

# LA DICHIARAZIONE DELL'ONU SUI DIRITTI DEI POPOLI INDIGENI

Al termine di un percorso durato quasi un quarto di secolo, l'assemblea generale dell'Onu ha approvato il 13 settembre 2007 una *Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni* (per il testo in diverse lingue: [www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html)). Nel panorama dei diritti fondamentali che si sono venuti affermando dopo la seconda guerra mondiale si può dire che i diritti dei "popoli primi", come talvolta i popoli indigeni sono chiamati, sono stati gli ultimi a trovare un posto nella comunità internazionale. Pur con questo ritardo, si tratta di un passaggio importante. La lunga gestazione di questo testo testimonia le resistenze con le quali si è scontrato. Al momento della votazione finale si è registrato il voto contrario di quattro stati, tutti industrializzati, dove vivono numerose comunità indigene (Australia, Canada, Stati Uniti e Nuova Zelanda), oltre a 11 astensioni.


Il limite maggiore della *Dichiarazione*, al di là dell'accoglimento parziale delle rivendicazioni indigene, sta nella natura giuridica della *Dichiarazione* stessa. Come tutti gli atti dell'assemblea generale, non ha infatti un valore vincolante per gli stati, e rappresenta pertanto una dichiarazione di principio, cui i governi sono moralmente tenuti a conformarsi, senza che via sia possibilità di sanzionare efficacemente la loro eventuale inosservanza. Dal punto di vista dei popoli indigeni, e soprattutto delle proprie associazioni di autotutela, la *Dichiarazione* rappresenta tuttavia un elemento di forza per motivare e rafforzare le rivendicazioni nei confronti degli stati che li governano. Del resto, ben prima del faticoso varo della *Dichiarazione*, i diritti dei singoli popoli indigeni sono stati oggetto di negoziati, lotte, conflitti, compromessi e qualche successo.

Prima di esaminarne il contenuto va ricordato che la *Dichiarazione* non è il primo strumento del diritto internazionale riguardante i popoli indigeni. L'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) ha adottato fin dal 1957 la Convenzione n. 107 ([www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C107](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C107)), relativa alle popolazioni indigene e tribali, successivamente sostituita nel 1989 dalla Convenzione n. 169 ([www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169)), riguardante i popoli indigeni e tribali nei paesi indipendenti. Trattandosi di Convenzioni, questi testi sono vincolanti solo per gli stati che le hanno ratificate. A tutt'oggi solo 19 paesi hanno aderito alla 169, mentre altri 17 paesi avevano ratificato la più limitata 107, che per loro rimane tuttavia in vigore. Pertanto l'impatto di queste due Convenzioni è stato alquanto modesto, tanto da non far venir meno l'esigenza di una dichiarazione di carattere universale.

La Convenzione n. 169 del 1989, entrata in vigore nel settembre 1991, affronta solo alcuni aspetti dei diritti rivendicati dai popoli indigeni. Certo costituisce un progresso rispetto alla Convenzione del 1957 che aveva adottato un'ottica sostanzialmente assimilatrice nei confronti di quelle che chiamava ancora "popolazioni" indigene. La Convenzione 169 afferma il principio della responsabilità degli stati nei confronti dei popoli indigeni e prevede un ampio spettro di diritti e di questioni, ripresi successivamente nella *Dichiarazione*, senza tuttavia far proprio il principio dell'autodeterminazione, all'epoca già ampiamente dibattuto in seno all'Onu e nel diritto internazionale. La *Dichiarazione* muove da un lungo preambolo, che è in parte il tentativo di rispondere alla sua intrinseca debolezza giuridica. L'assemblea generale inizia infatti con esprimere la convinzione che gli stati si conformeranno agli obblighi che la Carta dell'Onu impone loro, per ricordare subito dopo il principio di non discriminazione, secondo il quale i popoli indigeni sono al tempo stesso uguali e diversi rispetto a tutti gli altri popoli. Questa diversità non può tuttavia essere invocata per giustificare qualunque pratica discriminatoria. Va ricordato che questo principio, enunciato nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948), è reso obbligatorio dai due *Patti internazionali* del 1966, l'uno relativo ai diritti civili e politici, e l'altro ai diritti economici, sociali e culturali. Non a caso l'art. 1 della *Dichiarazione* afferma che «I popoli indigeni hanno diritto di godere pienamente, sia collettivamente che individualmente, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali riconosciuti dalla Carta delle Nazioni unite, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e dal diritto internazionale sui diritti umani». È un modo dunque per ancorare i principi enunciati a norme vincolanti per i governi.

Uno dei punti più contrastati della *Dichiarazione* è stato quello sul diritto all'autodeterminazione. Molti stati l'hanno osteggiato perché temevano fosse il riconoscimento implicito a un diritto alla secessione, o quantomeno una rimessa in discussione della propria sovranità. Per altri, soprattutto quelli africani, evoca lo spettro del tribalismo e del particolarismo etnico. La questione era già stata dibattuta in sede internazionale e in parte risolta tanto che i due *Patti internazionali* del 1966 relativi ai diritti umani hanno in comune proprio l'art. 1 che enuncia il diritto all'autodeterminazione dei popoli. A scanso di equivoci l'art. 3 della *Dichiarazione*, che afferma: «I popoli indigeni hanno diritto all'autodeterminazione», è seguito dalla precisazione che nell'esercizio di tale diritto i popoli indigeni «hanno diritto all'autonomia o all'autogoverno in materia di affari interni e locali» (art. 4), tracciando in tal modo i confini dell'autodeterminazione all'interno degli stati esistenti. Ancora più esplicito è l'art. 46, l'ultimo della *Dichiarazione*, che sottolinea come nessuna disposizione possa essere interpretata ai fini di «autorizzare o incoraggiare qualunque azione che smembra o indebolisca, totalmente o in parte, l'integrità territoriale o l'unità politica di stati sovrani e indipendenti». L'unica concessione è la possibilità per i popoli che vivono divisi da frontiere internazionali di mantenere e sviluppare contatti e legami di cooperazione tra i propri membri (art. 36).

Coerentemente al principio dell'autodeterminazione così definito, la *Dichiarazione* adotta un doppio registro quanto allo status dei popoli indigeni all'interno degli stati. Da una parte afferma il diritto all'autonomia e pertanto al mantenimento e al potenziamento delle proprie specifiche istituzioni politiche, giuri-



diche, economiche, sociali e culturali, dall'altra il diritto all'integrazione, vale a dire alla partecipazione alla vita politica, economica sociale e culturale dello stato cui appartengono, se questa è la scelta che desiderano effettuare (art. 5). Non a caso viene affermato subito dopo il diritto di ciascun individuo indigeno ad avere una nazionalità (art. 6), principio che garantisce a qualunque persona il diritto ad avere dei diritti. Complementare a questi diritti è il divieto, per gli stati, di procedere all'assimilazione forzata o alla distruzione della cultura dei popoli indigeni. Gli stati devono anzi prendere tutte le misure per prevenire, ed eventualmente riparare, atti che possano privare i popoli indigeni della propria identità, delle proprie terre e risorse, o che possano obbligarli a trasferimenti imposti o a forme di integrazione forzata (art. 8).

Il tema della terra, di fondamentale importanza per i popoli indigeni, è stato oggetto delle discussioni più vivaci, con approcci radicalmente diversi. Gli indigeni si sentono legati alla terra da un legame spirituale prima ancora che giuridico o materiale, si pensi al concetto di "madre terra", o al sentimento per il quale sono le persone ad appartenere alla terra e non viceversa, inoltre i sistemi di sfruttamento delle terre sono generalmente di natura comunitaria. Per i governi la terra è esclusivamente un bene materiale, e viene inquadrata in un titolo giuridico, che consente a persone o a società il suo esclusivo sfruttamento. Ne è uscito un compromesso il cui valore potrà essere apprezzato solo con la sua pratica interpretativa e la sua concreta applicazione. La *Dichiarazione* riconosce i legami "spirituali" particolari che i popoli indigeni possono avere con il loro territorio (art. 25) e afferma che hanno diritto alla terra, al territorio e alle sue risorse e raccomanda agli stati di accordare una protezione giuridica a queste terre (art. 26), ma si guarda bene dal parlare di un "diritto di proprietà" che avrebbe tolto ogni ambiguità allo status giuridico di queste terre e alle loro risorse. È vero che la protezione di queste terre da parte degli stati deve tener conto dei regimi fondiari dei popoli indigeni, ma la natura di questi regimi, che quasi mai è assimilabile a un diritto di proprietà concepito in senso capitalistico e moderno, ha permesso ai governi e alle imprese di vantare ogni sorta di accaparramento di quelle terre. La definizione della natura giuridica dei legami con la terra è rinviata ad un «processo giusto» da intraprendere da parte degli stati congiuntamente con i popoli indigeni (art. 27). L'esperienza passata di questo confronto presenta un bilancio del tutto negativo per i popoli indigeni, anche se non sono mancati in questi ultimi anni risultati positivi, grazie alla maggiore capacità da parte delle organizzazioni indigene di condurre iniziative politiche e di intraprendere azioni giudiziarie sfruttando i principi generali degli ordinamenti giuridici degli stati.


La *Dichiarazione* rimane molto generica sulla restituzione delle terre confiscate o comunque occupate, sfruttate e degradate. Qualora la riconsegna non sia possibile, si parla di una «giusta compensazione» (art. 28) da realizzare o con altre terre di estensione e valore equivalenti o con un risarcimento economico. Per comprendere meglio la natura del problema, va ricordato come la riparazione sotto forma di «altre terre» sia stata finora effettuata con l'attribuzione di terre inadatte alle pratiche tradizionali o nel migliore dei casi insufficienti. Lo sfruttamento di tali terre, attraverso forme di agricoltura e di pastorizia estensive, richiede grandi superfici, che i governi non sono disposti a concedere con l'ar-

gomento che gli indigeni devono evolvere verso forme più redditizie di attività produttiva per migliorare le proprie condizioni di vita. Come si vede, il compromesso lascia i popoli indigeni alle prese con lo stato in un rapporto decisamente a loro sfavore. Del resto una delle ambiguità della *Dichiarazione* è proprio quella di considerare stato e organizzazioni indigene dotati della stessa capacità contrattuale. La storia, gli strumenti giuridici esistenti, i rapporti di forza indicano invece uno squilibrio che perdura ancora oggi, malgrado l'indubbio rafforzarsi delle organizzazioni indigene.

Il rapporto è ancora più squilibrato sul piano economico, e qui la *Dichiarazione* è forse ancora più ambigua. Parlare, come fa l'art. 32, del diritto dei popoli indigeni di definire le priorità e le strategie della messa in valore dei propri territori per poi aggiungere che gli stati devono consultare i popoli indigeni «per ottenere il loro preliminare consenso libero e consapevole all'approvazione di ogni progetto che riguarda le loro terre», significa dimenticare qual è l'impatto dei processi economici, anche perché legati alla globalizzazione, di sfruttamento delle risorse naturali. Per esempio, si fa spesso riferimento al petrolio, oppure all'oro e al legname presenti nelle foreste tropicali. D'altra parte, oltre i due terzi dell'uranio sono estratti da territori dove vivono popoli indigeni: ecco un aspetto del tutto ignorato nell'attuale dibattito sul nucleare. Non a caso lo stesso articolo, con grande senso di realismo conclude con la necessità che gli stati mettano in essere dei meccanismi riparatori «per attenuare l'impatto negativo sul piano ambientale, economico, sociale e culturale» delle attività economiche comunque intraprese. Di fatto le risorse naturali strategiche presenti nei territori indigeni sono sottratte alla disponibilità di questi popoli, e il loro sfruttamento rimane nelle mani dei governi e delle multinazionali. Alla luce di queste disposizioni, assume un diverso significato il diritto alla protezione dell'ambiente (art. 29) o alla smilitarizzazione dei territori indigeni, condizionata del resto da «un rilevante interesse pubblico» (art. 30) che può rimetterla in causa.

La protezione dell'ambiente ha provocato la delimitazione di “parchi naturali” dei quali i popoli indigeni non traggono solitamente alcun beneficio. Nel “migliore” dei casi gli indigeni diventano oggetto delle attrazioni turistiche, con tutte le distorsioni che queste comportano, con gli individui costretti a comportarsi da “veri” indigeni, a mimare secondo i tempi e il calendario delle stagioni turistiche i riti tradizionali. L'occupazione e l'uso militare dei territori indigeni sono una pratica ancora oggi corrente e la “sicurezza” rimane l'alibi più utilizzato per continuare a sottrarre agli indigeni la disponibilità dei propri spazi.

In mancanza di più forti elementi di salvaguardia degli interessi dei popoli indigeni anche la cooperazione finanziaria da parte degli stati o degli organismi internazionali (cfr. art. 39 e 41) può rivelarsi un'arma a doppio taglio. I processi di modernizzazione introdotti dai programmi di sviluppo si rivelano in effetti potenti strumenti di perdita di controllo delle dinamiche interne alle comunità. La semplice costruzione di una strada può modificare l'ambiente e le condizioni di vita degli indigeni. La stragrande maggioranza dei grandi progetti idroelettrici coinvolge terre dove vivono popoli indigeni forzati così a spostarsi, a perdere ogni legame materiale, culturale e spirituale con il proprio territorio; l'installazione di grandi cantieri, con l'apertura di nuove strade e la permanenza di operai e tecnici stranieri alla cultura del luogo contribuisce all'opera di distruzione



delle tradizioni ancestrali. Non manca ai governi la capacità di presentare con argomenti convincenti le proprie scelte. Così i problemi degli indigeni andrebbero affrontati nel contesto dello sviluppo generale del paese, del quale gli indigeni stessi finirebbero per beneficiare. In ultima analisi queste politiche minacciano l'identità stessa di questi popoli.

È vero che la *Dichiarazione* insiste particolarmente sulla salvaguardia della cultura, dei costumi e delle tradizioni, e che accorda una grande importanza ai processi educativi. In particolare i popoli indigeni hanno il diritto di stabilire e di controllare i propri sistemi scolastici, pur mantenendo il diritto di partecipare al sistema educativo nazionale (art. 14). Se si osserva lo stato dell'analfabetismo e del sistema educativi nel mondo questo lodevole principio appare davvero lontano dal poter essere realizzato. Manca soprattutto la coscienza che attraverso le distorsioni del sistema educativo è avvenuto il processo di spersonalizzazione degli indigeni. Perfino la loro promozione a livelli di istruzione superiore ha prodotto in molti casi l'allontanamento degli individui dalla loro comunità, il venir meno della relazione sociale, e in definitiva la perdita della propria coscienza e della cultura indigena. L'esistenza di esperienze positive non deve pertanto nascondere il difficile equilibrio tra il mantenimento di una cultura e una identità tradizionali e l'accesso all'istruzione moderna, tanto più in mancanza di mezzi materiali adeguati a questo obiettivo complesso. È questa del resto una delle sfide fondamentali che le organizzazioni dei popoli indigeni devono assumere.

La *Dichiarazione* afferma il diritto degli indigeni di proteggere e conservare le manifestazioni passate, presenti e future della propria cultura, e il diritto al risarcimento, che può comprendere anche la restituzione, per tutti i beni culturali, intellettuali e spirituali che sono stati loro sottratti (art. 11). La realizzazione di questo obiettivo risulta davvero aleatorio se si pensa alla cultura museale oggi prevalente che sottrae in maniera sistematica le espressioni della cultura materiale e spirituale di questi popoli con la giustificazione della loro conservazione. Il mercato dell'arte "primitiva" e dei souvenir turistici sta inesorabilmente sottraendo "legalmente" ai popoli indigeni il proprio patrimonio culturale. Effimera appare, anche sul piano dei principi, la protezione dei "beni intellettuali" cui fa cenno l'art. 11, quando si pensi alle strategie delle multinazionali farmaceutiche o agroalimentari relative alla farmacopea tradizionale che viene studiata, per non dire carpita, in funzione della brevettabilità di "nuovi" prodotti per il mercato globale.

La *Dichiarazione* tace completamente il problema della religione così come si pone oggi. È vero che i popoli indigeni hanno il diritto di praticare le proprie tradizioni religiose (art. 12), ma la posta in gioco è ormai ben altra. Senza dimenticare che cosa, anche nel recente passato, hanno significato sul piano dell'alienazione culturale certe forme di conversione religiosa, il problema fondamentale è rappresentato da talune modalità di proselitismo religioso. Queste impiegano forme e mezzi che, anche se non riescono sempre a fare tabula rasa delle credenze tradizionali, introducono modelli culturali, sociali ed economici che trasformano profondamente l'identità indigena.

La *Dichiarazione* riconosce che i diritti enunciati costituiscono «standard minimi per la sopravvivenza, la dignità e il benessere dei popoli indigeni del mondo» (art. 43). Vi è dunque la consapevolezza della necessità di ben altra protezione. È

la medesima coscienza presente tra le organizzazioni indigene che da anni hanno l'esperienza del confronto-scontro con le autorità pubbliche degli stati dove vivono. Sanno che il rispetto dei propri diritti dipende non tanto dalle "Carte" quanto dalla propria capacità di iniziativa politica. Gli strumenti giuridici, e a maggior ragione la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*, possono tuttavia costituire validi supporti per la lotta, come è accaduto con la *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948. A oltre sessant'anni dalla sua adozione, il percorso compiuto appare non trascurabile e tuttavia è ancora lungi dall'essere concluso, malgrado gli strumenti coercitivi che l'hanno accompagnata. L'esperienza, anche dei popoli indigeni, insegna che è illusorio affidarsi unicamente alla legalità internazionale, ma senza di questa la resistenza alla sopraffazione e alla violenza sarebbe ancora più difficile.