIRNIR Jóhanna Kristín, *Ethnicity and electoral politics*, Cambridge University Press, 2007.

BURGOS E., MENCHU' T. R., *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, Seix Barral Ed., 2002.

CÁCERES Eduardo, *Territories and citizenship: the revolution of the Chiquitanos*, *Territories and citizenship, From Poverty to Power* – www.fp2p.org.

CAMPBELL Maia Sophia, *The right of indigenous peoples to political participation and the case of Yatama v. Nicaragua*, *Arizona Journal of International & Comparative Law* Vol. 24, No. 2 2007.

CAPOTORTI F., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

CEADESC - Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Participación de mujeres indígenas en procesos electorales - Lecciones aprendidas y desafíos para el derechos de los pueblos indígenas de Participar en la adopción de decisiones*, Bolivia, 2010.

CHINKIN C. M., *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly* n. 38, pp. 850-866, anno 1989.

CHUMACERO Juan Pablo, *El régimen electoral y los derechos de los pueblos indígena originario campesinos*, 23 de julio de 2010, Fundación Tierra.

CLINTON R. N., *The Rights of Indigenous Peoples As Collective Group Rights*, *Arizona Law Review*, Vol. 32, n. 4, 1990.

CONTRERAS D., ROMBOUITS Sebastiaan, *Collective Reparations for Indigenous Communities*

- Before the Inter-American Court of Human Rights*, in *Merkourios – Criminal Justice and Human Rights*, Vol. 27/22, 2010.
- CORREA François, *Interpretaciones Antropológicas sobre lo «Indígena» en Colombia*, Universitas Humanística no.62 julio-diciembre de 2006 pp: 15-41 Bogotá – Colombia.
- CORNTASSEL J., *Toward Sustainable Self-Determination: Rethinking the Contemporary Indigenous Rights Discourse*, Alternatives 33 (2008).
- DAVIS M., *Indigenous Struggles in Standard-Setting: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in *Melbourne Journal of International Law*, p. 444 – 445.
- DEFLORIAN Di Tolla Maddalena, *Diritto Indigeno*, www.survival.it.
- DEL PRADO José Luis Gomez, *Pueblos indígenas. Normas internacionales y marcos nacionales*, in 'Cuadernos de Derechos Humanos', Núm. 21, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002.
- EIGPP, *Escuela Intercultural de Gobierno y Políticas Públicas Programa de Formación de Líderes Indígenas*, Módulo de Historia y Cosmovisión Indígena - *Guía de aprendizaje colectivo para organizaciones y comunidades*, Fondo Indígena ed., 2007, La Paz, Bolivia.
- ESCOBAR A., *After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology/Current Anthropology*, Volume 40, Numero I/ Febbraio 1999.
- FENELON James V., MURGUÍA Salvador J., *Indigenous Peoples Globalization, Resistance and Revitalization*, California State University, San Bernardino, American Behavioral Scientist, Volume 51 Number 12 August 2008 1656-167.
- FLORESMILO S., *Los desafíos del Sumak Kawsay*, artículo de fondo del periódico El Telégrafo, Guayaquil Ecuador, 14 agosto 2008.
- FLORES CRUZ, Cipriano, *El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas de México*, Instituto Electoral de Colima, México, 2001.
- GIRAUDO Laura (a cura di), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- GRACE Jeremy, *The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Instruments* - Participatory Elections Project (PEP), Discussion Paper No. 1 June, 2003.
- HARTNEY M., *Some Confusions Concerning Collective Rights*, in *Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 297, anno 1991.
- IVISON D., PATTON P. y SANDERS W. (eds.), 2000: *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, Cambridge, 1-21.
- JANIS M., *An Introduction to International Law*, p. 55-59, 4ª Edizione, 2003.
- JOVANOVIĆ M. A., *Are There Universal Collective Rights?* in *Human Rights Rev*, 2010, 11:17-44.
- KEAL Paul, *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral backwardness of International Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- KINGSBURY B., *Indigenous Peoples in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy*, in *American Journal of International Law*, n. 92.
- KOTTAK Conrad Philip, *Antropología Cultural*, traducción y adaptación José C. Lisón Arcal, Universidad Complutense de Madrid, 9ª edición.
- KROTZ Esteban, *Antropología, elecciones y cultura política*, in *Revista Nueva Antropología*, Vol. XI, nº 38, Universidad Autónoma de México, pp. 9-19.
- KYMLICKA W., *The Internationalization of Minority Rights*, I-CON, Vol. 6, nº 1, Oxford

- University Press and New York University School of Law, 2008.
- KUPPE R., POTZ R., *Law & Anthropology: "Indigenous Peoples, Constitutional States and Treaties of Other Constructive Arrangements Between Indigenous Peoples and States"*, International Yearbook for Legal Anthropology (Vol 12), Brill Academic Publishers, 2005.
- KYMLICKA, W., *El nuevo debate sobre los derechos de las minorías*, en F. Requejo (a cura di), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, 25-48, 2002.
- KYMLICKA Will, *The Internationalization of minority rights*, I-CON, Vol. 6, N. 1, 2008, pp. 1-32.
- LÉGER M., *El Reconocimiento del Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas: ¿Amenaza o Ventaja?*, in pubblicazione elettronica nel Seminario *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los Participantes y Síntesis de las Discusiones*. Nueva York, 18 de mayo 2002.
- LENZERINI Federico (Edited by), *Reparations for Indigenous Peoples - International and Comparative Perspectives*, Oxford University Press, 2008.
- MADARIAGA C. I., *The Rights of Indigenous Peoples and the Interamerican Human Rights System*, in *The Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22, n. 1 del 2005.
- MADRID R., *Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America*, in *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct. 2005), pp. 1-20.
- MANDAL B.B. - 1990, *Mobilisation of Tribal Electorate: A case study of Parliamentary Constitution in Bihar*. In: *Tribal Transformation in India*. Vol. III: *Ethopolitics and Identity Crisis*, InterIndia Publications, New Delhi.
- MARTUFI R. e VASAPOLLO, *Futuro Indigeno – La Sfida delle Americhe*, a cura di L., Jaca Book, 2009.
- McDONALD L., *Can Collective and Individual Rights Coexist?*, in *Melbourne University Law Review*, n. 22, 1998.
- McGEE Brant, *Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development*, 27 Berkeley J. Int'l Law (2009), 570-635;
- McGILL Georgina, *Reserved seats in Parliament for Indigenous Peoples. The Maori Example*, Department of the Australian Parliamentary Library, Research note 51– 1996-1997.
- MINDE Henry – 1995, *The international Movement of Indigenous Peoples. An Historical Perspective*, in Brantemberg, HANSEN Minde, *Becoming visible. Indigenous politics and Self-government*, Centre for Sami Studies, Tromsø.
- MISHRA, S.N., PRASAD L.M., SHARMA , *Tribal Voting Behaviour: a study of Bihar Tribes*. Concept Publishing Company, – 1982, New Delhi.
- NEWMAN D. G., *Theorizing Collective Indigenous Rights*, in *American Indian Law Review*, Vol. 31, n. 2, 2006, p. 285.
- OLIART Francisco, *Campesinado indigena y derecho electoral en America Latina*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- PASQUALUCCI Jo M., *The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System*, in *Human Rights Law Review* 6 (2006), 281-322, Oxford University Press.
- RICE R., *From the Ground up: the Challenge of Indigenous Party Consolidation in Latin America*, in *Party Politics*, Vol. 17, No. 2, pp. 171 – 188, Sage Publications, 2011.
- RICE Roberta, VAN COTT Donna Lee, *The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America. A subnational Statistical Analysis*, in *Comparative Political Studies*, Vol.

39, N. 6, 2006, pp. 709-732, pubblicato da SAGE.

SELVERSTON-SCHER, M., 2001: *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, Miami.

SHANE Greene, *Indigenous peoples incorporated? - Culture as Politics, Culture as Property in Pharmaceutical Bioprospecting*, Current Anthropology Volume 45, Number 2, April 2004.

SIEDER R.(ed.), 2002: *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave, Nueva York.

STRETTON Pat, *Indigenous people and the vote*, published by AEC (Australian Electoral Commission).

TAIAIAKE Alfred, PITAWANAKWAT Brock, PRICE Jackie, *The Meaning of Political Participation for Indigenous Youth Charting the Course for Youth Civic and Political Participation*, CPRN Research Report, June 2007.

TAYLOR C., *Irreducible Social Goods*, in *Philosophical Arguments*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997.

The RainForest Foundation, *The rights of indigenous peoples in the Republic of Congo: an analysis of the national context plus recommendations*, June 2006.

UNDP, *Fortalecimiento de la Cultura Democrática en los distritos electorales Indígenas de Mexico*, 2008.

VALDES Ernesto Garzon, *Los Derechos Electorales De Los Pueblos Indigenas En Mexico –*

VAN COTT, D. L., 2002: *Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations* en R. Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Nueva York, 45-73.

VAN COTT Donna Lee, *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2005.

VAN COTT L., *Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Rights*, in *Parliament Affairs*, n. 53, pp. 41-54, 2000.

Venice Commission, *Electoral Law and National Minorities*, CE Doc. CDL-INF (2000).

WARD T., *Cosmovision versus Neoliberalism: An Indigenous Alternative to Modernist Development in the Sierra Nevada de Santa Marta*, LASA Student Conference 2008.

WESSENDORF Kathrin (Editor), *Challenging Politics: Indigenous People's Experiences with Political Parties and Elections*, 2001, International Work Group for Indigenous Affairs.

WILHELMI Marco Aparicio, *Los Pueblos Indígenas y el estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Cedecs, 2002.

WILHELMI A. M. (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento*, Universitat de Girona, 2006.

WHEATLY S., *Deliberative Democracies and Minorities*, 14 European Journal of International Law 507 (2003).

YOUNG John, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, Review of African Political Economy, 23 December: 531 – 542.

PARTECIPAZIONE ELETTORALE E INDIGENI

ACHARD Diego, GONZALES E.Luis, *A Challenge For Democracy: Political Parties in Central America, Panama and the Dominican Republic*, Published by the Inter-American Development

Bank (IDB), the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), the Organization of American States (OAS) and the United Nations Development Program (UNDP) - 2005.

BECERRA Augusto Hernández, *Elecciones, Representación y Participación en Colombia*, in *Sistemas electorales y representación política en latinoamérica*, Editor Madrid: Fundación Friedrich Ebert - Instituto de Cooperación Iberoamericana. ICI, 1986.

CAMPBELL M. S., *The Right of Indigenous Peoples to Political Participation*, in *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 24, No. 2, 2007,

CERUTTI Carlo, *La Rappresentanza Politica*, Edizioni Nuova Cultura;

CULTURAL SURVIVAL, *Amazon Indigenous Peoples: New Challenges for Political Participation and Sustainable Development*, Published on Cultural Survival (<http://www.culturalsurvival.org>).

CLEARY R. Matthew, *Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico*, Syracuse University.

ELLIS Andrew (and others), *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*,

GALVÁN Jorge Alberto González - *La Redistribución Electoral Y La Participación Política De Los Pueblos Indígenas En México: Balance Y Perspectivas (2006-2009)* - Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxtepec, Morelos, México, 16 al 20 de octubre de 2006.

GRACE Jeremy, MOONEY Erin D., *Peacebuilding through the Electoral Participation of Displaced Populations*, UNHCR, 2009.

HERNÁNDEZ Castillo Rosalva Aída, FURIO Victoria J., *The Indigenous Movement in Mexico: Between Electoral Politics and Local Resistance*, (pp. 115-131), Latin American Perspectives, Issue 147, Vol. 33 No. 2, March 2006- Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27647926>.

IIDH - Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Módulos de capacitación sobre participación política indígena*, 2008.

KLEIN Hans, *The Right to Political Participation and the Information Society*, presentato alla Global Democracy Conference, maggio 2005, www.G05.org

KOSTADINOVA Tatiana, POWER Timothy J., *Does Democratization Depress Participation?: Voter Turnout in the Latin American and Eastern European Transitional Democracies*, in *Political Research Quarterly*, Vol. 60, N. 3 (Settembre 2007), pp. 363-377, Sage Publications, Inc., University of Utah.

LADNER Kiera L. and McCROSSAN Michael, *The Electoral Participation of Aboriginal People*, Working Paper Series on Electoral Participation and Outreach Practices, 2007.

Lund Recommendations, 1999, *Effective Participation of National Minorities in Public Life*, annexed to Packet J., in 11 (4) Helsinki Monitor (2000), 29.

MURPHY M.A., *Representing Indigenous Self-determination*, in *University of Toronto Law Journal*, n. 58, 2008.

OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines to assist national minority participation in the electoral process*, 2003.

PACARI Nina, *The Political Participation of Indigenous Women in the Ecuadorian Congress: unfinished Business*, IDEA.

PASTORE Baldassarre, *Per un'ermeneutica dei diritti umani*, Giappichelli editore, Torino 2003.

PINILLA Erasmo C., *Participación Electoral de los Indígenas en la República de Panamá*, nell'ambito del IV Congreso Internacional De Derecho Electoral, Morelia-Michoacán, México - Noviembre 2002.

PRUITT Bettye and THOMAS Philip, *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, IDEA, Sweden, 2007.

REYNOLDS Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, 2006.

STEINER Henry, *Political Participation as a Human Right*, 1 Harvard Human Rights Yearbook 77 (1988).

RAPPRESENTANZA POLITICA E INDIGENI

CORTE NACIONAL ELECTORAL, *La Representación Política En Bolivia: Agrupaciones Ciudadanas Y Pueblos Indígenas*, Primera edición, abril de 2006.

DEVY G. N., DAVIS Geoffrey V., CHAKRAVARTY K. K., *Indigeneity: Culture & Representation*, Paperback, 2008.

FERRARI G.F., *Rappresentanza Istituzionale*, in Enc. Giur. Treccani, XXV, Roma, 1991.

GROFMAN Bernard, Lijphar Arendt, McKay Robert and Scarrow Howard (eds), *Representation and Redistricting Issues* (Lexington, Md.: Lexington books, 1982).

IWGIA (a cura di Katrin WESSENDORF), *Challenging Politics – Indigenous Peoples' Experiences with political parties and elections*, Copenhagen, 2001

LARSERUD Stina, TAPHORN Rita, *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, Sweden.

MADRID R., *Indigenous parties and Democracy in Latin America*, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 4 (Winter, 2005), pp. 161-179, Blackwell Publishing.

MANIN Bernard, *The principles of Representatives Government*, Cambridge University Press, 1997.

MORETON-ROBINSON Aileen, *Whiteness, epistemology and Indigenous Representation*, http://www.aiatsis.gov.au/asp/rasp/frameset_frame.htm.

ROMANOWSKI Arne, *PR Electoral Systems and Indigenous Representation: Case Studies from Bolivia, Ecuador, and Peru*, Paperback, 2009.

SOTTOLI, S., 1998: *Representación política de minorías y mujeres*, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 410-422.

VAN COTT Donna Lee, *Los Movimientos Indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes (Indigenous Movements and their successes: representation and legal recognition in the Andes)*, *América Latina Hoy*, 36, 2004, pp. 141-159, Ediciones Universidad de Salamanca.

AMERICA LATINA: elezioni e contesto

BIRNIR Jóhanna Kristín, VAN COTT Donna Lee, *Party Sistem Fragmentation and the Dynamic Effect of Ethnic Heterogeneity on Latin American Legislatures*, in *Latin America Research Review*, Vol. 42, N. 1 (2207), pp. 99-125, publicato da The Latin American Studies Association.

GRASSI Davide, *A preliminary Investigation on Social Policies and Political Violence in Latin America*, in *Working Papers* 287, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universitat Antónoma de Barcelona, 2010.

HOOKER Juliet, *Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America*, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, N. 2 (May, 2005), pp. 285-310, pubblicato da Cambridge University Press.

MADRID Raúl L., *Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America*, in *Comparative Politics*, Vol. 38, N. 1 (Oct., 2005) pp. 1-20, City University of New York.

MADRID Raúl L., *Indigenous Parties and Democracy in Latin America*, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, N. 4 (Winter, 2005), pp. 161-179, Blackwell Publishing, Center for Latin American Studies at the University of Miami.

MORALES Lourdes Canales, *Multiculturalismo Y Democracia*, EFI 2008.

GOMAR NAVA S. O., *Derecho Indígena Electoral Comparado*, Relazione presentata al Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, Chihuahua, 2-3.10.2008

PAYNE J. Mark, ZOVATTO D. G., DÍAZ Mercedes Mateo, *Democracies In Development: Politics and Reform in Latin America*, IDEA Publications, Washington, D.C. 2007.

VAN COTT Donna Lee, *Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Right*, in *Parliamentary Affairs* (2000) 53 (1): 41-54, Oxford University Press, 2000.

ZOVATTO Daniel (and others), *A Comparative Latin American Perspective of Political and Electoral Reform Experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico* (Spanish) - International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

COLOMBIA

CARRILLO De La Rosa Yezid, *Las Minorías Étnicas en la Constitución y en Jurisprudencia Constitucional Colombiana*.

DE LA CALLE H., *Reforma Electoral en Colombia*, UNAM, www.juridicas.unam.mx.

DUQUE DAZA J., *Las Organizaciones Políticas Étnicas en Colombia*, in *Iberoamericana VIII*, n. 32, 2008.

GALLO Carmenza, *Institutions and the adoption of rights: political and property rights in Colombia*, *Theor Soc* (2010) 39:415-431, publishe on line by Springer Sceince+Business Media B.V., 2010.

LAURENT Virginie, *Organizaciones indígenas, estrategias electorales y representación en Colombia. Reflexiones acerca de la reforma política de 2003*, relazione presentata nell'ambito del 1° Congreso Colombiano de Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes, septiembre 30-octubre 3 de 2008.

MORENO Goyes, Isabel, *La Proteccion de las minorias Indigenas en Colombia*, nell'ambito della Sumer School 2009 in "Diritti Umani e Diversità" c/o Università degli Studi di Palermo, ITALIA.

SEMPER Frank, *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2006.

VÉLEZ ALVÁRES L. G., *Sistemas Electorales y partidos políticos en Colombia*, in *Economía y Finanzas*, n. 8 – 17, 2008, Universidad EAFIT.

VENEZUELA

ANGOSTO FERRÁNDEZ L. F., *La Competencia por la Representación Indígena en las Elecciones Venezolanas*, in *Cuestiones Políticas*, Vol. 27 n. 46, 2011.

COLMENARES OLIVAR Ricardo, *El Derecho Consuetudinario Indígena en Centro y Sur América: El caso Venezuela*, *Frónesis*, dic. 2006, vol.13, no.3, p.56-99. ISSN 1315-6268.

CORAO AYALA Carlos M., *El derecho a la participación política de los pueblos indígenas*, pp. 191-214, in *Revista de Derecho Administrativo*, Caracas : Editorial Sherwood, 1, septiembre-diciembre 1997.

KRZYWICKA K., *Situación Jurídica De Los Pueblos Indígenas En Venezuela. Dilemas De Representación Y Participación*, in *Revista del CESLA*, núm. 14, 2011, pp. 73-107, Uniwersytet Warszawski Polonia.

MOSONYI Esteban Emilio, *La cuestión indígena en Venezuela*, in *Revista Acción Crítica*, # 4. I Semestre 1978. Lima – Perú, Publicación del Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social.

SÁNCHEZ Domingo P., *Una Nueva Realidad para los Indígenas de Venezuela*, Director Fundación de Estudios Indígenas (FUNDESIN), Ponencia presentada al 3° Congreso Virtual de Arqueología y Antropología – Red NAYA – Buenos Aires, 2002, <http://www.centrelink.org/SanchezSpanish.html>.

VAN COTT Donna Lee, *Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation. Venezuela in Comparative Perspective*, in *Latin America Perspectives*, Issue 128, Vol. 30, N. 1, January 2003, pp. 49-69.

BOLIVIA

ALBRO Robert, *Confounding Cultural Citizenship and Consitutional Reform in Bolivia*, in *Latin American Perspectives*, Issue 172, Vol. 37 N. , 2010, pp. 71-90, publicato da SAGE.

ALBRO Robert, *The Culture of Democracy and Bolivia's Indigenous Movements*, Anthropology Department The George Washington University Hortense Amsterdam House.

BROCKMANN QUIROGA E., *Ley del Regimen electoral n. 026 – La Democracia Intercultural*.

CHAPLIN Ann, *Social Movements in Bolivia: from stenghts to power*, Oxford University Press and *Community Development Journal*, 2010.

DE MUNTER Koen, SALMAN Ton, *Extending Political Participation and Citizenship: Pluricultural Civil Practices in Contemporary Bolivia*, in *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Volume 14, Issue 2, pages 432–456, November 2009.

INGUANZO Isabel, *Indigenous Peoples, Democracy, and Representation: The Cases of Bolivia and Guatemala*, Boletin Pnud & Instituto De Iberoamérica, February 2011.

LAZARTE J. R., *Reforma Electoral en Bolivia*, UNAM www.juridicas.unam.mx.

LUCERO José Antonio, *The Challanges of Indigenous Authenticity and Strategic Constructivism in Ecuador and Bolivia*, in *Latin American Research Review*, Vol. 41, N. 2 (2006), pp. 31-56., publicato da The Latin American Studies Association.

OSTRIA Gustavo Rodríguez, *Bolivia, Perú y Ecuador: outsiders, izquierda e indígenas en la disputa electoral*, *Cuestiones del Tiempo presente*, 2007.

RICE Roberta, *From the ground up: The challenge of indigenous party consolidation in Latin America*, in *Party Politics* 2001 17:171, publicato da SAGE.

ZAGADA CLAURE M. T., *Indígenas y Mujeres en la Democracia Electoral. Análisi Comparado*,

2012, Mexico.

ELECTRONIC SOURCES:

- Associated Press Managing Editors, *Statement of Ethical Principles*, 1994, www.apme.com/ethics.
- Denmark, Folketinget, *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*, www.ft.dk.
- Elections Canada, www.elections.ca.
- Elections New Zealand, *Everything You Need to Know About Enrolling to Vote*, www.elections.org.nz.
- Elections New Zealand, www.elections.org.nz.
- Electoral Institute of Southern Africa (EISA), *Interim Statement by the EISA Election Observation Mission: South African National and Provincial Elections 12–14 April 2004*, April 2004, www.eisa.org.za/PDF/pr20040416.pdf.
- Federal Election Commission, *Filing a Complaint*, www.fec.gov/pages/brochures/complain.shtml.
- GUÉRIN Daniel and AKBAR Asifa, *Electronic Voting Methods: Experiments and Lessons*, Electoral Insight, March 2003, www.elections.ca.
- India, Election Commission, www.eci.gov.in.
- International Mission for Iraqi Elections (IMIE), *Final Report: Assessment of the January 30, 2005, Election Process*. www.imie.ca/rep_Jan30.html.
- Landry, Raymond, *Enforcement of the Canada Elections Act*, Electoral Insight, March 2003. www.elections.ca.
- National Democratic Institute, *Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions. A Post-Election Conference Report*. February 2004, www.accessdemocracy.org/library/1782_kh_report_021204.pdf.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Representative on Freedom of the Media*, www.osce.org/fom.
- OSCE/ODIHR, *Ukraine, Presidential Election: 31 October, 21 November and 26 December 2004*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Warsaw, May 2005, www.osce.org/documents/odihhr/2005/05/14224_en.pdf.
- SAX Herschell, *Readjustment of Federal Electoral Boundaries*, Electoral Insight, May 2002, www.elections.ca.
- Seattle Ethics and Elections Commission, www.ci.seattle.wa.us/ethics/ethics.htm.
- Society of Professional Journalists, *Code of Ethics*, 1996, www.spj.org/ethics.asp.
- South Africa, Independent Electoral Commission, www.elections.org.za.
- The Carter Center *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 2005, www.idea.int.
- The Carter Center, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997. www.idea.int/publications/conduct_obs.
- The Carter Center, *Final Statement on the Carter Center Observation of the Ethiopia 2005 National Elections*, September 2005. www.cartercenter.org/documents/2199.pdf.
- The Carter Center, *The Carter Center 2004 Indonesia Election Report*, June 2005,

www.cartercenter.org/documents/2161.pdf.

United States, Comptroller General, *Government Auditing Standards* (2003 Revision), www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf.

Wyoming State Legislature, *Ethics and Disclosure Act*, www.legisweb.state.wy.us.