

## **“Chile, la alegría ya viene?”: la Ley de escaños reservados para pueblos originarios e la composizione “plurinazionale” della Convenzione costituyente cilena**

di Enrico Buono

**Abstract:** “Chile, la alegría ya viene?”: the *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* and the “plurinational” composition of the Chilean Constitutional Convention – The constitutional history of Chile has been characterized by a peculiar feature: despite an indigenous population amounting to 12,8%, all seven constitutions in Chilean history have never mentioned its indigenous peoples. With the *Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución* of November 15, 2019 and the *Plebiscito Nacional 2020* of October 25, 2020, Chileans have approved the establishment of the Constitutional Convention, in order to rewrite its basic law. The approval of the *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* in December 2020, ensures that 17 seats (out of 155) in the Convention will be attributed to representatives of the Chilean indigenous peoples. This will be the first step towards the constitutional recognition of Chile’s plurinationality, claimed for decades by the indigenous movements. This paper intends to reconstruct the demand for recognition of the indigenous peoples of Chile, in the perspective of its constitutional history. It also proposes a theoretical framework of the plurinational state, outlining its main features with reference to the comparative experiences of Bolivia and Ecuador. Lastly, the paper will analyse the *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* and its potential impact on the constitution-making process.

863

**Keywords:** Chilean Constitution-Making Process; Chilean Constitutional History; Indigenous Rights; Plurinationalism; Comparative Constitutional Law.

*Toda la historia de Chile consiste en evitar que los indios atraviesen el Bío Bío;  
con el gobierno de Allende y la Unidad Popular, los indios lo atravesaron;  
¡por eso se produjo el Golpe!*

Armando Uribe, citando il Presidente Frei Montalva

### **1. La deuda histórica delle nazioni indigene cilene e l’occasione costituyente**

Nel panorama giuscomparato – specialmente iberoamericano – l’esperienza costituzionale cilena si caratterizza per un singolare elemento strutturale: pur essendo, dopo Bolivia e Perù, il terzo paese del continente sudamericano per rapporto tra popolazione complessiva e popolazione

autoctona, nessuna delle sette costituzioni cilene ha mai fatto menzione – anche solo tangenzialmente – dei popoli indigeni.

A differenza delle realtà del *nuevo constitucionalismo*, il Cile continua a sperimentare la negazione e l'occultamento della sua plurinazionalità, come retaggio di un processo secolare di acculturazione e assimilazione nella nazione (unica) cilena.

Le lotte del popolo mapuche – sin dai tempi del mitologico toqui Lautaro, celebrato dal *Canto General* di Neruda – rappresentano un patrimonio controegemonico di inestimabile valore simbolico, rievocato persino nei recenti moti di protesta dell'*estallido social*. Sotto l'egida della *Wenüfoye* – la bandiera del popolo mapuche – indigeni, lavoratori e studenti hanno marciato compatti nelle piazze di Santiago per richiedere un cambio di passo, a partire dal superamento della Costituzione di Pinochet.

Con l'*Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución* del 15 novembre 2019 e il *Plebiscito Nacional 2020* del 25 ottobre 2020, il popolo cileno – registrando la più ampia partecipazione popolare della sua breve storia democratica –<sup>1</sup> ha approvato l'istituzione della *Convención Constitucional*, destinata a riscrivere la legge fondamentale. L'elezione dei *convencionales* si terrà il prossimo 11 aprile.

L'approvazione della *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* (Ley N° 21.298 del 28 dicembre 2020) assicura che 17 seggi su 155 della *Convención Constitucional* siano riservati ai rappresentanti delle 10 nazioni indigene cilene. È il primo passo nella larga *marcha* verso il riconoscimento costituzionale della composizione plurinazionale dello Stato, rivendicato da decenni dai popoli indigeni cileni.

Il presente lavoro intende, pertanto, ricostruire la richiesta di riconoscimento delle nazioni indigene del Cile, illustrandone l'emersione nella prospettiva della sua storia costituzionale. Propone, inoltre, un inquadramento storico-teorico dell'idea di plurinazione, tentando di tratteggiare – con riferimento alle esperienze di Bolivia ed Ecuador – i lineamenti di una forma di Stato plurinazionale.

Nel prosieguo del presente paragrafo è fornita una contestualizzazione antropologica e storica delle nazioni indigene cilene, attraverso la narrazione del processo secolare di occultamento della loro identità.

---

<sup>1</sup> 7.562.173 votanti: cfr. D.M. Castano Vargas, *Un'Assemblea Costituente per il Cile*, in *Federalismi.it*, 33 (2020), 28-40, 32. Per approfondimenti sul procedimento referendario, si rinvia, in questa *Rivista*, alle pubblicazioni dell'*Osservatorio sul processo costituente cileno*: A. Mastromarino, *Quando la Costituzione si fa memoria. Perché le piazze cilene chiedono una nuova Costituzione?*; M. Olivetti, *Il plebiscito del 25 ottobre 2020, prima tappa del processo costituente cileno*; A. Guevara Castro, *Sistema para designar los escaños a partir del voto popular en la integración de la Convención Constitucional chilena*; S. Ragone, J.I. Núñez Leiva, *Algunas coordenadas esenciales sobre la Convención Constitucional*.

Il secondo paragrafo traccia un quadro definitorio – necessariamente stipulativo – del concetto di plurinazionalità, enucleandone gli elementi essenziali mediante la comparazione con le esperienze prototipiche di Bolivia ed Ecuador.

Il terzo paragrafo è destinato, infine, all'analisi della *Ley de escaños reservados para pueblos originarios* e del suo impatto potenziale sul futuro dibattito costituente.

### 1.1. Cile e Wallmapu tra blanquitud e morenitud

Secondo il *Censo de Población y Vivienda* del 2017, il 12,8% della popolazione cilena si autoidentifica di nazionalità indigena e, al suo interno, il 79,85% come mapuche. In altri termini, oltre il 10% della popolazione si identifica come mapuche: 1.745.147 su un totale di 17.574.003 abitanti; la popolazione indigena totale ammonta a 2.185.792, pari al 12,8% della popolazione cilena.

L'attuale formulazione dell'art. 1 della *Ley N° 19.253*, del 1993 (c.d. *Ley Indígena*), riconosce dieci popoli indigeni:<sup>2</sup> atacameños, aymara, chango,<sup>3</sup> colla, diaguita,<sup>4</sup> kawésqar, mapuche, quechua, rapa nui e yagán.

Nel continente sudamericano – escludendo la regione mesoamericana – soltanto Perù e Bolivia presentano una più alta percentuale di popolazione indigena, con rispettivamente il 23,98% e il 62,19%;<sup>5</sup> il dato sorprende, in particolare, ove raffrontato alla percentuale dell'Ecuador – unico altro Stato nel continente, oltre alla Bolivia, costituzionalmente proclamatosi plurinazionale – inferiore di circa 6 punti percentuali (7,02%).

Si rende necessaria, pertanto, una sommaria ricostruzione storica del processo di occultamento<sup>6</sup> della plurinazionalità cilena, incentrata sulla questione mapuche.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Va aggiunto il *pueblo tribal afrodescendiente chileno*, riconosciuto con *Ley N° 21.151* dell'8 aprile 2019, a cui non è stato attribuito, però, alcun seggio nella *Convención Constitucional*. Riguardo questa esclusione, si veda P. Acevedo, *Afrodescendientes acusan exclusión y negación en discusión de escaños reservados del Proceso Constituyente*, in *Observatorio Ciudadano*, 15 dicembre 2020.

<sup>3</sup> Riconosciuti con *Ley N° 21.276* del 17 ottobre 2020.

<sup>4</sup> Riconosciuti con *Ley N° 20.117* dell'8 settembre 2006.

<sup>5</sup> F. Del Popolo, D. Jaspers (Eds), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis*, Santiago de Chile, 2014.

<sup>6</sup> Secondo O'Gorman, l'America fu "inventata" ad immagine e somiglianza dell'Europa – occupando un *vacío* ad esclusione di ogni *historia alternativa* all'universalismo eurocentrico – perché l'America "non poteva realizzare in sé alcuna altra forma d'umanità". Il carattere eurocentrico di questa lettura è stato denunciato da Dussel, che identifica l'invenzione dell'America con il proverbiale "errore di Colombo": la convinzione falsata di essere approdato in Asia avrebbe generato il paradigma distorsivo dell'amerindio, "inventato" *ex nihilo* come "indiano" d'America; l'alterità dei popoli indigeni fu conseguentemente "occultata" da una presunzione di appartenenza al mondo euroasiatico. L'Europa – ricorda l'autore – non ha mai scoperto (*des-cubierto*)

Nella seconda metà del XV secolo, un esercito Inca di circa 50.000 soldati tentò l'espansione verso sud, nella regione oggi nota come Cile. Le mire espansionistiche dell'impero incaico terminarono a sud dell'attuale Santiago, nei territori mapuche del Wallmapu:<sup>8</sup> i mapuche non vennero sopraffatti dai guerrieri inca, così come non vennero sopraffatti dai conquistadores spagnoli, stabilitesi a partire dalla seconda metà del XVI secolo. Un secolo dopo la fondazione di Santiago (nel 1541), i mapuche ottennero l'autonomia del loro territorio: con il Parlamento de Quilín<sup>9</sup> del 1641, spagnoli e mapuche riconoscevano il fiume Bio-Bío come confine permanente tra loro.<sup>10</sup> I mapuche furono definitivamente sottomessi soltanto nel 1883, in età repubblicana, al termine del genocidio noto come *Pacificación de la Araucanía*.<sup>11</sup>

Dopo l'arrivo degli spagnoli, dunque, la “seconda pietra miliare” della storia dei popoli indigeni del Cile fu l'espansione della Repubblica nel XIX secolo.<sup>12</sup> Con la dichiarazione d'indipendenza del Cile (1818), la nascente Repubblica, dominata dai creoli, costruì ed impose un'idea di nazione

---

quest'Altro (*otro*), ma lo ha occultato (*en-cubierto*) come parte dello Stesso (*mismo*): *encubrimiento e invención del otro*, di fatto, coincidono.

V. Edmundo O'Gorman, *La invención de América*, Ciudad de México, 2006, 101; E. Dussel, *The Invention of the Americas: Eclipse of “the Other” and the Myth of Modernity*, New York, 1995, 93.

<sup>7</sup> Si rinvia a H. Gundermann Kröll, *Los pueblos originarios del norte de Chile y el Estado*, in *Diálogo Andino*, 55 (2018), 93-109, per l'accurata disamina della relazione tra i popoli indigeni del Cile settentrionale e lo Stato, non approfondibili in questa sede.

<sup>8</sup> *Wallmapu* è il nome mapudungun (lingua mapuche) per il territorio ancestrale della nazione mapuche, situato nel sud del Cile e in Argentina. È anche la denominazione adottata dai movimenti plurinazionali cileni in funzione contrastiva rispetto al Cile unitario. V. AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020,

<sup>9</sup> Dopo quel primo *Parlamento* ci furono molti *Parlamentos* tra coloni spagnoli e mapuche; la pratica non terminò con l'indipendenza del Cile (1818), sino alla *Pacificación de la Araucanía* (1862).

<sup>10</sup> J. Bengoa, *Historia del Pueblo Mapuche*, Santiago de Chile, 1996; cfr. A.R. Hybel, *The Making of Flawed Democracies in the Americas. The United States, Chile, Argentina, and Peru*, Marina del Rey, 2020, 140.

<sup>11</sup> Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, *Propuestas y recomendaciones para un Nuevo Trato entre el Estado, los PPII y la sociedad chilena*, Santiago de Chile, 2008, 531-532: “Una chiara politica espansionistica dello Stato cileno consentì l'occupazione definitiva dei territori indigeni: l'assoggettamento del territorio mapuche alla fine del XIX secolo; l'annessione delle terre aymara, atacama e quechua, a seguito della Guerra del Pacifico [...]; l'incorporazione dell'Isola di Pasqua [...] nel 1888 e, infine, la politica di concessioni che lo Stato sviluppò per occupare definitivamente il Cono Sud [...] stavano dando un aspetto definitivo al territorio del Cile, lasciando i diversi popoli indigeni che lo abitavano fin dall'antichità sotto la giurisdizione di uno Stato alla cui Costituzione non erano stati invitati, se non per far parte dei suoi miti fondativi”.

<sup>12</sup> J. Bengoa (Ed), *La memoria olvidada. Historia de los pueblos indígenas de Chile*, Santiago de Chile, 2004, 16.

fondata sull'annullamento dell'identità indigena: “abbandonare la *morenidad* per dar spazio alla *chilenidad*”.<sup>13</sup>

La ricostruzione di Bengoa distingue due periodi nella storia dei popoli indigeni del Cile: l'“assimilazione forzata” (1880-1930) e l'“integrazione frustrata” (1930-1970).<sup>14</sup> L'assimilazione forzata si caratterizzò per la cilenizzazione dei popoli indigeni, mediante l'imposizione violenta di un'identità nazionale omogenea, insensibile alle differenze culturali esistenti. L'integrazione frustrata si contraddistinse, invece, per politiche di integrazione, prevalentemente educative, fondate sulla castiglianizzazione: un tentato epistemicidio, “frustrato” – appunto – dalla resistenza dei popoli indigeni, che conservano ad oggi la propria identità e le proprie caratteristiche culturali.

A differenza di quanto verificatosi nel XIX secolo nelle colonie britanniche, in cui vigevo un “forte taboo coloniale” contro matrimoni misti e rapporti interrazziali, la castiglianizzazione – coloniale e neocoloniale –<sup>15</sup> condusse al meticcio e, conseguentemente, al razzismo: “l'India contemporanea ha dovuto lottare con la questione delle caste, ma non con le categorie razziali coloniali [...] dell'America Latina”,<sup>16</sup> dove, invece, “il conquistatore addomesticò, strutturò e colonizzò il modo in cui i conquistati vivevano e riproducevano le loro vite”, attraverso una prassi di soggiogamento ad un tempo “erotica, pedagogica, culturale, politica ed economica”.<sup>17</sup>

L'America Latina “riflette questa colonizzazione [...] attraverso la sua razza meticcia, la sua cultura sincretista, ibrida”, da cui nacquero – come ricorda Dussel – due figli: “il *mestizo* bastardo, figlio del conquistador e della donna indiana, ed il *criollo* legittimo, un bianco nato nel mondo coloniale”.<sup>18</sup> I creoli divennero i dominatori dell'ordine neocoloniale, ma i meticci – che vivono “sulla loro stessa pelle la tensione contraddittoria della modernità come emancipazione e mito sacrificale” –<sup>19</sup> divennero gli effettivi “responsabili della costruzione dell'America Latina [...] come blocco culturale”.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> F. Pairican, *Resquebrajando la República homogénea: la lucha por derechos civiles indígenas*, in AA.VV., *Nueva Constitución y pueblos indígenas*, Santiago de Chile, 2016, 105.

<sup>14</sup> J. Bengoa (Ed), *La memoria olvidada. Historia de los pueblos indígenas de Chile*, cit., 16-17; 21-25; 28-31.

<sup>15</sup> È nota la definizione, attribuita allo storico argentino Donghi, del XIX secolo come *secolo neocoloniale*: all'ordinamento coloniale monarchico si sostituì, infatti, l'ordinamento neocoloniale repubblicano.

<sup>16</sup> A. Gupta, *Viewing States from the Global South*, in C. Krupa, D. Nugent, *State Theory and Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*, Philadelphia, 2015, 458.

<sup>17</sup> E. Dussel, *The Invention of the Americas*, cit., 45.

<sup>18</sup> *Ibi*, 47. 127: Dussel illustra la razzializzazione determinatasi in America latina nelle figure degli “*indios, negros* (schiavi africani), *zambos* (figli di *indios* e africani), *mulattos* (figli di bianchi e africani), e i *mestizos* (figli di bianchi ed *indios*)”.

<sup>19</sup> *Ibi*, 125.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

Il filosofo ecuadoriano Echeverría definisce questo fenomeno *blanquitud*: “i meticci che danno prova di “buon comportamento” [...] partecipano alla *blanquitud*. E, per quanto appaia innaturale, col tempo finiscono col [...] sembrare di razza bianca”.<sup>21</sup> La *blanquitud* segna il passaggio dal razzismo etnico al razzismo identitario, che eleva i bisogni, i comportamenti e i valori delle élite bianche ad ethos comunitario, da imporre attraverso la funzione unificatrice e omologante dell’identità nazionale.<sup>22</sup>

In ciò consisteva il “sogno degli storici conservatori: la nazione cilena, unica, cattolica, castigliana e bianca. *Sin indios ni morenos*”.<sup>23</sup>

## 1.2. El baile de los que sobran:<sup>24</sup> le nazioni indigene, “scarti” della storia costituzionale cilena

I rilievi sinora svolti consentono di giustificare un dato storico impressionante: dal 1810 ad oggi, il solo riferimento ai popoli indigeni all’interno di un testo costituzionale cileno è contenuto nell’art. 47 della *Constitución Política del Estado de Chile* del 1822: “la cura della civilizzazione degli indios spetta al Congresso”.<sup>25</sup> Un riferimento irrilevante, in una carta costituzionale destinata ad un solo anno di vigenza.<sup>26</sup> A differenza dei testi del *constitucionalismo criollo* iberoamericano del XIX secolo, per le costituzioni cilene “i popoli indigeni non esistono; nemmeno come problema [...] né nel bene né nel male [...] né come indios, né come popoli, né come nativi, né come barbari, né come indigeni non civilizzati. Semplicemente non [...] esistono. Ecco la peggiore superbia della nostra

<sup>21</sup> B. Echeverría, *Modernidad y Blanquitud*, Ciudad de México, 2010, 65; cfr. P. De la Rocha Rada, *Estado y blanquitud*, La Paz, 2018.

<sup>22</sup> “È la continuità coloniale in tempi repubblicani”: C. Alvarado Lincopi, *Una razón antropofágica para una constituyente plurinacional. De la nación blanqueada a la comunidad política abigarrada*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 95. Sulla nozione di *colonialismo interno* si veda L. Tapia, *Dialéctica del colonialismo interno*, Santiago del Chile, 2019.

<sup>23</sup> D. Namuncura, *El complejo y más importante “momento constituyente” de los pueblos indígenas de Chile: experiencias y desafíos*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 115.

<sup>24</sup> Letteralmente: “il ballo degli scartati” o “degli avanzzi”; questo brano del gruppo *new wave* cileno *Los Prisioneros* – pubblicato nell’album del 1986 *Pateando piedras* – è divenuto l’inno dell’*estallido social* del 2019-2020 e tradotto, addirittura, in lingua mapudungun.

<sup>25</sup> Si veda, *ex multis*, M.A. Nuñez Poblete, *Diritto e diritti dei popoli indigeni nel Cile repubblicano*, in S. Lanni (Ed), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Napoli, 2011, 91.

<sup>26</sup> Escludendo i *decretos provisionales* degli anni della *Patria vieja*, dal 1818 ad oggi si sono susseguite sette carte costituzionali: la *Constitución Provisional del Estado de Chile* del 1818, la *Constitución Política del Estado de Chile* del 1822, la *Constitución Política y Permanente del Estado de Chile* del 1823, la *Constitución de Chile* del 1828, la *Constitución de la República de Chile* del 1833, la *Constitución de la República de Chile* del 1925 e la *Constitución de la República de Chile* del 1980; cfr. F. Campos Harriet, *Historia constitucional de Chile. Las Instituciones Políticas y Sociales*, Santiago de Chile, 1997.

costruzione come Stato e come nazione: l'indifferenza assoluta verso i nostri popoli originari".<sup>27</sup>

Per Namuncura tale esclusione ha assunto carattere strutturale: "il Cile ha eluso, aggirato, omesso o semplicemente ignorato [...] il rapporto con i popoli indigeni nelle sue costituzioni e questo ci pone [...] come il paese più arretrato rispetto al riconoscimento delle nostre culture e popoli originari. Il che oggi, nel XXI secolo, può valutarsi come un'omissione barbara e inammissibile".<sup>28</sup> Sull'esistenza di un debito storico (*deuda histórica*) dello Stato cileno verso le sue nazioni indigene, l'autore cita lo storico conservatore Villalobos, che ben sintetizza il pensiero dominante dell'élite conservatrice cilena: "Quale indigeno autentico esiste oggi? [...] sono dissolti nel meticcio cileno. Basta guardare i volti delle persone in metropolitana e nei centri commerciali [...] Se sono cileni! [...] Che nazione mapuche, se non è mai esistita. [...] Non esiste un territorio mapuche. Il Cile è uno, dalla *Línea de la Concordia* all'Antartide. Quest'unità ha dato al Cile la sua grandezza. Ecco perché abbiamo vinto le guerre [...]. Sono loro in debito con noi [...] è questo il vero debito!".<sup>29</sup>

In assenza di espressi richiami nelle carte costituzionali, la legislazione ordinaria ha menzionato le popolazioni indigene – dietro una parvenza di protezionismo paternalista –<sup>30</sup> al solo fine di imporre politiche di spoliazione.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> D. Namuncura, *Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución*, in AA.VV., *Nueva Constitución y pueblos indígenas*, Santiago de Chile, 2016, 40.

<sup>28</sup> *Ibi*, 43.

<sup>29</sup> *Ibi*, 19-20.

<sup>30</sup> Si ricorda che in Cile, sin dal 1° luglio 1813, gli indigeni potevano vedersi riconosciuti diritti equivalenti ai cittadini cileni, ma solo soddisfacendo determinati requisiti "impossibili": la Costituzione del 1822 – pur stabilendo all'art. 4 che "tutti i nati nel territorio del Cile sono cileni" – richiedeva, infatti, l'essere maggiori di anni venticinque, essere sposato e saper leggere e scrivere" (art. 14) per ottenere la cittadinanza. Tale norma è in linea con la tendenza all'adozione del criterio censuario, tipica delle costituzioni iberoamericane repubblicane del XIX secolo; criterio che non consentì alcun miglioramento dello *status* giuridico delle popolazioni indigene. A titolo esemplificativo, l'abolizione della schiavitù, ex art. 11 della *Constitución política* boliviana del 1826, poteva dirsi puramente nominalistica, nella permanenza incontrastata della prassi della servitù indigena nelle *haciendas*. Tale norma, infatti, statuiva: "Sono boliviani: [...] tutti coloro che sino ad oggi sono stati schiavi, i quali sono liberati di diritto all'atto della pubblicazione della Costituzione; non potranno, però, abbandonare la casa dei loro antichi signori, se non nelle forme che saranno stabilite dalla legge speciale". Il costituzionalismo latinoamericano s'è, sin dal momento genetico, caratterizzato per i fenomeni del *mimetismo* e del *nominalismo* costituzionale: a riguardo, si rinvia a K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1986, 218; L.C. SÁCHICA, *Representación política y sistemas electorales en los países andinos*, in *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, 1986; A. Colomer Viadel, *Una teoría constitucional de la supervivencia para América Latina*, in *Revista Peruana de Derecho Público*, 16 (2015), 175-187, 176; S. Lanni, *Il diritto nell'America Latina*, Napoli, 2017.

<sup>31</sup> Con legge del 2 luglio 1852, fu stabilita la Provincia di Arauco, che comprendeva nella sua demarcazione "i territori degli indigeni situati a Sud del Bío-Bío" (art. 1),

Due significative eccezioni sono rappresentate dalla *Ley* N° 17.729 del 1972 e la già citata *Ley Indígena* del 1993.<sup>32</sup> Il primo provvedimento, fortemente voluto dal Presidente Allende nell'ambito della sua ambiziosa riforma agraria, consentì il recupero di oltre centomila ettari di terre indigene.<sup>33</sup> Nella sua formulazione originale, il provvedimento in parola prevedeva la creazione dell'*Instituto Nacional de Desarrollo Indígena* (IDI), cui spettava – tra altre attribuzioni – l'accreditamento dello *status* di indigeno a “qualsiasi abitante del paese che faccia parte di un gruppo avente caratteristiche proprie (lingua, religione, stili di vita, ecc.) dei gruppi etnici autoctoni del paese” (art. 1, lett. c).<sup>34</sup> Nel quindicennio di dittatura militare di Pinochet, il *Decreto Ley* N° 2.568 del 1979 abrogò in larga misura la *Ley* N° 17.729, stabilendo che le terre assegnate sulla base della normativa citata “cesseranno di essere indigene e indigeni i suoi abitanti” (art. 1). Tale decreto ha regolato i rapporti tra Stato cileno e nazioni indigene sino alla promulgazione della *Ley Indígena* nel 1993, tre anni dopo le libere elezioni del Presidente Aylwin.

Tra le principali novità introdotte dalla *Ley Indígena* possono richiamarsi il riconoscimento della qualità di indigeno (artt. 2-6), della personalità giuridica delle associazioni indigene (artt. 36-37) e del diritto consuetudinario (art. 54); la protezione delle terre indigene (artt. 12-19); l'istituzione della *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena* (CONADI, art. 38), del *Fondo de Desarrollo Indígena* (art. 23), nonché del *Fondo para Tierras y Aguas Indígenas* (art. 20).<sup>35</sup> “Nonostante i suoi propositi – rileva criticamente Prado –<sup>36</sup> la *Ley* N° 19.253 non ha saputo impedire l'aggravarsi della c.d. questione indigena. [...] Nessuno può dubitare che

---

dando così inizio all'invasione dei territori ancestrali mapuche. All'esito della citata *Pacificazione dell'Araucanía* furono emanati diversi provvedimenti che introdussero il sistema di riserve indigene (*reducciones de indígenas*). La *Ley* 4169 del 1927 creò il *Tribunal Especial de división de comunidades indígenas*, per la divisione dei territori mapuche; la *Ley* 4802 del 1930 creò cinque  *juzgados de Indios*, con competenze analoghe; la *Ley* 14511, infine, stabilì i *Juzgados de Letras de Indios*, con competenza in materia di *títulos de merced*, i titoli di proprietà dei lotti di terreno attribuiti dalla *Comisión Radicadora de Indígenas* ai coloni araucani.

<sup>32</sup> S. Lanni, *Diritti indigeni e tassonomie del sistema in America Latina*, in *Annuario di Diritto Comparato*, 4 (2013), 159-198, 174, *sub nota* 42.

<sup>33</sup> Cfr. D. Namuncura, *Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución*, cit., 47. Sin dal 1964, con lo storico *Pacto del Ñielol*, Salvador Allende assunse l'impegno alla restituzione dei territori sottratti ai settori mapuche: a riguardo, si veda A. Samaniego Mesías, *Allende y el Pueblo Mapuche: el camino desde el Ñielol*, in *Id.*, *Pueblo Mapuche. Ensayos por un Chile plurinacional*, Santiago de Chile, 2020, 91.

<sup>34</sup> L'art. 3, inoltre, attribuiva i medesimi diritti derivanti dalla filiazione e dal matrimonio civile a favore di qualunque padre, madre, marito, moglie o figlio che dimostrasse la propria condizione attraverso atti di notorietà, consistenti anche nella testimonianza di parenti e vicini.

<sup>35</sup> Per un'analisi più dettagliata di altre disposizioni della *Ley Indígena* si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>36</sup> M. Prado, *La cuestión indígena como cuestión constitucional. Algunas proposiciones para su discusión*, in *Revista Derecho y Humanidades*, 11 (2005), 111-121.

l'obiettivo non era facile e che richiedeva molto più di una buona legge. In un certo qual modo è stata la stessa applicazione della *Ley Indígena* ad evidenziare i suoi limiti [...] La questione indigena deve essere intesa come una questione costituzionale, che richiede la definizione di un nuovo modello di relazioni interculturali”.

L'opportunità del riconoscimento costituzionale delle nazioni indigene è stata avvertita trasversalmente da tutti i Presidenti cileni dell'era post-Pinochet, indipendentemente dal colore politico. Pur non approdando mai all'approvazione parlamentare, numerosi progetti di riforma costituzionale sono stati presentati sino ad oggi.

Il 1° dicembre 1989, il candidato presidenziale Aylwin convocò uno storico incontro con i rappresentanti delle organizzazioni mapuche, aymara e rapa nui, impegnandosi al riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali dei popoli indigeni e alla ratifica della Convenzione ILO 169 sui Popoli Indigeni e Tribali (*Acuerdo de Nueva Imperial*).<sup>37</sup> Il programma di Aylwin era duplice: oltre alla *Ley Indígena* (poi approvata nel 1993), fu presentata al Congresso nazionale una proposta di riforma costituzionale, volta ad includere nell'art. 1 “l'adeguata protezione giuridica e lo sviluppo dei popoli indigeni che compongono la nazione cilena”.<sup>38</sup>

Nel 2000, sotto la presidenza Lagos, fu costituita la *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato* che – nel suo rapporto finale, pubblicato nel 2003 –<sup>39</sup> raccomandò il riconoscimento costituzionale dei popoli indigeni che formano parte della nazione cilena. In occasione della riforma costituzionale del 2005, approvata con la *Ley N° 20.050*, furono discusse – senza successo – due mozioni parlamentari che includevano il riconoscimento costituzionale dei popoli indigeni.<sup>40</sup>

Sotto la prima presidenza Bachelet, il Cile ha mosso decisi passi in avanti verso il riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni, con l'approvazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni, nel settembre 2007, e la ratifica – nel marzo 2008, con un

---

<sup>37</sup> S. Caniuqueo Huircapan, *Plurinacionalidad: de los pactos rotos, la coyuntura, a la construcción de la convivencia plurinacional*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 76.

<sup>38</sup> D. Namuncura, *El complejo y más importante “momento constituyente” de los pueblos indígenas de Chile: experiencias y desafíos*, cit., 139.

<sup>39</sup> Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, *Propuestas y recomendaciones para un Nuevo Trato entre el Estado, los PPII y la sociedad chilena*, cit.

<sup>40</sup> V. S. Donoso, C. Palacios, *Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate*, in *Temas de la Agenda Pública*, 103 (2018), 1-20, 6. Il testo inizialmente discusso stabiliva: “Lo Stato promuoverà il rispetto e lo sviluppo delle culture dei popoli indigeni e garantirà ai suoi membri la piena partecipazione sociale alle stesse condizioni degli altri settori o gruppi che compongono la Nazione cilena”. Ne scaturì un dibattito sull'utilizzo della parola “pueblos” che condusse alla seguente formulazione: “La nazione cilena è indivisibile. Lo Stato riconosce la diversità di origine dei cileni che compongono la nazione e dichiara la sua particolare considerazione per le popolazioni indigene originarie, garantendo il loro diritto a rafforzare le caratteristiche essenziali della loro identità”.

ritardo di 17 anni – della Convenzione ILO 169 sui Popoli Indigeni e Tribali del 1989. Nel 2009, la *Comisión de Constitución* del Senato approvò un ambizioso progetto di riforma costituzionale,<sup>41</sup> la cui discussione si arenò con l'insediamento del Presidente Piñera. La *Consulta sobre Institucionalidad Indígena*, convocata da Piñera nel 2011, si ridusse a poco più di una *consulta de la consulta*, una consultazione sul diritto di consultazione delle popolazioni indigene.<sup>42</sup> Gli anni '10, in buona sostanza, sono stati caratterizzati dall'alternanza tra l'immobilismo delle presidenze di Piñera,<sup>43</sup> e i tentativi riformisti, apprezzabili ma inconcludenti, della seconda presidenza Bachelet.<sup>44</sup>

Né le istanze dei popoli indigeni hanno trovato conforto nel contributo del formante giurisprudenziale: al contrario, l'opinione maggioritaria in dottrina ha evidenziato l'iniziale funzione ostativa della giurisprudenza costituzionale e suprema cilena, soprattutto nel recepimento della Convenzione ILO 169 e nell'elaborazione dei diritti di consultazione.<sup>45</sup>

Alla vigilia del *Día Nacional de los Pueblos Indígenas* del 2017, come testimoniato da Namuncura,<sup>46</sup> la *Presidenta* Bachelet ha così sintetizzato il fallimento del suo programma: “Abbiamo fallito come paese. Ecco perché

<sup>41</sup> V. S. Donoso, C. Palacios, *Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate*, cit., 7. Il progetto prevedeva la modifica dell'art. 4, introducendo il carattere multiculturale della nazione cilena ed un secondo comma del seguente tenore letterale: “Lo Stato riconosce l'esistenza dei popoli indigeni che abitano il suo territorio e il diritto delle loro comunità e organizzazioni di tutelare, rafforzare e sviluppare le loro identità culturali, lingue, istituzioni e tradizioni e a partecipare alla vita economica, sociale, politica e culturale del paese nella forma stabilita dall'ordinamento giuridico nazionale”.

<sup>42</sup> *Ibi*, 9.

<sup>43</sup> D. Namuncura, *El complejo y más importante “momento constituyente” de los pueblos indígenas de Chile: experiencias y desafíos*, cit., 145: “Il presidente Piñera, nel suo governo precedente e in quello attuale, non ha mai avuto una vera volontà di promuovere riforme sostanziali della Costituzione, né tantomeno di costruire un nuovo quadro istituzionale per rispondere alle domande indigene. Non è nella sua dottrina”.

<sup>44</sup> Con la rilevante eccezione del *proceso participativo constituyente indígena*: v. Ministerio de Desarrollo Social, *Sistematización del proceso participativo constituyente indígena*, Santiago de Chile, 2017.

<sup>45</sup> Cfr. S.B. Fuenzalida, *Desarrollo de la jurisprudencia en Chile sobre la consulta indígena: los casos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema*, in *Revue Québécoise de droit international*, Hors-série (2015), 149-177; L. Galdámez Zelada, *Comentario jurisprudencial: la consulta a los pueblos indígenas en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre Ley de Pesca, roles Nos. 2387-12 y 2388-12-CPT, acumulados*, in *Estudios Constitucionales*, 1 (2013), 621-632; M. Meza-Lopehandía, *La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: la consulta previa indígena ante tribunales*, in *Revista de Ciencias Sociales*, 69 (2016), 13-52; J. Contesse, D. Lovera, *El Convenio 169 de la OIT en la jurisprudencia chilena: prólogo del incumplimiento*, in *Anuario de Derecho Público*, 1 (2011), 127-151; C. Silva, G. Parot, *Desempeño del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para canalizar la consulta indígena del Convenio No 169 de la OIT*, in *Revista de Derecho Ambiental*, 6 (2016), 92-118.

<sup>46</sup> D. Namuncura, *El complejo y más importante “momento constituyente” de los pueblos indígenas de Chile: experiencias y desafíos*, cit., 145.

qui oggi, in qualità di Presidente della Repubblica del Cile, chiedo solennemente e umilmente perdono al popolo mapuche per gli errori e gli orrori che lo Stato ha commesso o tollerato nel rapporto con loro e le loro comunità”.

Il riconoscimento costituzionale rimane, dunque, una questione in sospenso.

*L'estallido social*, prima, e il *Plebiscito Nacional 2020*, poi, hanno inaugurato un processo costituente senza precedenti nella storia cilena, che sta assistendo al protagonismo delle nazioni indigene e della loro rivendicazione plurinazionale: oltre il valore meramente simbolico, un “atto di giusta riparazione storica”.<sup>47</sup>

## 2. La demanda histórica per lo Stato plurinazionale: lineamenti comparati di ingegneria costituzionale interculturale

In un sondaggio d'opinione condotto nel mese di marzo 2020 dal *Centro de Estudios Interculturales e Indígenas*,<sup>48</sup> il 97% dei cileni si è dichiarato favorevole al riconoscimento costituzionale dei popoli indigeni. Quanto alla forma di tale riconoscimento, la propensione per uno Stato multiculturale appare prevalere rispetto alla proclamazione di uno Stato plurinazionale, più affine alle formule costituzionali recentemente adottate da Ecuador e Bolivia.<sup>49</sup>

Restrungendo, però, la popolazione oggetto di studio ai soli appartenenti ai popoli indigeni, il dato percentuale muta sensibilmente a favore dell'opzione plurinazionale, quale precipitato tangibile di un dibattito decennale in seno al movimento mapuche.

La comprensione della *demanda histórica* per un Cile plurinazionale postula necessariamente una definizione della plurinazionalità e delle sue implicazioni giuscomparatistiche e storiche.<sup>50</sup> Le pagine che seguono

<sup>47</sup> D. Namuncura, *Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución*, cit., 63.

<sup>48</sup> Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, *Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Un análisis desde la opinión pública*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 201; cfr. I. Aninat, *On the Debate of the Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Chile*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 6 novembre 2020. La terza edizione dello studio, pubblicata dal CIIR il 25 marzo 2021, conferma sostanzialmente i risultati precedenti, precisando che il 53% degli intervistati propende per il riconoscimento di uno Stato *multicultural*, a fronte del 17% dei sostenitori della proclamazione di uno Stato *plurinazionale*. Il 28% degli intervistati reputa il Cile uno Stato-nazione unitario. Oltre l'80% si è detto favorevole all'introduzione dei seggi riservati in seno alla *Convención Constitucional* e al riconoscimento ufficiale delle lingue indigene.

<sup>49</sup> Si veda anche Ministerio de Desarrollo Social, *Sistematización del proceso participativo constituyente indígena*, cit., 80.

<sup>50</sup> Per approfondimenti teorici sul punto, sia consentito il rinvio a E. Buono, “Columbus' Mistake”, *Bridging the Gap in the Global South: “Intercultural Constitutional Engineering” Between India and Las Indias*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, 26 (2020), 1-32.

mirano a tracciare, senza pretesa alcuna di organicità, un percorso ricostruttivo, grazie al costante richiamo alla storia del movimentismo indigeno e dell'esperienza boliviana, prototipica di una possibile forma di Stato plurinazionale.

In ottica comparata, lo Stato plurinazionale è la forma (*recte*, tipo) di Stato che riconosce la coesistenza di nazioni diverse all'interno di un'unica compagine statale (in ciò differendo dallo Stato federale, mononazionale o multinazionale che sia).

Nell'alveo dei tipi di Stato, l'emersione del tipo "regionale" – denominato *autonómico* nella variante spagnola – viene associato all'elaborazione dottrinarina italiana,<sup>51</sup> che ha tentato d'astrarre alcuni discrimina rispetto al tradizionale modello federale: risulterebbe ad oggi sempre meno agevole rilevare, nella realtà fenomenica, differenze concrete tra Stati regionali – come l'Italia e la Spagna – ed esperienze federali.<sup>52</sup>

I tipi di Stato composito stanno, infatti, convergendo entro confini categoriali sfumati: si registrano tendenze centripete nei sistemi federali, così come tendenze centrifughe nei sistemi regionali. Pur ricorrendo a semplificazioni e definizioni stipulative, può proporsi l'utilizzo dei tipi di Stato noti in modellistica per distinguere due differenti concezioni dello Stato multiculturale:<sup>53</sup> un federalismo multinazionale, sulla scia dell'esempio canadese, ed un regionalismo plurinazionale, di cui Bolivia e Spagna costituirebbero le sole esperienze prototipiche; la prima per formula costituzionale espressa e la seconda per un'autorevole, seppur minoritaria,<sup>54</sup> ricostruzione dottrinarina.

Potrebbe obiettarsi di coniugare due attribuzioni di per sé controverse: se ad oggi, infatti, risultano sfumati i confini tra federalismo e regionalismo, tanto più appare pretestuosa ogni distinzione tra multinazionalismo e plurinazionalismo.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Seminale, com'è noto, risultò la *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali* nell'ambito dei lavori della II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente italiana.

<sup>52</sup> Si veda L. Pegoraro, "Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación", in *Federalismi.it*, 19 (2016), 20-25.

<sup>53</sup> Per un inquadramento teorico, v. D. Amirante, *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione Indiana*, Bologna, 2014.

<sup>54</sup> Si rinvia *amplius* a A. Domínguez, P. Iglesias (Eds), *Repensar la España plurinacional*, Barcelona, 2017; J.M. Cubas, J.A. Pérez, J. Romero, M. Soler, J.M. Vidal, *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?*, Madrid, 2013; J.A. Pérez Tapias, *Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional*, Madrid, 2013; J.L. Orella Unzue, *Nueva invención de la España plurinacional*, Gasteiz, 2000; E. Fossas, F. Requejo (Eds), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.

<sup>55</sup> I due aggettivi vengono impiegati promiscuamente in dottrina: dopotutto, si intendono nello stesso significato. Va segnalata, in letteratura iberofona, una certa avversione verso l'aggettivo *multinazionale*, nel fondato timore che tale attribuzione possa indurre alla confusione con le *corporations* multinazionali private. Tale circostanza ha, secondo un'interpretazione pacifica, indotto i movimenti indigeni latinoamericani a rielaborare la nomenclatura *plurinazionale* già dominante in Spagna.

“È indispensabile ampliare la cerchia degli ordinamenti analizzati, – ricorda Pegoraro –<sup>56</sup> per cercare di capire tutti i fenomeni di decentramento del potere sul territorio, a prescindere dalla forma di Stato e dal nome utilizzato. Non ci si può aspettare però di ottenere classi rigide, chiuse. Piuttosto, ci sarà, a seconda dell’elemento o degli elementi pertinenti utilizzati, un maggiore o minore grado di appartenenza di ciascun sistema all’uno o all’altro insieme”. In ossequio a tale autorevole impostazione metodologica, si propone una definizione duttile e *fuzzy*,<sup>57</sup> fondata sulle differenze culturali e giuridiche tra i federalismi multinazionali del *Global North* e l’emergente modello plurinazionale – regionale ovvero *autonómico* – andino.<sup>58</sup>

Quale rivendicazione storica, la plurinazionalità è la domanda dei popoli indigeni di Abya Yala<sup>59</sup> – non a caso autoproclamatisi *Naciones Originarias* – tesa al riconoscimento di pieno protagonismo politico. Le *Naciones Originarias* fondano la loro pretesa su fattori culturali e identitari – piuttosto che ideologici – e richiedono autonomia culturale e politica. L’opposizione alla logica della minoranza – della riserva indiana – segna la cifra distintiva del plurinazionalismo rispetto all’institutional multiculturalism di stampo liberale, revocando in dubbio il concetto stesso di Stato-nazione.

<sup>56</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati. Estratto*, Giappichelli, Torino 2017, 162.

<sup>57</sup> S. Baldin, *Classifications and fuzzy logic: a comparative law perspective*, in S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (Eds), *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro Tomo I*, Ciudad de México, 2017, 129-151.

<sup>58</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati. Estratto*, cit., 163: “È tuttavia più importante la distinzione, gravida di implicazioni storiche, sociali, politiche, tra i processi federalistici plurinazionali e quelli mononazionali, che sollecita a dividere i federalismi di assimilazione da quelli di riconoscimento, collocandoli anche da questa prospettiva lungo una linea graduata. Non si tratta di categorie sempre nettamente contrapposte. A volte, il plurinazionalismo viene riconosciuto e attuato, ma opera fuori da un’organizzazione territoriale decentrata in modo federale (Ecuador, Bolivia, Nepal, dove non c’è localizzazione precisa delle diverse componenti); altre volte si accompagna al riconoscimento (anche) di una effettiva autonomia istituzionale asimmetrica, realizzata nelle forme federali (Canada, Sudafrica) o regionali (Spagna, Belgio e, in misura minore, Italia). A esso si contrappone il federalismo mononazionale ed egualitario degli Stati Uniti, dove il problema delle minoranze autoctone venne risolto inizialmente con l’annientamento, e in seguito con uno *status* extraterritoriale delle c.d. riserve indiane”. Cfr. G. Pavani, L. Estupiñan Achury, *Mutaciones del Estado unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización*, in G. Pavani, L. Estupiñan Achury (Eds), *Plurinacionalismo y Centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*, Bogotá, 2017, 121.

<sup>59</sup> La denominazione Abya Yala – che nella lingua dei kuna significa “terra matura”, “in fiore” – è stata impiegata come alternativa decoloniale ad “America Latina”, costruendo un senso di unità e di appartenenza controegemonica: tale denominazione è stata impiegata con questo esplicito significato politico durante la *II Cumbre Continental de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala* del 2004, a Quito, in Ecuador.

La prima elaborazione teorica dello Stato plurinazionale può farsi risalire al *Nationalitätenstaat* formulato da Bauer,<sup>60</sup> proposto dalla socialdemocrazia austriaca per gestire la complessa multietnicità dell'impero asburgico. Decenni più tardi, uno dei padri della Costituzione spagnola del 1978, Roca Junyent, ebbe ad affermare: “*Es evidente que España es una realidad plurinacional*”,<sup>61</sup> dando la stura a un dibattito che non sembra destinato a esaurirsi.<sup>62</sup>

È in America Latina, però, che il concetto di plurinazionalità subisce un processo di riappropriazione e risignificazione decoloniale, nel più ampio ambito dell'emersione del *constitucionalismo indígena* descritto da Clavero.<sup>63</sup>

Una prima menzione espressa della plurinazionalità può rinvenirsi nell'avveniristico *Anteproyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* – elaborato nel 1988 dalla CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, fondata nel 1984) – il cui articolo 10 definiva

<sup>60</sup> O. Bauer, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wien, 1907; cfr. H. Mommsen, *Die Sozialdemokratie und die Nationalitätenfrage im habsburgischen Vielvölkerstaat*, Wien, 1963.

<sup>61</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso del 12 de mayo de 1978*, 66 (1978), 2275; cfr. S. Millaleo, *Prólogo: ¿el surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 31.

<sup>62</sup> La rilevanza della plurinazionalità è dimostrata dalla sua centralità nel dibattito politico spagnolo: appena otto mesi prima della celebrazione del *referendum d'autodeterminació de Catalunya* del 2017, un'indagine condotta dal *GESOP* ha mostrato una chiara polarizzazione dell'opinione pubblica spagnola in merito alla natura plurinazionale dello Stato (48,3% uninazionale contro il 46,1% plurinazionale). Nel contesto spagnolo, *Podemos* ha ottenuto risultati elettorali notevoli tra il 2014 e il 2016, divenendo il terzo partito (71 seggi su 350, 21,15% dei voti) nel *Congreso de los Diputados*, con un progetto politico strettamente correlato al progetto plurinazionale boliviano: la proposta di creare un *Ministerio de la Plurinacionalidad* – chiaramente ispirata dalla *Constitución Política del Estado* boliviana del 2009 – è considerata il rimedio naturale alla crisi territoriale che ha storicamente afflitto la Spagna. Questa proposta deriva dalle esperienze di studio dei fondatori del partito: Pablo Iglesias e Íñigo Errejón. Nel 15 novembre 2017 Pablo Iglesias, segretario generale di Podemos, pubblicò *Repensar la España plurinacional: “En España hay cuatro naciones que comparten un mismo Estado: española, la vasca, la gallega y la catalana”*. Íñigo Errejón, fondatore con Iglesias di Podemos, ha discusso nel 2011 una tesi di dottorato dal titolo: “*La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS in Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*”. Errejón ha viaggiato in tutto il Sud America, durante il dottorato di ricerca, per studiare le recenti esperienze costituzionali andine, con particolare riguardo al caso boliviano ed ecuadoriano. Sia Iglesias che Errejón sono stati membri del *consejo ejecutivo* della *Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS)*, consulente strategico dei governi boliviano e venezuelano.

La proposta di *Podemos* si è sviluppata all'interno di questo quadro, promuovendo il concetto di “*patria plurinazionale*”.

<sup>63</sup> V. B. Clavero, *Pasado y presente del Constitucionalismo indígena por América y más acá*, in *Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho*, 10 (2012), 543-559; *Id.*, *Geografía jurídica de América latina, Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, Ciudad de México, 2008; *Id.*, *Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América*, Madrid, 2000; *Id.*, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, Ciudad de México, 1994.

l'Ecuador “Stato plurinazionale, all'interno del quale i popoli indigeni partecipano con cultura, organizzazione e diritti propri”.<sup>64</sup> Il governo ecuadoriano, nel timore di una balcanizzazione, definì sovversiva tale richiesta, inducendo il CONAIE a rimodularla secondo gli orientamenti del multiculturalismo liberale.

Com'è noto, l'adozione della Convenzione ILO 169 sui Popoli Indigeni e Tribali del 1989 stimolò diversi processi di riforma, volti al riconoscimento costituzionale del multiculturalismo in America Latina:<sup>65</sup> se ne rinvennero tracce nella *Constitución Política de la República de Bolivia* del 1994 e nella *Constitución Política de la República del Ecuador* del 1998. In Cile, come ricordato nel paragrafo precedente, la Convenzione ILO 169 venne ratificata solo nel 2008, cumulando un ritardo scandaloso quanto indicativo.<sup>66</sup>

Le costituzioni degli anni '90 affermarono la pluriculturalità e la multiethnicità dello Stato muovendo dal riconoscimento dei diritti linguistici indigeni, con particolare riguardo al ruolo della *educación intercultural bilingüe*. Questa forma di multiculturalismo, sostenuta da un'alleanza di *mestizos* e alcuni leader indigeni, poneva il suo fondamento nella protezione delle popolazioni indigene, concepite come minoranze etnolinguistiche a rischio di estinzione. La distanza tra le ambizioni dei movimenti indigenisti e tali timide aperture istituzionali era rimarcata dalla mancata attribuzione di strumenti partecipativi politici ed elettorali.

Come acutamente denunciato da Rivera Cusicanqui, quest'ondata di riformismo costituzionale venne “ottriata” dalle élites per effetto delle proteste scatenatesi in tutto il continente contro le politiche neoliberiste.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> S. Millaleo, *Prólogo: ¿el surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?*, cit., 32.

<sup>65</sup> J. Aylwin, M. Meza-Lopehandía, N. Yáñez: *Los pueblos indígenas y el derecho*, Santiago de Chile, 2013, 30; cfr. L. Villavicencio Miranda, *Bases constitucionales para un Estado plurinacional*, in J. Bassa Mercado - J.C. Ferrada Bórquez - C. Viera Álvarez (Eds), *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*, Santiago de Chile, 2020.

<sup>66</sup> Con riflessi sulla sua implementazione: a riguardo, si veda J. Contesse (Ed), *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno. Mecanismos y obstáculos para su implementación*, Santiago de Chile, 2012.

<sup>67</sup> S. Rivera Cusicanqui, *Ch'ixinakax utxiwa: A Reflection on the Practices and Discourses of Decolonization*, in *The South Atlantic Quarterly*, 111 (2011), 95-109, 98-100: “e così, mentre le popolazioni indigene d'oriente e d'occidente vengono imprigionate nelle loro *tierras comunitarias de origen* (terre comunitarie d'origine o TCO) [...], le nozioni *Orientaliste* ed *essenzialiste* diventano egemoniche e gli indigeni sono trasformati in un ornamento multiculturale per il neo-liberismo. Il nuovo stereotipo dell'indigeno combina l'idea di un'occupazione territoriale continua, invariabilmente rurale, con una gamma di tratti etnici e culturali, e classifica il comportamento degli indigeni costruendo scenari per un'esibizione quasi teatrale dell'alterità. Rossana Barragán chiama questa strategia *auto-affermazione etnica cholo-indigena*, come “identità emblematica”. [...] Il multiculturalismo ufficiale descritto sopra è stato il meccanismo di occultamento per eccellenza delle nuove forme di colonizzazione. Le élites adottano una strategia di travestimento e articolano nuove forme di cooptazione e neutralizzazione. In questo modo, riproducono una “inclusione condizionale”, una cittadinanza mitigata e di seconda classe che plasma gli immaginari e le identità

Il multiculturalismo liberale – nella formulazione “ufficiale” à la *Kymlicka* – si diffuse in America latina nei primi anni '90, ricorrendo alla categoria della minoranza con riferimento alle popolazioni indigene. Nel 1994, il presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada nominò simbolicamente un vicepresidente indigeno, Víctor Hugo Cárdenas, avviando un processo di riforma costituzionale che apriva al riconoscimento “troncato, condizionale, riluttante” dei “diritti territoriali e culturali indigeni”.<sup>68</sup> L'imposizione di uno *status* residuale – di minoranza, appunto – si accompagnava al riduzionismo della retorica culturalista che, relegando gli indigeni ad un'identità stereotipata e statica, neutralizzava ogni “impulso decolonizzatore”.<sup>69</sup>

Il discorso multiculturale liberale – ricorda Rivera Cusicanqui – occultava soprattutto l'“etnicità delle popolazioni acculturate” e meticce (*abigarrados*) che vivono al di fuori delle aree rurali: è, in definitiva, una strategia di “deprivazione dello status potenzialmente egemonico delle popolazioni indigene” e, per quanto qui rileva, della “loro capacità di influenzare lo Stato”.<sup>70</sup>

Nei primi anni 2000, in un clima politico più propizio, il concetto di plurinazionalità riemerse, vertebrato nei contenuti dal contributo dei teorici boliviani<sup>71</sup> che orientarono il successivo dibattito in seno alle Costituenti degli anni 2006-2009.

Le nuove costituzioni andine ne sancirono significativamente la portata: “L'Ecuador è uno Stato Costituzionale di diritto e giustizia, sociale, democratico, sovrano, indipendente, unitario, interculturale, plurinazionale e laico. Si dà come forma organizzativa la Repubblica e si governa in modo

---

subalterne nel ruolo di ornamenti attraverso il quale le masse anonime recitano la teatralità della propria identità”.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibi*, 99-100.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Le dimensioni del presente lavoro non consentono di tenere in debito conto alcune suggestive ricostruzioni teoriche del concetto di plurinazione. Per un'accurata disamina della dottrina boliviana – probabilmente la più avanzata sul tema – si rinvia a P. De la Rocha Rada, *Elementos para una teoría del Estado Plurinacional*, in *Revista Jurídica Derecho*, 10 (2019), 37-55 e alla bibliografia *ivi* riportata: in particolare, F. Rojas, *La soberanía en la Constitución Política del Estado*, in *XXIV Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, 2018; X. Soruco, *Apuntes para un Estado plurinacional*, La Paz, 2010; L. Tapia, *El horizonte plurinacional*, La Paz, 2015; *Id.*, *El Pluralismo Político-Jurídico en la nueva Constitución de Bolivia*, in Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, *Miradas. Nuevos Texto Constitucional*, La Paz, 2010; *Id.*, *Una reflexión sobre la idea de un Estado Plurinacional*, La Paz, 2008; *Id.*, *La condición multisocietal; multiculturalidad, pluralismo y modernidad*, La Paz, 2002; F. Patzi, *Constitución Política del Estado Plural*, in Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, *Miradas. Nuevos Texto Constitucional*, La Paz, 2010; R. Prada, *Horizontes del Estado Plurinacional*, in Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, *Miradas. Nuevos Texto Constitucional*, La Paz, 2010; A. García Linera, *Estado Plurinacional*, in AA. VV., *La transformación pluralista del Estado*, La Paz, 2006.

decentralizzato” (art. 1 della *Constitución Política del Ecuador* del 2008); “La Bolivia si costituisce come Stato Sociale Unitario di Diritto Plurinazionale Comunitario, libero, indipendente, sovrano, democratico, interculturale, decentralizzato e con autonomie. La Bolivia si fonda sulla pluralità e sul pluralismo politico, economico, giuridico, culturale e linguistico, all’interno del processo di integrazione del Paese” (art. 1 della *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* del 2009).<sup>72</sup>

Con particolare riguardo al prototipo boliviano, il ruolo svolto dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional Plurinacional* è stato determinante nell’implementazione del tipo di Stato plurinazionale, stante la complessità delle dinamiche interistituzionali ivi vigenti: la CPE fissa, in linea di principio, modelli decoloniali; il mandato costituzionale, contenuto nelle riserve di legge, viene puntualmente disatteso dalla ricolonializzazione operata in via legislativa dalla *Asamblea Legislativa Plurinacional*, a forte trazione governativa; infine, l’intervento del TCP riequilibra la discrasia tra costituzione e legislazione di dettaglio, attraverso un’ampia e creativa attività manipolativa.

A mero titolo esemplificativo, la SCP 1714/2012 del primo ottobre 2012 fornisce, forse, la migliore definizione del tipo di Stato boliviano. Il TCP vi afferma il principio di unità nella pluralità, posto a *discrimen* tra il modello plurinazionale boliviano ed i federalismi multinazionali (*unity in diversity*):

“La nascita del nuovo Stato Boliviano attraverso l’approvazione della Costituzione implica profonde trasformazioni strutturali basate sulla plurinazionalità, sull’interculturalità, sul pluralismo nelle sue diverse sfaccettature, articolato entro un concetto di unità nella pluralità, così come nuovi approcci metodologici ed epistemologici nella gestione della diversità, come processi fondamentalmente in costruzione che convergono

<sup>72</sup> Analogamente a quanto sta accadendo in Cile, anche in Bolivia l’*Asamblea Constituyente* fu convocata in virtù del testo costituzionale previgente e legittimata sulla base del *potere costituente derivato*: nel 2004, sotto la presidenza di Carlos Mesa fu emanata la *Ley N° 2650 de 13 de abril de 2004* che, riformando gli articoli 4 e 232 della costituzione allora vigente, incorporò la *Asamblea Constituyente*. Sul punto si vedano, *ex multis*, F. Molina, *Historia contemporánea de Bolivia. De la UDP al nacimiento del Estado Plurinacional*, Santa Cruz de la Sierra, 2016; L. Tapia, *El horizonte plurinacional*, La Paz, 2015; Y. Tórrez Rubín de Celis, C. Arce, L. Mendoza, E. Gómez, *Construcción simbólica del Estado Plurinacional de Bolivia: imaginarios políticos, discursos, rituales y celebraciones*, Cochabamba, 2014; D. Moreno Morales, G. Vargas Villazón, D. Osorio Michel, *Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado Plurinacional*, La Paz, 2014; H. Celso Felipe Mansilla, F. Gamboa Rocabado, P. Alcocer Padilla, *Una disyuntiva complicada: Bolivia Plurinacional y los conflictos de las identidades colectivas frente a la globalización*, La Paz, 2014; W. Herrera Añez, *El estado de la justicia boliviana del Estado republicano al Estado plurinacional*, Cochabamba, 2013; G. Vargas Rivas, *El desarrollo de la democracia intercultural en el Estado plurinacional boliviano*, La Paz, 2013; S. Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*, La Paz, 2012; E. Cruz Rodríguez, *Movimientos indígenas, identidad y nación en Bolivia y Ecuador: una Genealogía del Estado Plurinacional*, Quito, 2012.

nella materializzazione di un nuovo modello di Stato composito: plurinazionale, interculturale, comunitario con pluralismo politico, economico, giuridico, culturale e linguistico, che non è stato spogliato del suo carattere democratico, libero e indipendente, né nasconde la sua essenza di Stato costituzionale di diritto, ergendosi al contrario, con nuove caratteristiche organizzative e territoriali: autonomie istituite nel quadro dell'unità dello Stato con strutture plurali di carattere comunitario”.

Richiamando la teoria della *plurality of pluralities* di Menski e il modello della *chakana*, elaborato in questa Rivista,<sup>73</sup> possono tracciarsi i lineamenti di una ingegneria costituzionale interculturale, mediante la ricostruzione sommaria dei quattro livelli di pluralismo implementati nello Stato plurinazionale: il pluralismo politico, il pluralismo economico, il pluralismo culturale e il pluralismo giuridico.

In primo luogo, una Costituzione plurinazionale si fonda sul principio di autodeterminazione dei popoli, assicurando la partecipazione delle nazioni indigene all'interno della più ampia comunità politica. L'identità (pluri)nazionale – quanto mai distante dall'omogeneità di matrice coloniale – è frutto di un dialogo intersezionale tra le comunità epistemiche<sup>74</sup> coinvolte: un processo dinamico, necessariamente “a parità di condizioni”, che poggia sui diritti di consultazione e partecipazione.<sup>75</sup> L'autodeterminazione politica si articola, in concreto, nel diritto all'autogoverno, da tradurre nel riconoscimento costituzionale di livelli di autonomia differenziata (autodeterminazione territoriale).<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Sia consentito il rinvio, in questa *Rivista*, a E. Buono, *Pluralismo jurídico igualitario: il mandato costituzionale “inascoltato” nel modello boliviano di cooperazione inter-giurisdizionale*, *DPCE online*, 2018/4, 1079-1092, 1084. Cfr. W. Menski, *Flying kites in a global sky: New models of jurisprudence*, in *Socio-legal Review*, 7 (2011), 1-22, 14.

<sup>74</sup> P.M. Haas, *Introduction: Epistemic communities and international policy coordination*, in *International Organization*, 46 (1992), 1-35, 3: “I componenti delle comunità epistemiche condividono competenze inter-soggettive, una modalità di conoscere, modelli di ragionamento e l'uso di pratiche discorsive; hanno un obiettivo politico che si basa su valori condivisi e un impegno comune verso la produzione e l'applicazione della conoscenza”; cfr. H.P. Glenn, *The Cosmopolitan State*, Oxford, 2013, 10.

<sup>75</sup> J.D. Oliva, *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos*, Madrid, 2012, 773-774. *Ibi*, 830, per il ruolo vitale svolto dal diritto di *consulta previa* nel dialogo Stato-Nazioni: “I diritti di partecipazione delle popolazioni indigene sono chiaramente riconosciuti dal diritto internazionale. Nello specifico, il diritto alla consultazione è pienamente consolidato e il diritto al consenso previo, libero e informato inizia a prendere forma, [...] entrambi i diritti [...] costituiscono una manifestazione specifica del diritto all'autodeterminazione, legati alla necessaria dimensione partecipativa”.

<sup>76</sup> Nell'esperienza boliviana, l'autonomia indigena originaria contadina (*autonomía indígena originaria campesina* o AIOC) rappresenta la caratteristica più originale dell'impianto istituzionale plurinazionale. Ai sensi dell'art. 289 CPE “l'autonomia indigena originaria contadina consiste nell'autogoverno, come esercizio della libera autodeterminazione delle nazioni e dei popoli originari contadini, la cui popolazione condivide territorio, cultura, storia, lingue ed organizzazione o istituzioni giuridiche, politiche, sociali ed economiche proprie”. Ad oggi, soltanto quattro *municipios* hanno effettuato la piena conversione al regime di AIOC: Charagua Iyambae, nel

La declinazione economica del principio di autodeterminazione rievoca uno degli aspetti più controversi del *nuevo constitucionalismo*: la nozione indigena di *Vivir Bien*,<sup>77</sup> un complesso apparato di idee, cosmovisioni e conoscenze, analizzato nel dettaglio – anche dalla dottrina italiana – attraverso le sue numerose contraddizioni: “chimera” o “utopia raggiungibile?”.<sup>78</sup> L’autodeterminazione economica postula il protagonismo delle nazioni indigene nell’elaborazione di modelli di sviluppo propri, con particolare riguardo a concezioni non antropocentriche del rapporto con la Natura, contrarie all’estrattivismo e allo sfruttamento capitalistico delle risorse naturali. Il *Vivir Bien* è noto in lingua mapudungun come *Küme Mongen* ed il suo riconoscimento costituzionale è un punto cardine dei programmi elettorali di alcuni candidati mapuche.<sup>79</sup>

La dimensione culturale della plurinazionalità è rappresentata dal diritto all’identità e alla differenza culturale. La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni del 2007 riconosce espressamente all’art. 13 il diritto dei popoli indigeni a “a rivitalizzare, utilizzare, sviluppare e trasmettere alle future generazioni le loro storie, lingue, tradizioni orali, filosofie, sistemi di scrittura e letterature, e a designare e mantenere i loro nomi tradizionali per le comunità, i luoghi e le persone”. Il pluralismo linguistico è il fondamento di uno Stato plurinazionale e costituisce la preconditione del dialogo interculturale che lo vivifica: in Bolivia, non a caso, l’art. 5 CPE identifica le 36 nazioni riconosciute con le 36 lingue ufficiali.<sup>80</sup> In Cile, la *Ley Indígena* del 1993 riconosce formalmente la protezione delle lingue indigene (art. 28) e l’educazione interculturale bilingue (art. 39), ma, in mancanza di una “copertura” costituzionale, la perdita delle lingue ha colpito “tutti i popoli allo stesso modo, portando con

---

dipartimento di Santa Cruz; Raqaypampa nel dipartimento di Cochabamba e, più recentemente, la nazione Uru Chipaya e il municipio di Salinas de Garcí Mendoza, nel dipartimento di Oruro.

<sup>77</sup> Traduzione imperfetta della *cosmovisione* quechua nota come *sumak kawsay* e del suo equivalente omeomorfo in lingua aymara *suma qamaña*.

<sup>78</sup> Si vedano, *ex multis*, S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 143 (2015), 483-530; *Id.*, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, 2019; E.M. Ranta, *Vivir bien governance in Bolivia: chimera or attainable utopia?*, in *Third World Quarterly*, 38 (2017), 1603; J. Massal, *Institutional multiculturalism in debate in Ecuador and Bolivia: between the plurinational State and the return of a/the nationalist model?*, in *Is Pluralism Still Relevant in the Contemporary World? Assessing Alternative Paradigms*, 24 Luglio 2014; S. Bagni, *Dal Welfare State al Caring State?*, in *Id.*, *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir: innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna 2013; M. Carducci, L.P. Castillo Amaya, *Nature as ‘Grundnorm’ of Global Constitutionalism: Contributions from the Global South*, in *Revista Brasileira de Direito*, 12 (2016), 154-165.

<sup>79</sup> E. Loncon Antileo, *Una propuesta para el buen vivir en Chile*, in *Observatorio Plurinacional de Aguas*, 18 febbraio 2021.

<sup>80</sup> Sia consentito il rinvio, in questa *Rivista*, a E. Buono, *Questione linguistica, questione indigena e paradigma plurinazionale nell’esperienza latinoamericana*, in *DPCE*, 2016/4, 1189-1212.

sé una storia di linguicidio ed epistemicidio praticato dalle politiche statali e in particolare dalle politiche educative”.<sup>81</sup>

Il pluralismo giuridico sacramentato dalle Costituzioni plurinazionali ha per corollario il riconoscimento di una giurisdizione indigena autonoma, concorrente – quando non equiordinata –<sup>82</sup> alle giurisdizioni ordinarie e speciali, con attribuzione alle autorità giurisdizionali indigene di specifiche competenze materiali, personali e territoriali.

Nel Cile repubblicano, tradizionalmente caratterizzato da un tipo di Stato napoleonico,<sup>83</sup> il concetto di plurinazionalità è stato impiegato nel dibattito pubblico “senza determinarne il contenuto specifico, quasi come sinonimo di diversità etnica o delle vecchie idee di multiculturalismo che hanno dominato la politica indigena dal 1990 in poi”, fungendo attualmente da “condensatore” che riunisce le “domande di inclusione costituzionale dei popoli indigeni”.<sup>84</sup>

Le organizzazioni mapuche appaiono divise circa la adesione al paradigma plurinazionale. Il sindaco di Tirúa, Adolfo Millabur Ñancuil, candidato alla Costituente, ha sostenuto l’essenzialità di una assemblea costituente plurinazionale<sup>85</sup> e ravvisa nella stessa l’opportunità storica di “saltare il recinto”<sup>86</sup> per la risoluzione della questione araucana dopo oltre 150 anni. Anche gli intellettuali mapuche operanti all’interno dei partiti

<sup>81</sup> E. Loncon Antileo, *El despertar de la lengua mapuzugun en el proceso constituyente y la descolonización del pensamiento del pueblo de Chile*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 210.

<sup>82</sup> È il principio del c.d. *pluralismo jurídico igualitario*, implementato in Bolivia sulla base dell’art. 179 CPE, in forza del quale la giurisdizione indigena, agroambientale e ordinaria sono formalmente equiordinate. Sia consentito, ancora una volta, il rinvio a E. Buono, *Pluralismo jurídico igualitario: il mandato costituzionale “inascoltato” nel modello boliviano di cooperazione inter-giurisdizionale*, cit. e alla SCP 37/2013 *ivi* citata, sub nota 48, che ben ne sintetizza la portata: “Dall’autodeterminazione dei popoli indigeni originari contadini discende il diritto di esercitare la giurisdizione indigena, come diritto proprio, preesistente alla configurazione dello Stato, nonché il dovere di [...] garantirne il rispetto da parte di organi e istituzioni statali. Diritto che ha una doppia dimensione: collettiva e individuale. Nella sua dimensione di diritto collettivo, è [...] il potere dei popoli indigeni originari contadini di applicare proprie norme attraverso proprie autorità e procedure, nella risoluzione delle loro controversie e nella regolamentazione della loro vita sociale, in conformità con i propri principi culturali. Nella sua dimensione individuale, rappresenta il diritto degli indigeni di accedere [...], a parità di condizioni, alle loro autorità per la risoluzione delle loro controversie”.

<sup>83</sup> G. Pavani, *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*, Santiago de Chile, 2019, 206.

<sup>84</sup> S. Millaleo, *Prólogo: ¿el surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?*, cit., 32.

<sup>85</sup> F. Pairican, *Los horizontes coloniales de la república chilena*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 68.

<sup>86</sup> F. Pairican, A. Millabur, *Adolfo Millabur: “La plurinacionalidad es un concepto para entendernos y encontrarnos con el otro que no es mapuche”*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 221-232; cfr. P. Ávila, *Adolfo Millabur, alcalde de Tirúa: “Queremos una nueva Constitución plurinacional”*, in *CNN Chile*, 11 novembre 2019; D. Sebastián Ávila, S. Catalina Martínez, *Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Yagán, Kawésqar, Diaguita, Quechua, Colla, Chango y Atacameños*, cit.

creoli, come Emilia Nuyado, Domingo Namuncura e Francisco Huenchumilla, appoggiano l'opzione plurinazionale.<sup>87</sup> Ana Llao, altra candidata mapuche alla Costituente, ha definito la plurinazionalità come un percorso verso l'autodeterminazione: “crediamo che, se incorporiamo la plurinazionalità nel rispetto delle nostre particolarità, nel rispetto dei nostri diritti collettivi, siamo già dall'altra parte. Salteremmo il recinto. È una questione su cui dobbiamo sensibilizzare la società cilena. La società cilena deve capire che non vogliamo più essere bambini piccoli e fratelli minori. Devono smetterla di credere di doverci condurre per mano. Sappiamo già qual è il Nord e quale è il Sud. Lo sappiamo da sempre. Abbiamo sempre saputo attraversare la strada”.<sup>88</sup>

Il timore di un “addomesticamento” del diritto all'autodeterminazione è stato sollevato criticamente tanto dalla *Coordinadora Arauco Malleco* – che continua a sostenere la strategia del *control territorial* per il recupero dei territori usurpati alle comunità mapuche – quanto dal *Consejo de Todas las Tierras* (*Aukiñ Wallmapu Ngulam*), il cui *werkén*<sup>89</sup> Aucan Huilcaman ha affermato che “le dichiarazioni di plurinazionalità fatte nelle costituzioni di Stati come l'Ecuador e la Bolivia non hanno risolto assolutamente nulla in relazione ai popoli indigeni, né hanno garantito affatto la convivenza plurinazionale”, mostrandosi altresì contrario alla imposizione degli *escaños reservados*.<sup>90</sup> Vicina ad Evo Morales, Ana Llao ha replicato che “nonostante ciò, non possiamo chiudere la porta [...] Ho fiducia che possiamo influenzare con le nostre proposte. Dobbiamo scrivere gli articoli sull'autogoverno, nel nuovo processo costituente. Dobbiamo lasciare i nostri articoli all'interno dello Stato del Cile. Lo ripeto: non è chiedere il permesso allo Stato, significa aprire uno spazio politico in modo da poter incidere politicamente”.<sup>91</sup>

Malgrado queste divisioni, il concetto di plurinazionalità ha catalizzato una “adesione emotiva”<sup>92</sup> trasversale nelle mobilitazioni dell'*estallido social*, in grado di trascendere il movimentismo indigeno e di coinvolgere le giovani generazioni di meticci cileni. Quanto alla sua traduzione in una concreta proposta costituente, Millaleo osserva che “il cammino della plurinazionalità non consiste nel replicare le esperienze di

<sup>87</sup> D. Namuncura, *Nueva Constitución y pueblos originarios*, Santiago de Chile, 2014; F. Huencumilla, *Plurinacionalidad: el nuevo pacto*, Santiago de Chile, 2017.

<sup>88</sup> F. Pairican, A. Llao, *Ana Llao: “Nosotros vemos la concepción de la vida como un bien común para todos”*, in AA.VV., *Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución*, Santiago de Chile, 2020, 311.

<sup>89</sup> *Werkén* è la parola mapudungun per “messaggero”, “colui che porta la parola”; i *werkén* sono, dunque, i portavoce delle comunità mapuche.

<sup>90</sup> N. Romero, *Aucán Huilcamán: “El Estado Plurinacional no ha resuelto nada en relación a los pueblos indígenas”*, in *Revista De Frente*, 3 febbraio 2020; cfr. J. Aylwin, *Pueblos indígenas en el proceso Constituyente de Chile: un desafío pendiente*, in *Debates Indígenas*, 1° dicembre 2020.

<sup>91</sup> F. Pairican, A. Llao, *Ana Llao: “Nosotros vemos la concepción de la vida como un bien común para todos”*, cit., 310.

<sup>92</sup> S. Millaleo, *Prólogo: ¿el surgimiento de un constitucionalismo indígena en Chile?*, cit., 32.

Ecuador e Bolivia”, ma nella consacrazione costituzionale del principio di autodeterminazione, muovendo dal quale può concretamente tracciarsi una “*vía chilena a la plurinacionalidad*”.<sup>93</sup>

### 3. La ley de escaños reservados para pueblos originarios: verso i giorni dell’arcobaleno<sup>94</sup> plurinazionale?

Il 23 dicembre 2020 è stata pubblicata la *Ley* N° 21.298, recante modifiche alla *Constitución Política de la República de Chile*, mediante l’introduzione di cinque nuove disposizioni transitorie (quarantatreesima, quarantaquattresima, quarantacinquesima, quarantaseiesima e quarantasettesima) che – “con la finalità di garantire la rappresentazione e partecipazione dei popoli indigeni riconosciuti nella *Ley* N° 19.253” (XLIII disp. trans., co. 1, CPR) – riservano 17 seggi<sup>95</sup> nella *Convención Constitucional* ai rappresentanti delle nazioni indigene cilene.

Questo successo storico, inedito nel panorama comparato, anche iberoamericano, è stato accolto come “una sorta di riconoscimento costituzionale tacito” dei popoli indigeni dopo la “lunga storia di negazione”,<sup>96</sup> compendiata nei paragrafi precedenti.

L’approvazione della riforma ha fatto seguito ad un acceso dibattito – durato oltre un anno – vertente su tre problematiche: la definizione dei criteri per la composizione delle liste elettorali indigene; la configurazione distrettuale dei seggi; l’incorporazione del principio di parità di genere. Il risultato finale ha, però, “lasciato un sapore amaro in alcuni rappresentanti dei popoli indigeni, accademici e professionisti [...]. Questo malcontento [...] è legato al modo in cui si è svolto il dibattito parlamentare”.<sup>97</sup>

Procedendo all’analisi delle nuove disposizioni transitorie e dei meccanismi rappresentativi ivi previsti, i 17 seggi riservati (su 155 complessivi) risultano così ripartiti tra i popoli indigeni riconosciuti dalla *Ley Indígena*: 7 seggi per il popolo mapuche; 2 seggi per il popolo aymara; 1 seggio per il popolo rapa nui; 1 seggio per il popolo atacameño; 1 seggio

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *I giorni dell’arcobaleno* (*Los días del arcoíris*) è un romanzo di Antonio Skármeta, pubblicato nel 2011, e adattato cinematograficamente dal regista Pablo Larraín nel 2012, con il titolo *No - I giorni dell’arcobaleno*. Racconta – in versione romanzata – la storia vera di Eugenio García, il pubblicitario che ha diretto la campagna per sostenere il comitato del “No” al *Plebiscito nacional de Chile de 1988*. Lo spot della campagna – *Chile, la alegría ya viene* – ha ispirato il titolo del presente lavoro. L’arcobaleno rappresenta, ancora oggi, il simbolo della sconfitta della dittatura di Pinochet.

<sup>95</sup> Il disegno di legge, approvato dalla *Comisión de Constitución* del Senato il 29 ottobre, prevedeva 23 seggi riservati. La proposta originaria, elaborata dai rappresentanti delle diverse nazioni indigene, era di 24 seggi riservati.

<sup>96</sup> A. Rivas Palma, *Escaños reservados para pueblos indígenas. La cara amarga de un hito histórico*, in CIPER/Académico, 2 gennaio 2021.

<sup>97</sup> *Ibidem*: “Questo dibattito è stato, a volte, un manuale di antropologia su come i governi creano e impongono categorie su come deve o non deve essere un indigeno”.

per il popolo diaguita; 1 seggio il popolo colla; 1 seggio per il popolo chango; 1 seggio per il popolo quechua; 1 seggio per il popolo kawashkar; 1 seggio per il popolo yagán.<sup>98</sup>

Potranno candidarsi gli indigeni che soddisfino i requisiti richiesti dall'articolo 13 CPR per la cittadinanza;<sup>99</sup> dovranno, inoltre, dimostrare l'appartenenza a un popolo indigeno, mediante la presentazione di un certificato della qualità di indigeno emesso dalla CONADI.<sup>100</sup> Ciascun candidato potrà iscriversi in rappresentanza di un solo popolo indigeno (XLIII disp. trans., co. 2, CPR).<sup>101</sup> Le dichiarazioni di candidatura saranno individuali e, nel caso dei popoli mapuche, aymara e diaguita, dovranno ricevere il patrocinio di almeno tre comunità o cinque associazioni indigene registrate presso la CONADI. Dette candidature potranno essere patrocinate anche mediante la raccolta di 120 firme di indigeni appartenenti allo stesso popolo del candidato (XLIII disp. trans., co. 4, CPR).<sup>102</sup> I successivi commi indicano i requisiti formali per la validità dei patrocini, nonché le procedure di iscrizione al Servizio elettorale (SERVEL) e i requisiti operativi della piattaforma digitale che ospiterà le candidature (XLIII disp. trans., co. 6, CPR).

Per assicurare la parità di genere, ogni candidatura dovrà essere registrata designando una candidatura alternativa di sesso opposto (XLIII disp. trans., co. 7, CPR).<sup>103</sup> Potranno votare per i candidati indigeni del proprio popolo di appartenenza: i cittadini identificati dal SERVEL come elettori indigeni e i cittadini che, non figurando in tale lista, si identificheranno come elettori indigeni prima delle elezioni, ottenendo un'apposita autorizzazione del SERVEL (XLIII disp. trans., co. 10, CPR). La quarantacinquesima disposizione transitoria assicura, infine, un

<sup>98</sup> La maggior parte dei parlamentari di destra, sostenuti dal governo, ha respinto il progetto di garantire un seggio agli afro-cileni, adducendo ragioni "inspiegabili per un popolo che è stato riconosciuto dalla legge, come la mancanza di registri [...]. Questa decisione rende invisibile la lunga battaglia di questo popolo tribale, la sua storia e la sua lotta per il riconoscimento, e lascia un'amara sensazione di razzismo istituzionale": v. A. Rivas Palma, *Escaños reservados para pueblos indígenas. La cara amarga de un hito histórico*, cit.; cfr. P. Acevedo, *Afrodescendientes acusan exclusión y negación en discusión de escaños reservados del Proceso Constituyente*, cit.

<sup>99</sup> Il compimento dei diciotto anni d'età e l'assenza di condanne penali.

<sup>100</sup> Si ricorda che la CONADI cura un registro che, allo stato, conta circa 3.213 comunità e 1.843 associazioni indigene.

<sup>101</sup> I candidati chango – ultimo popolo ad essere stato riconosciuto legalmente, come ricordato *supra* – potranno far ricorso ad una dichiarazione giurata, mancando ancora un registro completo.

<sup>102</sup> Per i candidati degli altri popoli, sarà sufficiente il patrocinio di una sola comunità, associazione registrata o organizzazione indigena non registrata; oppure, di almeno 60 firme di indigeni appartenenti allo stesso popolo del candidato.

<sup>103</sup> Sia consentito un esempio illustrativo del meccanismo di correzione, servendoci dei 7 seggi riservati al popolo mapuche: se, tra i 7 candidati più votati, il primo è una donna e gli altri 6 sono tutti uomini, i due uomini meno votati devono cedere il seggio al loro partner. Il risultato finale vedrà l'attribuzione dei seggi a 4 uomini e 3 donne. La sovrarappresentazione di un genere non può mai essere superiore ad un singolo seggio.

rimborso addizionale delle spese elettorali per i candidati ai seggi riservati ai popoli indigeni.

In prospettiva comparata, la singolarità del meccanismo degli *escaños reservados* risulta di particolare interesse. Neppure nei processi costituenti del *nuevo constitucionalismo* iberoamericano può riscontrarsi qualcosa d'analogo: la *Asamblea Nacional Constituyente de Colombia* (1991), anch'essa elettiva, vide l'elezione di due rappresentanti delle coalizioni indigene, ma senza alcuna preventiva riserva di seggi. Nella *Asamblea Constituyente de Montecristi* (Ecuador, 2007-2008) – una delle due costituenti plurinazionali sottoposte all'osservazione comparatistica – la rappresentazione indigena fu assicurata dal partito indigenista Pachakutik (che raccolse il 10% dei consensi elettorali). L'*Asamblea Constituyente de Bolivia* (eletta nel 2006), non richiese seggi riservati, grazie alla composizione demografica, prevalentemente indigena, della popolazione boliviana.

La riforma costituzionale in commento rappresenta, dunque, un elemento di assoluta novità in America Latina: la sua necessarietà può giustificarsi alla luce delle implicazioni polemogene tuttora sollevate dalla questione indigena in Cile, con la storica resistenza – illustrata nel paragrafo precedente – dei partiti di destra ad ogni proposta di segno indigenista.<sup>104</sup> Questa circostanza induce parte della dottrina a guardare con un certo scetticismo all'effettiva portata trasformativa del processo costituente cileno:<sup>105</sup> la *ley de escaños reservados para pueblos originarios* non costituisce, di per sé, garanzia di una *Convención Constitucional* autenticamente plurinazionale, né tantomeno dell'approvazione di un testo costituzionale che consacri la plurinazionalità dello Stato cileno.<sup>106</sup>

Quel che appare più sicuro è che – grazie alla *Ley N° 21.298* – “non sarà possibile aggirare o ignorare la presenza dei 17 rappresentanti indigeni. Nessuno potrà parlare per loro [...]: saranno i popoli stessi che, per la prima volta nella storia istituzionale del Paese, useranno la loro voce”.<sup>107</sup> Il che – dopo secoli di occultamento – rappresenta un avance quanto mai significativo per le nazioni indigene cilene.

Enrico Buono

Dipartimento di Scienze Politiche  
Università della Campania “L. Vanvitelli”

<sup>104</sup> C. Fuentes, M. de Cea, *Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile*, in *25 Perfiles Latinoamericanos*, 49 (2017), 55-75, 72.

<sup>105</sup> Particolarmente critica la posizione – specialmente verso la narrativa costituzionale *bolivariana* – di S. Verdugo e M. Prieto, *The Dual Aversion of Chile's Constitution-Making Process: Bolivarian Constitutionalism and the Pinochet Constitution*, in *International Journal of Constitutional Law*, 19 (2021), 1-20.

<sup>106</sup> Una proposta più *minimale* è suggerita, ad esempio, da I. Aninat, *On the Debate of the Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Chile*, cit., 4.

<sup>107</sup> A. Rivas Palma, *Escaños reservados para pueblos indígenas. La cara amarga de un hito histórico*, cit.