



La creazione di democrazie multiculturali

Il capitolo 2 descrive la soppressione diffusa della libertà culturale e la discriminazione basata sull'identità culturale – etnica, religiosa e linguistica. Come possono gli stati essere più inclusivi? Democrazia, sviluppo equo e coesione statale sono elementi fondamentali. Ma sono anche necessarie politiche multiculturali che riconoscano in modo esplicito le differenze culturali. Tali politiche, però, vengono contrastate poiché le élite al governo vogliono mantenere il loro potere. E così esse giocano sulle ipotesi incomplete dei «miti», analizzati nel capitolo 2. Vengono anche contestate la loro non democraticità e non equità. Questo capitolo dimostra come le politiche multiculturali siano non solo opportune ma anche attuabili e necessarie. Come gli individui possano avere identità multiple e complementari. Come le culture, lungi dall'essere immutabili, siano in costante evoluzione. E come possano essere raggiunti risultati equi attraverso il riconoscimento delle differenze culturali.

Inoltre questo capitolo dimostra come gli stati possano formulare politiche di riconoscimento culturale tali da non ostacolare altri obiettivi e strategie dello sviluppo umano, come ad esempio il consolidamento della democrazia, la creazione di uno stato competente e la promozione di opportunità socioeconomiche più eque. Per fare ciò, gli stati devono riconoscere le differenze culturali nelle loro costituzioni, nelle loro leggi e nelle loro istituzioni¹. Essi devono, inoltre, elaborare politiche per garantire che gli interessi di gruppi particolari – che si tratti di minoranze o di maggioranze storicamente emarginate – non vengano ignorati o calpestati dalla maggioranza o da altri gruppi dominanti².

Risolvere le incertezze statali tramite il riconoscimento della differenza culturale

Il perseguimento delle politiche multiculturali non è semplice – data la serie di

difficoltà e i controversi squilibri che comporta – e gli oppositori di tali politiche criticano gli interventi multiculturali per vari motivi. Alcuni credono che queste politiche indeboliscano la creazione di uno stato-nazione coeso con un'identità culturale omogenea, il progetto politico dominante del XX secolo. La maggior parte degli stati influenzati da questo modo di pensare sono stati fortemente impegnati nel promuovere un'identità nazionale unica ed omogenea in cui il senso della storia, di valori e di fedi fosse condiviso. Il riconoscimento della diversità etnoculturale, in particolar modo dei gruppi e delle minoranze organizzate, attive politicamente e diverse dal punto di vista culturale, era visto come una seria minaccia all'unità statale, destabilizzante per l'unità politica e sociale raggiunta dopo lotte storiche³ (aspetto chiave 3.1). Altri critici, spesso liberali classici, sostengono che le distinzioni di gruppo – come i seggi riservati a gruppi etnici nei parlamenti, le facilitazioni particolari per l'accesso al mondo del lavoro, o l'indossare simboli religiosi – sono in contrasto con i principi di uguaglianza individuale.

I problemi vengono poi complicati ulteriormente da richieste per il riconoscimento culturale avanzate da gruppi che non sono democratici internamente o rappresentativi di tutti i loro membri, oppure da richieste che limitano le libertà invece di ampliarle. Richieste relative al proseguimento di pratiche tradizionali – come le gerarchie di casta nella società indù – possono indicare gli interessi del gruppo dominante nelle comunità, volti a tutelare le fonti tradizionali di potere e autorità, piuttosto che gli interessi di tutti i membri del gruppo⁴. Legittimando tali rivendicazioni si rischierebbe di consolidare le pratiche non democratiche in nome della «tradizione» e dell'«autenticità»⁵. C'è una sfida in corso per replicare a questo tipo di rivendicazioni politiche.

Come possono gli stati essere più inclusivi? Democrazia, sviluppo equo e coesione statale sono elementi fondamentali. Ma sono anche necessarie politiche multiculturali che riconoscano in modo esplicito le differenze culturali.

Gli stati hanno, effettivamente, tentato di instaurare e di accrescere la propria legittimità politica attraverso strategie di creazione nazionale. Essi cercavano di difendere i propri territori e confini, di ampliare il potere amministrativo delle proprie istituzioni e di conquistare la lealtà e l'obbedienza dei propri cittadini attraverso politiche di assimilazione o di integrazione. Il raggiungimento di questi obiettivi non era semplice, soprattutto in un contesto di diversità culturale in cui i cittadini, oltre a identificarsi con il proprio paese, potevano anche provare un forte senso di identità con la propria comunità – identità etnica, religiosa, linguistica e così via.

La maggior parte degli stati temeva che il riconoscimento di questa diversità avrebbe portato alla frammentazione sociale e impedito la creazione di una società armoniosa. In breve, questo tipo di politica sull'identità veniva considerata una minaccia per l'unità statale. Inoltre, l'accettazione di queste diversità si rivela impegnativa dal punto di vista politico, ed è per questo che, in campo politico, molti stati hanno deciso di sopprimere oppure di ignorare queste identità eterogenee.

Le politiche di assimilazione – che comportano spesso la soppressione assoluta delle identità dei gruppi nazionali, etnici, religiosi o linguistici – provano a intaccare le differenze culturali tra i gruppi. Le politiche di integrazione cercano di affermare un'unica identità nazionale, tentando di eliminare le differenze etnonazionali e culturali dall'arena pubblica e politica, differenze permesse invece in ambito privato¹. Entrambi i tipi di politiche presuppongono un'unica identità nazionale.

Strategie di creazione nazionale che privilegiano le singole identità

Le strategie di assimilazione e di integrazione provano a mettere in atto le singole identità nazionali attraverso vari interventi²:

- Centralizzazione del potere politico, che elimina le forme di sovranità o autonomia locale possedute storicamente dai gruppi di minoranza, in modo che tutte le decisioni importanti vengano prese nel corso di riunioni in cui il gruppo dominante costituisce una maggioranza.

- Realizzazione di un sistema legale e giudiziario unificato, che opera nella lingua del gruppo dominante e utilizza le sue tradizioni legali, e abolizione di qualunque sistema legale preesistente utilizzato dai gruppi di minoranza.
 - Adozione delle leggi della lingua ufficiale, che dichiarano la lingua del gruppo dominante l'unica lingua nazionale ufficiale da utilizzare nella burocrazia, nei tribunali, nei servizi pubblici, nell'esercito, nell'istruzione superiore e in altre istituzioni ufficiali.
 - Realizzazione di un sistema nazionalizzato di istruzione obbligatoria che promuove programmi di studi standardizzati e l'insegnamento della lingua, della letteratura e della storia del gruppo dominante, definendole come lingua, letteratura e storia «nazionali».
 - Diffusione della lingua e della cultura del gruppo dominante attraverso istituzioni culturali nazionali, che includono i mezzi di comunicazione e i musei pubblici gestiti dallo stato.
 - Adozione dei simboli statali che onorano la storia, gli eroi e la cultura del gruppo dominante, adozione che si esprime, per esempio, con la scelta delle festività nazionali o la designazione del nome delle vie, degli edifici e delle caratteristiche geografiche.
 - Confisca delle terre, delle foreste e dei diritti di pesca ai gruppi di minoranza e al popolo indigeno per dichiararli risorse «nazionali».
 - Adozione di politiche di insediamento che incoraggiano i membri del gruppo nazionale dominante a insediarsi nelle aree storicamente abitate dai gruppi di minoranza.
 - Adozione di politiche di immigrazione che privilegiano gli immigranti che condividono la stessa lingua, religione o cultura del gruppo dominante.
- A volte queste strategie di assimilazione e di integrazione operano per garantire la stabilità politica, ma a rischio di pagare un prezzo terribile in termini di vite umane e di negare la scelta umana. Nella peggiore delle ipotesi, l'assimilazione forzata ha comportato il genocidio e l'espulsione di alcuni gruppi. In casi meno estremi, queste strategie hanno comportato numerose forme di esclusione culturale, come illustrato nel capitolo 2. A causa di

queste esclusioni le persone hanno avuto difficoltà nel mantenere i propri stili di vita, la lingua e la religione o nel tramandare ai figli i propri valori. Le persone sono particolarmente sensibili a tali problemi, ed è per questo che spesso cresce il risentimento. Nel mondo contemporaneo fatto di democratizzazione crescente e di reti globali, si accettano sempre meno le politiche che negano le libertà culturali. Le persone sono sempre più determinate a contestare l'assimilazione che non prevede alcuna scelta.

Le politiche di assimilazione erano più semplici da portare avanti con le popolazioni di contadini analfabeti, com'è successo con la riforma linguistica turca del 1928 che diffondeva un'unica lingua e un unico alfabeto. Ma con la rapida diffusione di una cultura dei diritti umani universali, queste condizioni stanno rapidamente scomparendo. Oggigiorno gli sforzi volti a imporre una tale strategia verrebbero ampiamente contestati. In ogni caso, la testimonianza storica suggerisce che non è necessario che vi sia alcuna contraddizione tra un impegno verso un'identità nazionale e il riconoscimento delle diverse identità etniche, religiose e linguistiche³.

Sostegno delle identità multiple e complementari

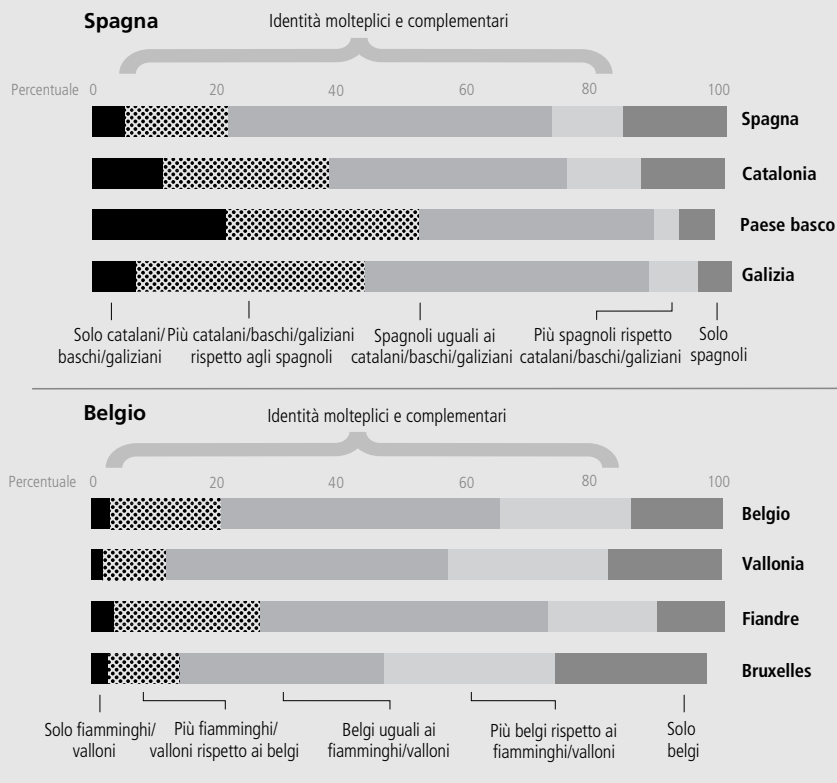
Se la costituzione di un paese insiste sul concetto di un popolo unico, come in Israele e Slovacchia, diventa difficile trovare lo spazio politico per esprimere le richieste delle minoranze etniche, religiose o linguistiche e del popolo indigeno. Le costituzioni che riconoscono le identità multiple e complementari, come in Sud Africa⁴, permettono invece il riconoscimento politico, culturale e socioeconomico dei gruppi distinti. Dando una rapida occhiata alla realtà mondiale ci si accorge che l'identità nazionale non implica necessariamente un'unica ed omogenea identità culturale. Gli sforzi volti a imporre un'identità possono portare a tensioni e conflitti sociali. Uno stato può essere multietnico, multilinguistico e multireligioso⁵. Esso può essere chiaramente binazionale (Belgio) o multi-etnico (India). I cittadini possono avere un impegno serio sia verso la loro identità statale sia verso la propria identità culturale

Ovunque nel mondo queste richieste di riconoscimento culturale e le risposte critiche che esse ricevono rispecchiano anche ingiustizie e iniquità storiche. In gran parte del mondo in via di sviluppo, le difficoltà contemporanee dell'identità culturale sono legate a lunghe storie di dominio coloniale e alle sue conseguenze sulla società. I concetti coloniali dei gruppi culturali quali categorie fisse, ufficializzate attraverso politi-

che coloniali di separazione e governo (categorie razziali ed etniche nei Caraibi⁶ o categorie religiose nell'Asia meridionale, per esempio), continuano ad avere serie conseguenze⁷. Gli stati contemporanei non possono perciò sperare di dedicarsi a questi problemi senza un'adeguata comprensione delle eredità storiche del razzismo, della schiavitù e della conquista coloniale.

Ma sebbene le politiche multiculturali

Figura 1 **Identità nazionali molteplici e complementari**



(o nazionale distinta)⁶. Il Belgio e la Spagna mostrano come politiche appropriate possano incoraggiare le identità multiple e complementari (figura 1). Politiche appropriate – intraprese dal Belgio a partire dagli anni '30 del XIX secolo e in Spagna sin dalla sua costituzione del 1978 – possono ridurre la divisione tra i gruppi all'interno della società, e far sì la maggioranza dei cittadini sostenga le identità multiple e complementari. Ovviamente, se le persone provano fedeltà e amore solamente per il proprio gruppo, lo stato più ampio potrebbe disintegrarsi – com'è successo nella ex Jugoslavia. Paesi come l'Islanda, la Repubblica della Corea e il Portogallo sono vicini all'ideale di uno stato-nazione omogeneo dal punto di vi-

sta culturale. Ma nel corso del tempo persino gli stati famosi per la loro omogeneità possono andare incontro ad ondate di immigrazione, com'è successo in Olanda e in Svezia.

Incoraggiare la fiducia, il sostegno e l'identificazione tra tutti i gruppi per creare una «nazione-stato» democratica

La soluzione potrebbe essere quella di creare istituzioni e politiche che permettano sia l'autogoverno, che crea senso di appartenenza e orgoglio in un gruppo etnico, e sia il governo condiviso che crea attaccamento a una serie di istituzioni e simboli comuni. Un'alternativa allo stato-nazione è rappresentata, quindi, dalla «nazione-stato», in cui varie «nazioni» –

che siano esse identità etniche, religiose, linguistiche o indigene – possono coesistere pacificamente e in cooperazione in un'unica politica statale⁷.

Studi e analisi dettagliate rivelano che è possibile instaurare democrazie stabili all'interno di politiche che siano multiculturali. Per porre fine all'esclusione culturale dei gruppi eterogenei (come evidenziato nel caso spagnolo e in quello belga) e per creare identità molteplici e complementari sono necessari sforzi precisi. Tali politiche forniscono gli incentivi per creare un senso di unità nella diversità – un senso fatto di «noi». I cittadini possono trovare lo spazio istituzionale e politico per identificarsi sia con il proprio paese sia con le altre identità culturali, per costruire la propria fiducia nelle istituzioni comuni, per prendere parte alle politiche democratiche e per sostenerle. Tutti questi fattori sono essenziali nel consolidamento e nell'approfondimento delle democrazie e nella creazione di «nazioni-stato» stabili.

La costituzione indiana contiene questo concetto. Sebbene l'India sia differenziata dal punto di vista culturale, indagini comparate di democrazie di lunga data che includono l'India indicano che essa è stata molto coerente, nonostante la sua diversità. Ma l'India moderna si trova a dover affrontare l'ascesa di gruppi nazionalisti indù, volti a imporre nel paese una singola identità indù attraverso mezzi violenti, che mettono in serio pericolo il suo impegno costituzionale a sostegno di identità multiple e complementari. Queste minacce indeboliscono il senso di inclusione e violano i diritti delle minoranze nell'India attuale⁸. La recente violenza all'interno della comunità suscita serie preoccupazioni per le speranze di armonia sociale e minaccia di indebolire i traguardi raggiunti in precedenza dal paese. Questi traguardi sono stati molto importanti. Storicamente, il progetto costituzionale indiano ha riconosciuto e replicato alle rivendicazioni di gruppi distinti e ha permesso alla politica di rimanere unita nonostante l'enorme diversità regionale, linguistica e culturale⁹. Come appare chiaro dai risultati dell'India negli indicatori di identificazione, di fiducia e di sostegno (figura 2),

(segue)

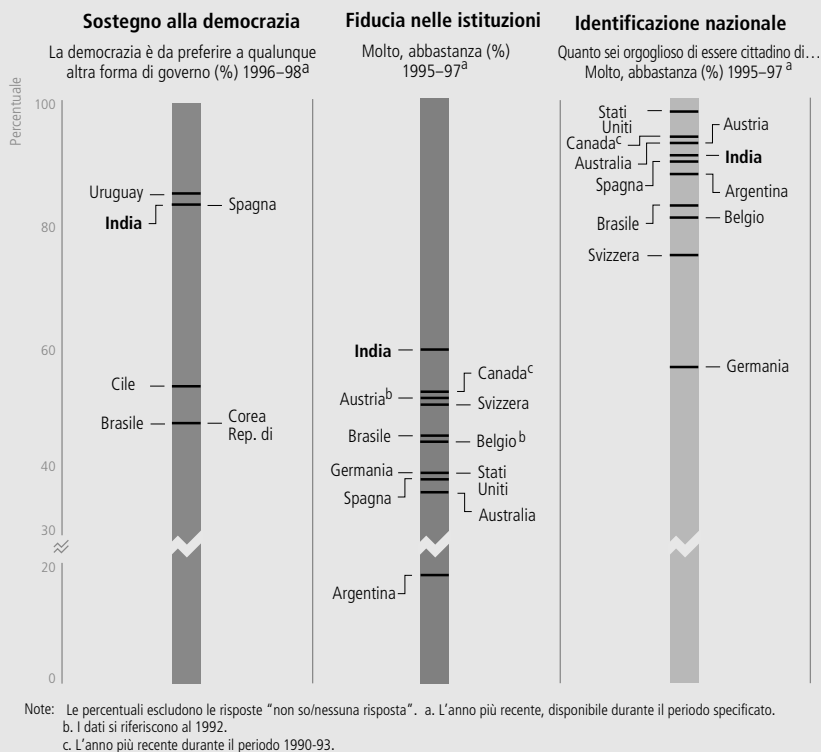
debbano quindi affrontare la complessità e le sfide nell'equilibrare riconoscimento culturale e unità statale, una soluzione di successo è possibile (si veda l'aspetto chiave 3.1). Molti stati hanno messo d'accordo gruppi diversi e hanno ampliato le loro libertà culturali senza compromettere la propria unità o l'integrità territoriale. Gli interventi politici volti a minimizzare le identità politiche escluderle e conflittuali han-

no spesso evitato o contribuito a porre fine ai conflitti violenti. Politiche di accordo multiculturali hanno anche intensificato la capacità statale e favorito l'armonia sociale appoggiando le identità multiple e complementari.

Rimediare all'esclusione culturale delle minoranze e di altri gruppi emarginati richiede più del semplice impegno ad occuparsi delle loro libertà civili e politiche at-

(continua)

Figura 2 **Fiducia, sostegno e identificazione: con le politiche multiculturali i paesi poveri ed eterogenei possono fare progressi**



Rimediare all'esclusione culturale delle minoranze e di altri gruppi emarginati richiede politiche multiculturali esplicite che garantiscano il riconoscimento culturale.

traverso strumenti di democrazia maggioritaria e politiche socioeconomiche eque⁸. Richiede politiche multiculturali esplicite che garantiscano il riconoscimento culturale⁹. Questo capitolo analizza in che modo gli stati stanno integrando il riconoscimento culturale nelle loro strategie di sviluppo umano in cinque settori:

- Politiche che garantiscano la partecipazione politica dei vari gruppi culturali.
- Politiche sulla religione e la pratica religiosa.
- Politiche sul diritto consuetudinario e il pluralismo legale.
- Politiche sull'utilizzo di molteplici lingue.
- Politiche che pongano rimedio all'esclusione socioeconomica.

Politiche che garantiscano la partecipazione politica dei vari gruppi culturali

Molte minoranze e altri gruppi storicamente emarginati vengono esclusi dal vero potere politico e finiscono così per sentirsi estranei allo stato (capitolo 2). In alcuni ca-

i cittadini sono fortemente impegnati nel paese e nella democrazia, nonostante la società differenziata e altamente stratificata del paese. Questi risultati sono particolarmente impressionanti se paragonati a quelli di altre democrazie di vecchia data e più ricche. La sfida consiste nel rinvigorire l'impegno indiano verso le pratiche di pluralismo, di accettazione istituzionale e di risoluzione del conflitto attraverso mezzi democratici.

Seppur difficile da creare, una democrazia multiculturale rappresenta un riconoscimento dei difetti attinenti ai tentativi storici di creazione di una nazione e dei benefici delle identità multiple e complementari. Molto importanti sono anche gli sforzi volti a creare, attraverso l'identificazione, la fiducia e il sostegno, le fedeltà di tutti i gruppi nella società.

La coesione nazionale non richiede l'imposizione di un'unica identità e la condanna della diversità. Le strategie vittoriose volte alla creazione di «nazioni-stato» possono e devono accettare la diversità in modo costruttivo attraverso l'elaborazione di adeguate politiche di riconoscimento culturale. Esse rappresentano soluzioni efficaci per garantire gli obiettivi a lungo termine di stabilità politica e armonia sociale.

Fonte: Bhargava 2004; Kymlicka 2004; Stepan, Linz e Yadav 2004.

si l'esclusione è data da una mancanza di democrazia o da una negazione dei diritti politici. In tal caso, procedere verso la democrazia sarà di aiuto. Ma si richiede qualcosa di più, poiché persino quando i membri di tali gruppi hanno gli stessi diritti politici in una democrazia, essi possono non essere sufficientemente rappresentati o essere messi regolarmente in minoranza, e finire così per considerare estraneo e tirannico il governo centrale. Non stupisce il fatto che molte minoranze si oppongano a un regime estraneo e tirannico e ricerchino un maggiore potere politico. Ecco perché spesso è necessaria una concezione «multiculturale» della democrazia. Negli ultimi anni si è assistito alla nascita di numerosi modelli di democrazie multiculturali che forniscono tecniche efficaci di condivisione del potere tra gruppi culturalmente diversi. Tali intese sono fondamentali per tutelare i diritti dei diversi gruppi culturali e per impedire le violazioni di questi diritti da parte dell'imposizione maggioritaria o del predominio politico dell'élite al governo.

In questo capitolo vengono prese in

considerazione due ampie categorie di intese democratiche, nelle quali i gruppi e le minoranze culturalmente diversi possono condividere il potere all'interno di processi politici e di istituzioni statali. La prima comporta la condivisione del potere dal punto di vista territoriale attraverso il federalismo e le sue varie forme. Le intese federali comportano l'instaurazione, all'interno di uno stato, di sottounità territoriali dove le minoranze possono esercitare una notevole autonomia (riquadro 3.1). Questa forma di intesa sulla condivisione del potere è pertinente laddove le minoranze sono raggruppate dal punto di vista territoriale e laddove esse hanno una tradizione di autogoverno a cui non sono disposte a rinunciare.

La seconda categoria di intese comporta la condivisione del potere attraverso le consociazioni, utilizzando una serie di strumenti che garantiscano la partecipazione dei gruppi culturalmente diversi disseminati nel paese. Queste intese si rivolgono alle rivendicazioni fatte da gruppi che non sono raggruppati dal punto di vista territoriale o che non richiedono l'autonomia o l'autogoverno. Le consociazioni si basano sul principio della proporzionalità: la composizione etnica o culturale della società si rispecchia in modo proporzionale nelle istituzioni dello stato. Per raggiungere la proporzionalità sono necessarie tecniche e politiche ben precise. Intese elettorali come la rappresentanza proporzionale possono meglio indicare la composizione dei gruppi, così come avviene con l'uso di seggi e quote riservate nel potere esecutivo e legislativo.

Nel mondo sono diffusi entrambi i tipi di intese sulla condivisione del potere (quello federale e quello delle consociazioni). Nessuno dei due può considerarsi una panacea, anche se esistono numerosi esempi di successo di entrambi. Questo capitolo esamina un tipo particolare di intesa federale e alcune tecniche specifiche di consociazione che sono particolarmente adatte per favorire la partecipazione politica dei diversi gruppi culturali.

Convenzione del potere attraverso intese federali: il federalismo asimmetrico

Il federalismo fornisce modi pratici per gestire il conflitto nelle società multiculturali¹⁰, attraverso istituzioni democratiche e rappresentative, e per consentire alle persone di vivere insieme pur mantenendo la propria diversità¹¹. A volte, le richieste politiche dei gruppi culturalmente diversi possono essere accolte attraverso un riconosci-

RIQUADRO 3.1

Una guida sommaria al federalismo

Il federalismo è un sistema di organizzazione politica basato su un equilibrio, garantito dal punto di vista costituzionale, tra il governo condiviso e l'autogoverno. Esso comporta almeno due livelli di governo – un'autorità centrale e le sue unità regionali costituenti. Le unità costituenti godono di autorità e potere su materie definite dal punto di vista costituzionale – e possono anche rivestire un ruolo nell'elaborazione delle politiche del governo centrale. Il grado e la portata dell'autonomia variano enormemente. Alcuni paesi, come il Brasile, concedono notevoli poteri alle loro regioni. Altri, come l'Argentina, conservano centralmente il controllo di primaria importanza.

Ecco alcune altre importanti differenze:

Riavvicinarsi o mantenersi uniti. Nelle intese federali del «riavvicinarsi», come in Australia e in Svizzera, le regioni scelgono di costituire un unico sistema federale. Nelle intese del «mantenersi uniti», come in Belgio, Canada e Spagna, il governo centrale trasferisce l'autorità politica alle regioni per

conservare un singolo stato unitario. *Una o molteplici identità.* Le federazioni «uni-nazionali» o «nazionali» sostengono un'unica identità nazionale, come in Australia, Austria, e Germania. Le federazioni «plurinazionali», come la Malaysia e la Svizzera, riconoscono dal punto di vista costituzionale identità multiple. Altri stati uniscono le due cose. L'India e la Spagna sostengono un'unica identità nazionale ma riconoscono aspetti plurali della propria eterogenea *polity* – per esempio, accogliendo gruppi linguistici diversi.

Simmetrico o asimmetrico. Nel federalismo simmetrico le unità costituenti hanno gli stessi – cioè simmetrici – poteri, rapporti e obblighi verso l'autorità centrale e tra loro, come in Australia. Nel federalismo asimmetrico alcune province godono di poteri diversi. In Canada, per esempio, i poteri federali asimmetrici hanno permesso al Quebec di riconciliarsi con il sistema federale attraverso la concessione di poteri specifici relativi alla protezione e alla promozione della lingua e della cultura franco-canadese.

Fonte: Stepan 2001.

mento esplicito della diversità del gruppo e un diverso trattamento, in merito a problemi specifici, di alcune regioni particolari rispetto ad altre.

In questi sistemi federali «asimmetrici» i poteri concessi alle sottounità territoriali non sono identici. Alcune regioni hanno aree di autonomia diverse rispetto ad altre. Gli stati federali possono quindi accogliere alcune sottounità riconoscendo differenze specifiche nelle loro strutture politiche, amministrative ed economiche, come ha fatto la Malaysia quando gli stati del Borneo di Sabah e Sarawak si sono uniti alla federazione nel 1963. Ciò permette una maggiore flessibilità nel rispondere a richieste ben precise e nell'accogliere la diversità. Queste misure particolari permettono alle differenze di gruppo, concentrate da un punto di vista territoriale, di coesistere politicamente con l'autorità centrale, riducendo quindi gli scontri violenti e le richieste di secessione.

Esistono numerosi esempi positivi di tali entità. Quasi sempre pacifica, una democrazia di vecchia data, diversa dal punto di vista etnico, non è solamente federale ma anche asimmetrica. Per esempio, il Belgio è diviso in tre regioni (la regione vallone, quella fiamminga e quella della capitale Bruxelles), di cui due determinate in base a criteri linguistici (la regione vallone per coloro che

Numerosi modelli di democrazie multiculturali forniscono tecniche efficaci di condivisione del potere tra gruppi culturalmente diversi.

Il successo delle intese federali dipende da un progetto attento e dalla volontà politica di intensificare il funzionamento democratico del sistema.

parlano francese e tedesco e la regione fiamminga per coloro che parlano olandese). Anche la federazione svizzera racchiude identità linguistiche e culturali diverse.

In Spagna lo status di «comunidades autónomas» è stato accordato al paese basco, alla Catalogna, alla Galizia e a 14 altre entità. A queste comunità è stata concessa una gamma ampia, e piuttosto mutevole, di poteri autonomi in aree quali la cultura, l'istruzione, la lingua e l'economia. Alle tre regioni storiche sono state assegnate aree distinte di autonomia e autogoverno. Alle comunità basche in Navarra sono stati concessi espliciti poteri fiscali e di spesa che vanno al di là di quelli delle altre «comunità autonome». La volontà spagnola di accogliere le richieste specifiche delle sue regioni ha contribuito ad attenuare i conflitti e i movimenti separatisti. Tali interventi attivi hanno concorso a promuovere l'accettazione di identità multiple e a escludere quelle esclusive – identità esclusivamente basche, ga-

lizie, catalane o spagnole (si veda l'aspetto chiave 3.1).

Ciononostante, molte federazioni hanno fallito¹². In molte parti del mondo sono naufragate le intese federali che cercavano di creare piccoli territori uninazionali «puri» dal punto di vista etnico. La Jugoslavia ne è un esempio lampante. Le intese federali non erano democratiche. Le unità nella federazione erano state messe insieme con la forza e venivano governate con divisioni assai impari del potere politico ed economico tra i gruppi chiave, un'intesa che finì per incoraggiare il conflitto etnico, che diventò alla fine un conflitto territoriale e la federazione si disintegrò. A volte si tende ad attribuire tale fallimento a un progetto federale che non riuscì a instaurare istituzioni e processi liberi e democratici attraverso i quali i gruppi etnici potessero esprimere le identità multiple e creare complementarità. Questo progetto finì, invece, per rafforzare le richieste di separa-

RIQUADRO 3.2

La sfida del federalismo: le difficili linee e prospettive politiche della Nigeria

La Nigeria è la patria di più di 350 gruppi etnici, ma più della metà dei 121 milioni di abitanti del paese appartiene ai tre gruppi principali: gli hausa-fulani, musulmani stabilitisi nel nord; gli yoruba, seguaci della fede cristiana e di quella islamica, situati nella zona sud-occidentale; e gli igbo, la maggior parte dei quali sono cristiani, situati nella zona sud-orientale. Gruppi più piccoli hanno tentato di raccogliersi intorno a questi tre, dando vita a politiche instabili e divisive dal punto di vista etnico.

Il paese più esteso dell'Africa ha vissuto una difficile storia politica, caratterizzata da colpi militari e dal fallimento di governi civili. Il paese ha avuto governi militari durante 28 dei suoi 44 anni di indipendenza. La Nigeria sta tentando di garantire che il suo ritorno a un governo civile, dopo 16 anni di dittatura sotto il regime di Abacha, si riveli un processo autentico di consolidamento democratico. La costituzione del 1999 rivolge ai livelli statali le due preoccupazioni relative a un centro eccessivamente potente e alle inquietudini distrettuali, come pure la pericolosa dinamica, tra questi livelli, del patronato, della rendita e della concorrenza. La costituzione ha istituito numerose riforme che includono:

- Eliminazione graduale dei tre regimi federali ereditati dall'era coloniale e sostituzione degli stessi con un sistema decentralizzato di 36 stati e di 775 governi locali. Alle tre regioni se ne aggiunse una nel 1963. Le 4 regioni diventarono 12 stati nel 1967, 19 nel

1976, 21 nel 1987, 30 nel 1991 e 36 nel 1999. Si sperava che questo incoraggiasse fedeltà e alleanze etniche più flessibili. Immediatamente, questa struttura federale in espansione ha contribuito a reprimere le liti etniche locali, a diffondere il potere dei tre gruppi etnici principali e a impedire il predominio assoluto dei più di 350 piccoli gruppi di minoranza.

- Ideazione di norme elettorali per dar vita a governi che godrebbero di un ampio sostegno nazionale e maggioritario. Durante le elezioni per la Seconda Repubblica del periodo 1979-83, un candidato presidenziale con una maggioranza relativa dei voti poteva essere dichiarato vincitore solamente dopo l'ottenimento di almeno il 25% dei voti nei due terzi degli stati. La costituzione del 1999 ha aggiornato la soglia di governo: per competere nelle elezioni un partito deve assicurarsi almeno il 5% del totale dei voti nelle elezioni governative locali, in almeno 25 dei 36 stati. Mentre la soglia di governo relativa alla formazione dei partiti è stata abrogata nel 2003, la soglia di governo necessaria a dichiarare vincitore un determinato partito, e quindi a formare un governo, esiste ancora, e mira a incoraggiare la formazione di partiti multi-etnici. Molti altri problemi, relativi ai rapporti federali introdotti dalla costituzione del 1999, continuano ad essere contestati duramente, problemi che includono quelli relativi alle entrate dello Stato, ai diritti di proprietà, ai codici legali e ai privilegi statali.

- Istituzione di politiche basate sul programma contro le discriminazioni nell'istruzione e nella pubblica amministrazione. Questo programma è arrivato a includere la rotazione della presidenza tra 6 zone geopolitiche: nord-ovest, nord-est, centro-nord, sud-ovest, sud-est e centro-sud e la nomina di almeno un ministro federale proveniente da ognuno dei 36 stati, secondo il principio della suddivisione in zone. Queste misure forniscono un quadro di riferimento funzionale per la distribuzione economica, che tenta di evitare gli abusi unitari e accentratori e il predominio del governo centrale.

Il ritorno della democrazia ha rassicurato le identità regionali, etniche, religiose e locali e ha rafforzato la mobilitazione della comunità. Ciò ha portato alla violenza sociale che ha travolto il paese a partire dal ritorno al governo civile, dal momento che precedentemente tali conflitti venivano repressi con la forza dai regimi militari. In Nigeria, la stabilità politica è tuttora minacciata da profonde disuguaglianze strutturali di natura socioeconomica tra il nord e il sud, dall'alto livello della dipendenza statale relativa alle entrate petrolifere raccolte in modo federale e dalla forte concorrenza e corruzione della vita pubblica legata alla sua distribuzione; e infine dalla questione irrisolta della rotazione della presidenza tra le sei zone etno-politiche, che ha istigato alla violenza e alle spaccature etniche. Le sfide in corso sono davvero tremende.

Fonte: Bangura 2004; Lewis 2003; Rotimi 2001.

zione che si conclusero poi con la disintegrazione politica.

Il successo delle intese federali dipende da un disegno attento e dalla volontà politica di intensificare il funzionamento democratico del sistema. Ciò che conta è vedere se le intese sono in grado di accogliere differenze significative, pur rafforzando le lealtà nazionali. Per esempio, le strutture federali che rispondono semplicemente alle richieste di designazione di «repubbliche interne» esclusive e uni-nazionali per i gruppi etnici possono opporsi all'idea di identità multiple e complementari. Tali accordi politici, e le concessioni della comunità che non favoriscono le lealtà verso le istituzioni comuni, possono introdurre tendenze divisive nella politica, che rappresentano le sfide attualmente in corso (riquadro 3.2).

Inoltre, la storia mostra che il federalismo asimmetrico, introdotto non appena possibile, può contribuire a ridurre la diffusione di movimenti secessionisti violenti. Evitare conflitti violenti attraverso varie intese federali introdotte nei primi stadi della comparsa di movimenti secessionisti si rivela spesso un metodo molto più valido rispetto ai costi amministrativi che tali intese comportano¹³.

Molti stati temono che l'autogoverno o il «governo interno» possano indebolire la loro unità e integrità. Eppure molti di essi hanno concesso autonomia territoriale senza avere conseguenze negative. Questi sforzi per accrescere la rappresentanza e la partecipazione di gruppo hanno talvolta evitato la violenza politica e le mosse secessioniste. Per esempio, dopo una lotta durata decenni, la popolazione first nations del Canada settentrionale ha negoziato un accordo politico¹⁴ con il governo federale per creare nel 1999 il territorio sovrano di Nunavut¹⁵. A Panama molti popoli indigeni – bri bri, bugle, embera, kuna, naso, ngobe e wounaan – hanno costituito regioni semiautonome governate da consigli locali. L'articolo 1 della Convenzione internazionale dei diritti civili e politici esprime l'accordo mondiale secondo il quale «Tutti i popoli hanno diritto all'auto-determinazione. In virtù di tale diritto essi decidono liberamente il proprio status politico e perseguono liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale». Rimane controversa l'applicazione di tale principio al popolo all'interno di stati indipendenti e al popolo indigeno. Le costituzioni di paesi quali il Messico e le Filippine hanno fatto passi avanti nel riconoscere i diritti all'auto-determinazione del popolo indigeno, ma altre costituzioni evitano tutto ciò.

Uno degli strumenti legali utilizzati dal popolo indigeno per mobilitare l'attenzione su questi problemi è la convenzione 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, relativa ai popoli indigeni e tribali nei paesi indipendenti, approvata nel 1989 e aperta alle ratifiche dal 1990¹⁶. Al 2003 questa convenzione aveva solamente 17 firmatari – Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Dominica, Ecuador, Figi, Guatemala, Honduras, Messico, Norvegia, Olanda, Paraguay, Perù e Venezuela¹⁷. Il congresso cileno ha votato contro numerose iniziative in questa direzione. L'Organizzazione dell'unità africana ha approvato la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ma il termine «popolo» non viene definito da nessuna parte.

Un altro segno che queste lotte per il riconoscimento culturale sono entrate nel dibattito globale è dato dalle recenti riunioni del Forum permanente sulle questioni indigene alle Nazioni Unite. Gli sviluppi politici sembrano concentrarsi in quelle regioni del mondo che hanno riconosciuto in modo esplicito le rivendicazioni del popolo indigeno, che si è mobilitato per contrastare la propria esclusione. Alcuni considerano questo tipo di mobilitazione come un elemento di disturbo dal punto di vista politico – come possono rivelarsi le sue versioni violente e reazionarie – ma tali movimenti mostrano anche una maggiore consapevolezza della libertà culturale. Gli stati non possono permettersi di continuare a ignorare o a nascondere queste rivendicazioni.

Ci sono state alcune iniziative originali per concedere autonomia e autogoverno, in particolar modo quando i gruppi si estendono anche al di fuori dei confini nazionali. Un esempio è dato dal Consiglio per la cooperazione sui problemi dei sami, istituito congiuntamente dalla Finlandia, dalla Norvegia e dalla Svezia.

Condivisione del potere attraverso la consociazione: proporzionalità ed intese elettorali rappresentative

La consociazione introduce il principio della proporzionalità in quattro aree chiave: attraverso la condivisione del potere esecutivo, la rappresentanza proporzionale nei sistemi elettorali, le condizioni per l'autonomia culturale, e le garanzie sotto forma di veti reciproci. Questi strumenti possono contribuire ad impedire a una parte della società di imporre le proprie idee su un'altra. Nella loro forma più efficace, essi possono contribuire a esprimere nelle proprie

Un altro segno che queste lotte per il riconoscimento culturale sono entrate nel dibattito globale è dato dalle recenti riunioni del Permanent Forum in Indigenous Issues alle Nazioni Unite.

L'esclusione può essere meno diretta e a volte persino involontaria, come quando il calendario pubblico non riconosce le feste religiose di una minoranza.

istituzioni statali la diversa composizione culturale di una società. A volte si criticano le intese consociative accusandole di non essere democratiche poiché vengono viste come uno strumento del predominio élitario, attraverso la cooptazione dell'opposizione o di gruppi vulnerabili¹⁸. Esse non hanno comunque bisogno di coinvolgere un' «imponente coalizione» di partiti: richiedono solamente una rappresentanza intercomunitaria nel potere esecutivo e legislativo. La sfida è quella di garantire che né l'autogoverno (per le minoranze) né il governo condiviso (dello stato nel suo complesso) contino uno più dell'altro. Queste intese inoltre devono essere gestite attraverso una politica prudente e responsabile.

Questo paragrafo analizza due meccanismi delle consociazioni – la condivisione del potere esecutivo e la rappresentanza proporzionale – che impediscono il predominio di una comunità di maggioranza¹⁹. Da un punto di vista costituzionale le misure che privilegiano le minoranze nelle procedure elettorali sollevano problemi di pari trattamento. Eppure le piccole minoranze disseminate sul territorio non hanno la benché minima possibilità di essere rappresentate nelle democrazie maggioritarie senza un'adeguata assistenza. La condivisione del potere esecutivo può proteggere i loro interessi. La proporzionalità in tali intese politiche ed esecutive rispecchia la diversa composizione della società nelle sue istituzioni statali.

Belize, Guyana, Suriname e Trinidad e Tobago hanno utilizzato per molto tempo i meccanismi di condivisione del potere per gestire le divisioni razziali ed etniche, ottenendo successi variabili²⁰. Tali meccanismi implicano elementi di autonomia (autogoverno per ogni comunità) e di integrazione (governo congiunto di tutte le comunità). Il potere politico viene quindi condiviso nell'esecutivo, nell'assemblea legislativa e (in linea di massima) nel settore giudiziario²¹.

Occorre fare il possibile per garantire che la potenzialità di una minoranza di conquistare il numero appropriato di seggi non venga sabotata – come si è verificato nell'Irlanda del Nord. Durante l'era del «governo interno» dal 1920 al 1972 nei collegi elettorali si verificarono ripetutamente dei brogli, a svantaggio dei partiti nazionalisti cattolici e di altri e a favore del partito unionista dell'Ulster dominante, che governò ininterrottamente, spesso senza tenere conto degli interessi della minoranza nazionalista. Col tempo questo provocò una lunga reazione di conflitto e violenza. Il

Good Friday Agreement del 1998 cercò di evitare il ripetersi della storia. L'accordo richiede che le decisioni chiave all'assemblea dell'Irlanda del Nord vengano prese su una «base intercomunitaria». Ciò presuppone o il consenso parallelo di entrambi gli schieramenti separatamente, oppure una maggioranza ponderata del 60% dei voti, con il 40% dei membri votanti di ciascun schieramento²². L'idea è che nessuna decisione importante possa essere presa senza che ci sia un adeguato sostegno da entrambe le parti, che fornisca un quadro di riferimento per la negoziazione.

In Belgio l'assemblea e il senato sono suddivisi in gruppi linguistici – un gruppo per coloro che parlano olandese e uno per coloro che parlano francese, con il gruppo di coloro che parlano tedesco accorpato nel gruppo francese. Alcune questioni chiave devono essere decise da una maggioranza in ogni gruppo e da una maggioranza generale di due terzi dei voti. Nella democrazia maggioritaria governa la maggioranza; nelle democrazie consociative basate sulla condivisione del potere governano le maggioranze di tutti i gruppi.

La rappresentanza proporzionale, un altro strumento della consociazione, permette ad ogni comunità significativa di essere rappresentata politicamente, in accordo più o meno con la propria percentuale di popolazione, in particolar modo quando i partiti vengono formati in base alla provenienza etnica. Persino quando ciò non avviene, la rappresentanza proporzionale incentiva maggiormente i partiti politici ad andare a cercare voti nei gruppi sparpagliati che non costituiscono maggioranze in nessuna circoscrizione geografica particolare – e anche questo aumenta la rappresentanza delle minoranze. La rappresentanza proporzionale non garantisce un accordo di successo, e un sistema di vincitore «piglia tutto» può a volte essere compatibile con federazioni multinazionali e multilinguistiche, come è stato dimostrato dal Canada e dall'India. Ma entrambi i paesi utilizzano anche altre misure per garantire la rappresentanza politica dei vari gruppi, e i sistemi di vincitore «piglia tutto» possono portare anche a tirannie della maggioranza.

Nessuna tra le numerose norme elettorali della rappresentanza proporzionale fornisce una proporzionalità perfetta, ma può comunque occuparsi del problema dei sistemi di vincitore «piglia tutto» e favorire una maggiore rappresentanza delle minoranze e di altri gruppi, come dimostrato dall'impatto delle recenti riforme in Nuova Zelanda (riquadro 3.3)²³. La rappresentanza

Rappresentanza proporzionale o vincitore «piglia tutto»? Il cambiamento effettuato dalla Nuova Zelanda

Le democrazie maggioritarie hanno un triste primato in fatto di partecipazione politica delle minoranze, poiché finiscono per rappresentarle in maniera inadeguata e per trascurare la loro espressione elettorale. Come possono le società multiculturali essere più inclusive e garantire un'adeguata partecipazione delle minoranze e di altri gruppi culturali emarginati? Uno dei modi è preferire la rappresentanza proporzionale ai sistemi di vincitore «piglia tutto». Nei sistemi di vincitore «piglia tutto» (chiamati anche «first-past-the-post»), il partito politico che ottiene il maggior numero di voti ottiene una maggioranza dei seggi legislativi. Nel Regno Unito, per esempio, un partito può (e spesso lo fa) conquistare meno del 50% dei voti ma ottenere una quota ben maggiore di seggi alla Camera dei Comuni. Nelle elezioni del 2001 il partito laburista ha conquistato il 41% dei voti e si è facilmente aggiudicato il 61% dei seggi. Nella stessa elezione i democratici liberali hanno ricevuto il 19,4% dei voti ma soltanto il 7,5% dei seggi. Nei sistemi a rappresentanza proporzionale l'assemblea legislativa viene eletta nelle circoscrizioni a più seggi proporzionalmente al numero di voti ricevuti: il 20% dei voti conquista il 20% dei seggi.

Poiché i sistemi di vincitore «piglia tutto» escludono coloro i quali non condividono le opinioni del partito al potere, essi non si prestano ad ambienti inclusivi dal punto di vista culturale. Invece, nei sistemi a rappresentanza proporzionale i partiti che ottengono un numero significativo di voti finiscono per ottenere con buona probabilità una parte di potere. In genere poi, i sistemi elettorali a rappresentanza proporzionale forniscono un'espressione più precisa dell'opinione pubblica ed è più probabile che incoraggino l'inclusione delle minoranze (a patto che le minoranze si organizzino sotto forma politica).

Numerosi stati multiculturali, come l'Angola, la Bosnia-Erzegovina, la Guyana e la Lettonia, si affidano ai sistemi a rappresentanza proporzionale. Nell'Europa occidentale 21 paesi su 28 utilizzano alcuni tipi di rappresentanza proporzionale.

I detrattori della rappresentanza proporzionale dimostrano che l'inclusione di gruppi frammentari potrebbe portare a governi instabili e incapaci, con coalizioni incostanti; l'Italia viene spesso citata come esempio. Ma tali problemi non sono né cronici né insormontabili. Infatti, numerosi strumenti possono evitare di arrivare a situazioni di stallo. Per esempio, l'istituzione dei requisiti elettorali minimi, come in Germania, o il cambiamento del numero delle circoscrizioni per esprimere la dispersione geografica dell'opinione pubblica possono attenuare questi problemi, mantenendo al tempo stesso i sistemi legislativi inclusivi. E una situazione di stallo può essere più opportuna di una minoranza che impone la propria volontà sulla maggioranza – come spesso succede con i governi eletti tramite i sistemi di vincitore «piglia tutto».

Altri paesi si oppongono a queste politiche adducendo come scusa il fatto che tali cambiamenti comporterebbero enormi disordini e instabilità politica – come temono le élite politiche in molti paesi dell'America Latina, dove le popolazioni indigene stanno continuando a richiedere una maggiore espressione e rappresentanza politica. Tuttavia, questa motivazione non può essere utilizzata come pretesto per difendere le politiche che comportano la ripetuta esclusione di alcuni gruppi e parti di popolazione. Come dimostrano le esperienze di altri paesi democratici, sono possibili transizioni verso politiche accorte che incoraggiano una maggiore partecipazione e che garantiscono una più effettiva rappresentanza.

Nel 1993 la Nuova Zelanda ha votato per

intraprendere un'importante riforma elettorale per passare dal vincitore «piglia tutto» alla rappresentanza proporzionale, in gran parte per risolvere il problema della rappresentanza insufficiente della popolazione degli indigeni maori. La legislazione coloniale, risalente al 1867, assegnava ai maori 4 seggi su 99 nel governo, numero di gran lunga inferiore alla loro parte nella popolazione, che corrispondeva al 15%.

I votanti scelsero un sistema proporzionale misto, un ibrido in cui metà dei seggi legislativi proveniva da collegi uninominali di vincitore «piglia tutto» e metà veniva distribuita in base alla percentuale di voti conquistati da ogni partito.

La Nuova Zelanda ha anche incluso un sistema a «collegio elettorale doppio», in cui gli individui di discendenza maori avevano la possibilità di votare per un individuo della lista maori o per un individuo candidato nella lista elettorale generale. I seggi dei maori venivano distribuiti in base al censimento dei maori e alla proporzione di individui maori che sceglievano di iscriversi nella lista maori.

La prima elezione neozelandese a rappresentanza proporzionale (nel 1996) fu difficile. Per nove mesi non si riuscì a formare una coalizione di maggioranza e l'opinione pubblica si orientò nuovamente a favore del sistema di vincitore «piglia tutto». Ma le elezioni del 1999 e del 2002 si svolsero senza intoppi, ristabilendo il sostegno pubblico per il sistema a rappresentanza proporzionale. La rappresentanza politica dei maori aumentò da circa il 3% nel 1993, a quasi il 16% nel 2002. Nonostante alcuni problemi incontrati nel suo cammino, è evidente che in Nuova Zelanda la transizione elettorale ha fatto molta strada in direzione del miglioramento della rappresentanza della popolazione maori.

Fonte: O'Leary 2004; Boothroyd 2004; Nagel 2004.

proporzionale è più efficace nelle democrazie stabili e può sanare alcune delle più importanti carenze dei sistemi elettorali maggioritari, attraverso il rafforzamento delle espressioni elettorali delle minoranze. La rappresentanza proporzionale non è comunque l'unica soluzione in ogni circostanza. Le innovazioni nei sistemi di vincitore «piglia tutto» possono anche sostenere l'espressione delle minoranze, sebbene queste intese siano molto più difficili da creare.

Altri approcci volti a garantire la rappresentanza delle minoranze culturali includono i seggi riservati per alcuni gruppi, come è stato fatto dalla Nuova Zelanda per i maori²⁴, dall'India per i gruppi tribali e i fuoricasta e dalla Croazia per gli ungheresi, gli italiani, i

tedeschi ed altri. A volte i seggi e le quote riservate vengono criticati per il fatto che «fissano» nel meccanismo elettorale le identità e le preferenze dei popoli. E la negoziazione delle quote e dei seggi riservati può portare al conflitto e al malcontento. In Libano il malcontento musulmano a proposito di una quota in parlamento di 6 seggi a 5 tra i cristiani e i musulmani, fissata sulla base del censimento del 1932, diventò un'importante fonte di tensione e portò alla guerra civile nel momento in cui cambiò il peso demografico delle due comunità²⁵. Questi approcci possono essere più problematici rispetto ai sistemi elettorali proporzionali, che permettono agli individui di scegliere liberamente le proprie identificazioni.

I numerosi aspetti degli stati confessionali e laici e i loro effetti sulla libertà religiosa

Gli stati hanno affrontato l'argomento religione in modi diversi.

Stati confessionali

Uno stato confessionale estende il riconoscimento ufficiale a determinate religioni e può assumere forme diverse a seconda dei legami formali e sostanziali con l'autorità religiosa.

- Uno stato governato dalla legge divina – cioè una teocrazia, come la Repubblica Islamica dell'Iran controllata dagli ayatollah o l'Afghanistan sotto i talebani.
- Uno stato in cui una religione beneficia di un'alleanza formale con il governo, cioè in cui c'è una religione «di stato». Esempi di questo tipo includono l'Islam nel Bangladesh, in Libia e in Malaysia; l'induismo in Nepal; il cattolicesimo in Argentina, Bolivia e Costa Rica; e il buddismo nel Bhutan, in Birmania e Thailandia.
- Uno stato che ha una chiesa o una religione di stato ma che ciò nonostante rispetta più di una religione, che riconosce e forse tenta di coltivare tutte le religioni senza privilegiarne una rispetto alle altre. Questi stati possono prelevare un'imposta religiosa a tutti i cittadini e poi concedere loro la libertà di devolvere il denaro dell'imposta a organizzazioni religiose a loro scelta. Essi possono assistere finanziariamente le scuole gestite da istituzioni religiose in un modo, però, che non sia discriminante. Esempi di tali stati sono la Svezia e il Regno Unito. Entrambi sono virtualmente laici e hanno religioni di stato soltanto in teoria. Altri esempi di stati confessionali sono la Danimarca, l'Islanda e la Norvegia.

Stati laici, anti-religiosi

Lo stato esclude la religione dai propri

affari senza però escludere se stesso dagli affari religiosi. In uno stato di questo tipo il diritto alla libertà religiosa è molto limitato, e spesso lo stato interviene per ridurre le libertà e le pratiche religiose. I regimi comunisti in Cina e gli ex regimi comunisti nell'Unione Sovietica e nell'Europa orientale ne sono degli esempi.

Stati neutrali o indipendenti

Esistono due modi per esprimere questo tipo di neutralità. Lo stato può seguire una politica di «esclusione reciproca», o «netta separazione tra religione e stato». Ciò significa che lo stato non solo impedisce alle autorità religiose di intervenire negli affari dello stato, ma evita anche qualunque interferenza negli affari interni dei gruppi religiosi. Una conseguenza di questa esclusione reciproca può essere l'incapacità o la riluttanza da parte dello stato di interferire nelle pratiche indicate come «religiose», persino quando queste minacciano i diritti individuali e i valori democratici. Oppure lo stato può adottare una politica neutrale verso tutte le religioni. Gli esempi più evidenti sono lo stato della Virginia (in seguito alla separazione tra lo stato e la chiesa anglicana nel 1786), gli Stati Uniti (in seguito soprattutto al primo emendamento alla sua costituzione nel 1791) e la Francia, specialmente in seguito alla legge di separazione del 1905.

Stati laici che sostengono il pari rispetto e la distanza di principio

Lo stato viene definito laico quando non ha una chiesa di stato e non sostiene una religione rispetto alle altre, ma concede piuttosto pari rispetto a tutte le religioni (e ai non credenti). Tuttavia, questo tipo di stato è disposto a difendere i principi universali dei diritti umani e la pari cittadinanza ed è in grado di intervenire negli affari interni dei gruppi religiosi in quella che può essere definita «distanza di prin-

cipio». Questo impegno può assumere la forma di sostegno imparziale delle religioni (come per esempio, finanziamenti pubblici alle scuole religiose o riconoscimento statale del codice di diritto personale religioso) o persino di intervento per controllare o riformare le pratiche religiose che negano i diritti umani (come per esempio, la regolamentazione delle scuole religiose o la riforma dei codici di diritto personale al fine di garantire l'uguaglianza di genere). Con la distanza di principio, l'eventualità che lo stato intervenga o che si astenga dall'intervenire dipende da quali misure rafforzano realmente la libertà religiosa e l'uguaglianza dei diritti di cittadinanza. Lo stato può anche non avere esattamente lo stesso rapporto con ogni religione o intervenire allo stesso livello e nello stesso modo. Esso assicura, comunque, che i rapporti tra le istituzioni religiose e politiche siano ispirati da principi di libertà e di diritti umani coerenti e non settari.

Un esempio è il progetto laico presente nella costituzione indiana. Sebbene oggi giorno l'aumento della violenza comunitaria renda scettici gli osservatori a proposito delle credenziali laiche dei politici indiani, la costituzione ha confermato l'India uno stato laico. Ed è stata proprio questa politica laicista con la distanza di principio che ha permesso allo stato indiano nei primi anni successivi all'indipendenza di riconoscere i diritti consuetudinari, i codici e le pratiche delle comunità religiose di minoranza e permettere la loro integrazione culturale. Essa ha permesso interventi concreti per sostenere i principi di uguaglianza e libertà, modificando una serie di pratiche consuetudinarie, come la proibizione per gli «intoccabili» di un tempo di entrare nei templi.

Fonte: Bhargava 2004.

Politiche sulla religione e la pratica religiosa

Come evidenziato nel capitolo 2, nel mondo sono numerose le minoranze religiose che subiscono varie forme di esclusione. In alcuni casi ciò è dovuto a una discriminazione esplicita – un problema particolarmente diffuso nei paesi non laici in cui lo stato ha il compito di sostenere e promuovere una religione di stato. Ma in altri casi l'esclusione può essere meno diretta e a volte persino involontaria, come quando il calendario pubblico non riconosce le feste religiose di una minoranza, oppure i codici di abbigliamento nelle istituzioni pubbliche sono in contrasto con l'abito religioso della

stessa, o ancora quando le norme statali sul matrimonio e l'eredità sono diverse rispetto a quelle di una religione di minoranza, o i regolamenti urbanistici sono in contrasto con le sue particolari pratiche di sepoltura. Questi tipi di conflitti possono verificarsi persino negli stati laici. Data la grande importanza della religione nelle identità dei popoli, non c'è da sorprendersi se spesso le minoranze religiose si mobilitano per contestare queste esclusioni. Se non vengono gestite in maniera corretta queste mobilitazioni possono diventare violente. È quindi fondamentale per gli stati imparare in che modo gestire tali rivendicazioni.

Lo stato ha la responsabilità di garantire le politiche e i meccanismi che proteggono

no la scelta individuale. Ciò si realizza con risultati migliori quando le istituzioni pubbliche non fanno distinzione tra credenti e non credenti, non soltanto tra i seguaci di religioni diverse. È stato dimostrato che i principi laici funzionano meglio con questi obiettivi, ma nessun modello di laicismo è palesemente migliore in tutte le circostanze rispetto ad altri. Nel corso del tempo i vari legami esistenti tra lo stato e le autorità religiose hanno subito un'evoluzione. In modo analogo, gli stati che si dichiarano laici lo fanno in maniera diversa sia a livello di principio sia in pratica. E queste differenze sortiscono degli effetti sulla capacità statale di proteggere la scelta individuale e le libertà religiose (riquadro 3.4).

A volte i problemi si verificano a causa dei legami troppo formali tra le regioni e lo stato o dell'influenza eccessiva delle autorità religiose nelle questioni di stato. Ciò può accadere quando, per dire, un'esigua élite clericale controlla le istituzioni dello stato in accordo con ciò che essa considera le leggi aventi autorità divina, come in Afghanistan sotto i talebani. Queste élite religiose predominanti dal punto di vista politi-

co non sono disposte a tollerare le differenze interne, figuriamoci il dissenso, e a estendere le libertà anche ai propri membri al di fuori dell'esigua élite al governo, meno ancora ai membri di altri gruppi religiosi. Tali stati non accettano altri gruppi o dissidenti religiosi e non li trattano allo stesso modo.

In altri casi lo stato può dichiararsi neutrale, escludere il proprio intervento nelle questioni religiose ed escludere la religione dalle questioni di stato – una politica di «esclusione reciproca». Ma in realtà questa presa di posizione può essere falsata da politiche che sottovalutano le reali violazioni delle libertà religiose o attraverso interventi ad hoc motivati dall'opportunismo politico.

A prescindere dai legami storici con la religione, gli stati hanno la responsabilità di proteggere i diritti e di tutelare le libertà di tutti i loro membri e di non fare discriminazioni (a favore o contro) per motivi religiosi. È difficile proporre un piano ottimale per i rapporti tra le istituzioni statali e l'autorità religiosa. Gli stati non discriminatori dovrebbero però proteggere i tre aspetti della libertà religiosa e della scelta individuale:

Gli argomenti a favore dei diritti delle donne e dei principi di uguaglianza si trovano intrappolati nelle problematiche relative ai diritti delle minoranze e al riconoscimento culturale.

RIQUADRO 3.5

Codice di diritto personale indù e musulmano: il dibattito in corso per un codice civile uniforme

Oggigiorno in India si discute animatamente di pluralismo legale e di universalismo legale. Si dovrebbe forse applicare un unico sistema legale ai membri di tutte le comunità? Le differenze sottolineano l'apparente contraddizione del riconoscimento costituzionale dei codici di diritto personale indù e musulmano, e l'analogo impegno costituzionale per la formulazione di un codice civile uniforme. Il dibattito spazia quindi su preoccupazioni generali, relative all'India quale stato laico multiculturale.

I codici di diritto personale specifici delle diverse comunità religiose regolano il matrimonio, il divorzio, la tutela, l'adozione, l'eredità e la successione. Essi variano enormemente tra e persino all'interno della stessa comunità. Le sentenze di tribunale che implicano il codice di diritto personale mettono in evidenza anche i loro problemi più caratteristici, contrapponendo, a volte, i diritti dei gruppi religiosi di minoranza ai diritti delle donne.

Il dibattito sui codici di diritto personale spesso si riduce ai seguenti argomenti:

- *Uguaglianza di genere* – come le consuetudini e le leggi patriarcali, che siano esse indù o musulmane, trattano in modo diverso gli uomini e le donne, in termini di diritti che essi possiedono.
- *Libertà culturali e diritti delle minoranze* – se fosse il caso che lo stato mantenga il diritto di intervenire nelle que-

stioni di pratica religiosa per difendere la libertà e l'uguaglianza, e allo stesso tempo protegga il diritto dei gruppi di professare la propria religione.

È importante interpretare il dibattito in un contesto storico. Al momento dell'indipendenza la leadership indiana era impegnata nella costruzione di un'India laica, e non soltanto di uno stato per la sua maggioranza indù. Ciò era indispensabile dal punto di vista politico, dati i timori della minoranza musulmana sorti subito dopo la suddivisione brutale del subcontinente. La costituzione indiana riconosceva e accoglieva il suo sistema di pluralismo legale ereditato dal colonialismo, così come la sua realtà multiculturale. L'obiettivo finale di un codice civile unificato venne incluso nella costituzione, e lo Special Marriages Act del 1954 offrì alle coppie un'alternativa laica ai codici di diritto personale.

Una rapida lettura degli sviluppi legali nel corso degli anni '80 e '90 del XX secolo sottolinea come la tesi a favore dell'uniformità abbia trascurato le preoccupazioni sull'uguaglianza – e come il programma laico sia stato dipinto come antitetico al principio di riconoscimento speciale dei diritti culturali delle minoranze. Il dibattito in corso è particolarmente importante a causa del contesto politico contemporaneo. I sostenitori del codice difendono i principi di uguaglianza pri-

ma ancora della legge, ma si dimenticano di valutare in modo appropriato la difficile posizione delle minoranze. Questo è particolarmente attuale alla luce delle crescenti tensioni comunitarie. Spesso le minoranze musulmane considerano il codice come un'abolizione occulta della loro libertà culturale.

I codici di diritto personale di tutte le comunità sono stati criticati poiché sfavoriscono le donne, ed esistono valide ragioni per riformare quasi tutte le leggi e le consuetudini tradizionali (e solitamente patriarcali) nel paese, adeguando i codici di diritto personale e consuetudinario degli indù e dei musulmani all'uguaglianza di genere e ai diritti umani universali. Il compimento dell'uguaglianza – un obiettivo essenziale nell'ambito dello sviluppo umano – non è equivalente al compimento dell'uniformità.

Ciò che è necessario è una riforma interna di tutti i codici di diritto consuetudinario, che invece di imporre leggi identiche, dannose e discriminanti per tutte le comunità, favorisca l'uguaglianza di genere. È fondamentale che ci sia uno sforzo autentico a questo riguardo, per instaurare un consenso unanime sul codice. Un sistema legislativo che impone l'uniformità finirebbe soltanto per estendere il divario tra maggioranza e minoranza – pregiudizievole per l'armonia comunitaria e per l'uguaglianza di genere.

Fonte: Engineer 2003; Mody 2003; Rudolph 2001.

Tutti i sistemi legali devono essere conformi agli standard internazionali dei diritti umani, che includono l'uguaglianza di genere.

Ogni individuo o setta all'interno di un gruppo religioso dovrebbe avere diritto di criticare, riesaminare o contestare la supremazia di un'interpretazione particolare del credo essenziale. Tutte le religioni hanno numerose interpretazioni e pratiche – esse sono multivocali – e lo stato non dovrebbe appoggiare una singola interpretazione. Il clero o altre gerarchie religiose dovrebbero avere la stessa posizione di altri cittadini e non dovrebbero rivendicare un maggiore privilegio politico o societario.

Gli stati devono lasciare spazio a tutte le religioni per un dibattito interreligioso e, con moderazione, per le critiche. Le persone appartenenti a una religione devono avere la possibilità di essere responsabilmente critiche sulle pratiche e il credo di altre religioni.

Gli individui devono essere liberi non solo di criticare la religione nella quale sono nati, ma anche di rinnegarla per un'altra oppure di rimanerne privi.

Alcune contestazioni del laicismo derivano dai legami storici di un paese con la religione o dall'eredità del colonialismo. Nell'Asia meridionale le politiche britanniche di «separazione e governo», che tentarono di categorizzare le identità religiose e culturali, stabilendo le loro rispettive posizioni nella politica e nella società, sono state una fonte di prosecuzione del conflitto politico anche dopo le divisioni territoriali all'interno della regione²⁶. Queste divisioni così arroccate alla storia continuano a rivelarsi delle preoccupanti barriere alle politiche laiche in una regione che ha assistito a così tanti traumi della comunità. I governatori coloniali spagnoli e i loro legami storici con la chiesa cattolica hanno lasciato una simile eredità di legami tra lo stato e la chiesa nelle loro ex colonie, specialmente in America Latina, con effetti, tra gli altri, sulle problematiche dell'uguaglianza di genere.

A volte questo bagaglio storico compare nelle incertezze contemporanee relative all'eventualità di riconoscere leggi religiose diverse in un ambiente democratico in cui tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Come dimostrato dal dibattito, attualmente in corso, sul codice civile unificato in India, gli argomenti a favore dei diritti delle donne e dei principi di uguaglianza si trovano intrappolati nelle problematiche relative ai diritti delle minoranze e al riconoscimento culturale (riquadro 3.5). La creazione di un accordo su questi problemi per promuovere i principi universali dei diritti umani, dell'uguaglianza umana e dello sviluppo umano deve essere il principio guida per la risoluzione degli stessi²⁷.

Politiche sul diritto consuetudinario e il pluralismo legale

Alcune minoranze religiose ed etniche e gruppi indigeni si sentono estranei, per vari motivi, al sistema legale generale. In alcuni paesi i giudici e altri funzionari del tribunale sono stati storicamente prevenuti nei loro confronti, o hanno ignorato le loro condizioni, il che ha dato vita a un'applicazione della legge ingiusta e preconcetta. In molti paesi il popolo indigeno non viene quasi mai rappresentato nel settore giudiziario. Tale realtà, basata sul pregiudizio e l'esclusione, è aggravata dal fatto che questi gruppi non hanno accesso al sistema legale per una serie di motivi che includono la distanza geografica, la spesa finanziaria e il linguaggio o altre barriere culturali.

I sistemi legali pluralisti possono contrastare questa esclusione. Ma alcuni critici dimostrano che i sistemi legali pluralisti possono legittimare le pratiche tradizionali che si rivelano in netto contrasto con l'espansione delle libertà. Molte pratiche «tradizionali» infatti rifiutano l'uguaglianza delle donne, per esempio, nei diritti di proprietà, nell'eredità, nel diritto di famiglia e in altri settori²⁸. Il pluralismo legale non pretende comunque l'adozione generale di tutte le pratiche considerate «tradizionali». L'accettazione del diritto consuetudinario non può essere vista come una prerogativa per sostenere le pratiche che violano i diritti umani, a prescindere da quanto queste possano rivelarsi «tradizionali» o «autentiche»²⁹. Dal punto di vista della prospettiva sullo sviluppo umano tutti i sistemi legali – che siano unitari o pluralisti – devono essere conformi agli standard internazionali dei diritti umani, che includono l'uguaglianza di genere. Altri critici dimostrano quindi che se il sistema legale della società in generale rispetta le norme dei diritti umani, e se il popolo indigeno accetta queste norme, allora non c'è nessun bisogno di mantenere il pluralismo legale. Ma persino laddove esistesse un accordo sulle norme dei diritti umani, il pluralismo legale potrebbe sempre rivestire un ruolo estremamente importante.

I sistemi legali pluralisti esistono in quasi tutte le società, e si sviluppano allo stesso modo delle tradizioni locali che furono storicamente accolte insieme ad altri sistemi formali di giurisprudenza³⁰. Le pratiche consuetudinarie, che nel corso del tempo hanno acquisito forza di legge, sono coesistite accanto ai noti sistemi di giurisprudenza. Spesso le origini di questo tipo di pluralismo legale sono da ricercarsi nella logica

coloniale di protezione dei diritti delle minoranze, che ha permesso ad alcuni sistemi consuetudinari di convivere con le leggi imposte dal colonizzatore.

Interpretazioni coloniali, realtà tuttora contemporanee

L'impronta coloniale può essere notevole. Infatti, spesso è difficile riuscire a determinare quali processi legali siano autenticamente «tradizionali» e quali possano essere considerati come un sottoprodotto ibrido della manipolazione e del controllo coloniale. Un'ulteriore complicazione nell'atto di separare le pratiche «autentiche» da quelle «imposte» è data dal fatto che il governo coloniale e la sua «missione di civilizzazione» hanno rivendicato unilateralmente la paternità dell'introduzione di valori, fedè e istituzioni moderne nelle colonie³¹.

In Africa, i colonialisti europei introdussero il proprio diritto metropolitano e il proprio sistema giudiziario. Essi conservarono comunque gran parte del diritto consuetudinario e numerosi elementi del procedimento giudiziario africano che considerarono conformi al loro senso di giustizia e moralità. I tribunali di matrice occidentale erano presieduti da magistrati e giudici espatriati, la cui giurisdizione si estendeva su tutte le persone, africane e non, in materia di questioni penali e civili. Spesso indicati come «tribunali generali», essi applicavano il diritto europeo e gli statuti locali basati sulle pratiche europee. Un secondo gruppo di «tribunali ad autorità autoctona» o «tribunali africani» o «tribunali del popolo» comprendeva sia i capi tradizionali sia gli anziani locali. Questi tribunali avevano giurisdizione solamente sugli africani e applicavano in gran parte il diritto consuetudinario prevalente. Per tutta la durata della storia coloniale del Malawi, per esempio, la giurisdizione sugli africani venne lasciata ai tribunali tradizionali per i casi che implicavano il diritto consuetudinario e per i casi penali semplici³².

Verso la fine del periodo coloniale, i funzionari cominciarono a integrare il duplice sistema giudiziario con i tribunali generali che sorvegliavano i lavori dei tribunali consuetudinari. Le colonie anglofone conservarono gran parte della duplice struttura legale creata durante il dominio coloniale, pur cercando di riformare e adattare il diritto consuetudinario ai concetti di diritto inglese. Le colonie francofone e lusofone cercarono di assimilare il diritto consuetudinario al diritto generale. L'Etiopia e

la Tunisia abolirono alcuni aspetti del diritto consuetudinario. Ma, sia durante sia dopo l'era coloniale, nessun paese africano ha mai totalmente ignorato o vietato il diritto consuetudinario.

Il diritto consuetudinario può favorire l'accesso ai sistemi di giustizia

L'accettazione del diritto consuetudinario può contribuire a proteggere i diritti del popolo indigeno e a garantire un'applicazione più equa del principio di legalità. Gli sforzi fatti per concedere un riconoscimento pubblico al diritto consuetudinario possono contribuire a creare un senso di inclusione nella società in generale. Spesso il motivo più concreto per fare ricorso al diritto consuetudinario, specialmente in alcune aree degli stati falliti, risiede nel fatto che la scelta è tra il diritto consuetudinario e un'assenza di leggi. Riconoscere la capacità del popolo indigeno di adottare e applicare le proprie leggi significa anche ripudiare il pregiudizio storico – e può rivelarsi una parte importante di autogoverno per il popolo indigeno³³.

L'accettazione del diritto consuetudinario può contribuire a proteggere i diritti del popolo indigeno e a garantire un'applicazione più equa del principio di legalità.

RIQUADRO 3.6

Accesso alla giustizia e al riconoscimento culturale in Guatemala

Per più di 500 anni dopo l'arrivo dei conquistatori spagnoli, il popolo indigeno del Guatemala ha sopportato una sottomissione e un'esclusione violenta. Il conflitto interno armato, che è durato dal 1960 fino alla sottoscrizione degli accordi di pace nel 1996, è stato particolarmente devastante. Il popolo indigeno, che costituisce più della metà della popolazione, ha subito massacri e pesanti violazioni dei diritti umani. La dittatura militare del periodo 1970-85 ha minato l'indipendenza delle autorità della comunità locale.

Non c'è da stupirsi, quindi, che le comunità rurali abbiano perso fiducia nel sistema giudiziario e nel principio di legalità. I linciaggi pubblici sono diventati l'alternativa al regolare sistema giudiziario, noto per la sua incapacità di condannare gli esecutori materiali dei crimini e la sua tendenza a scarcerare i criminali attraverso una tradizione corrotta di libertà provvisoria. L'establishment politico definisce erroneamente e cinicamente i linciaggi come pratiche tradizionali del popolo indigeno.

Gli accordi del 1996 riconoscevano la necessità di una riforma autentica, con impegni volti a riconoscere la legge e l'autorità tradizionale dei maya. L'Accord on Indigenous Identity and

Rights, per esempio, dichiara che «la mancanza di conoscenza da parte dell'ente legislativo nazionale delle norme consuetudinarie che disciplinano la vita della comunità indigena, così come la mancanza di accesso alle risorse del sistema giudiziario nazionale da parte della popolazione indigena, hanno causato negazione dei diritti, discriminazione ed emarginazione». Il governo e l'opposizione hanno concordato di:

- Riconoscere la gestione dei problemi interni delle comunità indigene in base alle loro norme giuridiche.
- Includere le valutazioni culturali nella pratica di legge.
- Elaborare un programma permanente per i giudici e i membri del Ministero Pubblico sulla cultura e l'identità del popolo indigeno.
- Garantire servizi gratuiti di consulenza giudiziaria per le persone con mezzi finanziari limitati.
- Offrire servizi gratuiti di traduzione dei verbali giudiziari nelle lingue indigene.

Questi sviluppi rappresentano i primi passi verso il riconoscimento delle culture distinte del popolo indigeno in Guatemala. La sfida consiste ora nel trasformare i sistemi consuetudinari in un modo che sia coerente con i diritti umani e l'uguaglianza di genere.

Fonte: Buvollen 2002.

I conflitti linguistici possono essere gestiti concedendo alcuni settori in cui vengono utilizzate liberamente le lingue minoritarie e incentivando l'apprendimento di altre lingue, in particolar modo una lingua nazionale o ufficiale

Paesi dall'Australia al Canada al Guatemala al Sud Africa hanno riconosciuto il pluralismo legale. In Australia si è rinnovato l'interesse sul riconoscimento del diritto consuetudinario degli aborigeni e degli isolani dello Stretto di Torres, che ha spianato la strada ai meccanismi di giustizia, ai tribunali aborigeni, a una maggiore autonomia regionale e a un governo indigeno della comunità indigena. In Canada la maggior parte delle questioni penali locali vengono affrontate dalla comunità indigena così che l'accusato può essere giudicato da una giuria composta da propri pari, con cui condivide le norme culturali. In Guatemala gli accordi di pace del 1996 hanno ammesso la necessità di riconoscere la legge maya quale parte importante della riforma autentica (riquadro 3.6).

Nel Sud Africa del dopo apartheid un'ondata di innovazione sta instillando autorità, risorse e dignità nuove nel diritto consuetudinario. Lo scopo è quello di ristabilire la fiducia nel sistema di giustizia penale e il rispetto del principio di legalità, e di riconoscere i diritti consuetudinari. La sfida sta nell'unificare il diritto comune e quello consuetudinario in accordo con la nuova costituzione, conservando principi quali l'uguaglianza di genere. Questo processo di armonizzazione segna un passo importante nell'immane compito di riforma legale da parte del Sud Africa. Il primo passo fu l'abolizione delle leggi sull'apartheid. Il successivo fu la ricostituzione della Law Commission, in cui prevalevano i giudici conservatori dell'antico regime. Ora il Sud Africa deve dar vita a nuove leggi che regolino un nuovo ordine sociale.

Spesso il diritto consuetudinario è l'unica forma di giustizia conosciuta da molti sudafricani. Circa la metà della popolazione vive in campagna, dove i tribunali tradizionali applicano il diritto consuetudinario in più dell'80% dei villaggi³⁴. Questi tribunali, che si possono trovare anche in alcune città urbane dove vivono i neri, si occupano di piccoli furti, di controversie sulla proprietà e questioni familiari – dal matrimonio al divorzio all'eredità. La giustizia è rapida ed economica dal momento che i tribunali sono gestiti con formalità minime in luoghi vicini alle case dei contendenti e addebitano meno di un dollaro per un'udienza. I giudici utilizzano il linguaggio di tutti i giorni, e le regole sulla testimonianza permettono alla comunità di intervenire e contestare la deposizione.

Il sistema ha i suoi detrattori – in particolar modo le donne che non possono rico-

prire la carica di giudice e che spesso vengono discriminate in qualità di litiganti. Nonostante questo, i gruppi delle donne, sotto l'egida del Rural Women's Movement, sono in prima linea nella battaglia per il riconoscimento del diritto consuetudinario e per adattarlo alla società post-apartheid. Esse guidano anche i dibattiti sul modo di accrescere l'importanza del diritto consuetudinario e di renderlo più equo verso le donne.

Un'ulteriore preoccupazione è data, quindi, dal modo in cui il diritto consuetudinario compromette o garantisce gli standard dei diritti umani³⁵. Qualunque sistema legale – convenzionale o consuetudinario – è esposto alle critiche relative alla sua formulazione. Una tradizione legale è un insieme di atteggiamenti profondamente radicati e condizionati storicamente sulla natura della legge, sul ruolo della legge nella società, sull'organizzazione e il funzionamento adeguato di un sistema legale e sul modo in cui la legge dovrebbe essere fatta, applicata, analizzata, perfezionata e insegnata.

Politiche sull'utilizzo di molteplici lingue

Scegliendo una o alcune lingue tra le altre, uno stato spesso esprime il predominio di coloro che hanno come lingua materna la lingua ufficiale. Questa scelta può limitare la libertà di molti gruppi non dominanti – alimentando le tensioni all'interno del gruppo (si veda il capitolo 2). Essa diventa un modo per escludere le persone dalla politica, dall'istruzione, dall'accesso alla giustizia e da molti altri aspetti della vita civile. Può rafforzare le disuguaglianze socioeconomiche tra i gruppi. Può diventare un problema politico divisivo, come nello Sri Lanka dove al posto dell'inglese, nel 1956, il sinhala (parlato dalla maggioranza) divenne l'unica lingua ufficiale, nonostante l'opposizione della minoranza tamil, che voleva il riconoscimento sia del sinhala sia del tamil.

Se è possibile e perfino auspicabile che uno stato rimanga «neutrale» per quanto riguarda l'etnicità e la religione, ciò non è realistico quando si tratta della lingua. La cittadinanza necessita di una lingua comune per favorire la comprensione reciproca e l'efficacia della comunicazione. E nessuno stato può permettersi di fornire servizi e documenti ufficiali in tutte le lingue parlate sul proprio territorio. La difficoltà, comunque, risiede nel fatto che la maggior parte degli stati, in particolar modo nel mondo in via di sviluppo e nell'Europa orientale, sono multilingue – e rappresentano il centro dell'in-

Istruzione multilingue in Papua Nuova Guinea

Incastonata tra l'oceano Pacifico meridionale e il Mar dei Coralli, la Papua Nuova Guinea è la nazione più varia al mondo dal punto di vista linguistico e culturale, dal momento che possiede circa un sesto delle 6.000 lingue del mondo. Un secolo di occupazione coloniale ha dato vita a una lingua franca, un pidgin neo-melanesiano, *tok pisin*, che deriva dall'inglese, dal tedesco, dallo spagnolo, dal malay e dalle lingue proprie della Papua Nuova Guinea, e che è parlato da metà della popolazione, composta da 5 milioni di persone.

Per venire incontro alle necessità del popolo indigeno di un'istruzione di base specifica, il Ministero dell'Istruzione ha avviato nel 1993 un'importante riforma dell'istruzione, introducendo la lingua materna nell'insegnamento dei primi tre anni scolastici. Dopo questo periodo, il veicolo di istruzione è l'inglese. Fino al 2001, sono state introdotte 369 lingue indigene in 3.600 scuole elementari. Un terzo dei bambini inizia ora la scuola elementare con la propria lingua materna. Non è stato compiuto nessuno studio

statistico, ma esistono prove sufficienti per affermare che i bambini che iniziano il loro percorso scolastico nella loro lingua madre imparano a leggere, a scrivere e la lingua inglese più velocemente e più facilmente. L'accesso all'istruzione è migliorato e il tasso di abbandono scolastico, in particolar modo quello delle ragazze, è diminuito. Più del 70% degli studenti della classe sesta passano alla classe settima, paragonato a meno del 40% nel 1992. Le iscrizioni all'istruzione secondaria inferiore sono raddoppiate a partire dal 1992, e il numero di studenti a livello di istruzione secondaria superiore è quadruplicato. Gli insegnanti riferiscono che i bambini sembrano avere maggiore fiducia in loro stessi ed essere più curiosi.

La riforma dell'istruzione è arrivata dopo 20 anni di riunioni pubbliche diffuse e la sua attuazione è stata quindi graduale. Le organizzazioni non governative hanno ottenuto sovvenzioni per elaborare un sistema di scrittura per alcune lingue che non erano mai state scritte prima. Le comunità che volevano trasformare le loro scuole nella lingua locale hanno dovuto

acconsentire a costruire nuove strutture, a fornire assistenza nella vita scolastica o a condividere la loro cultura con i bambini. Il materiale scolastico è volutamente semplice: le copie di un modello di libro di testo vengono stampate con righe vuote che verranno riempite con la lingua locale. I costi sono stati contenuti grazie al fatto che sono stati utilizzati testi in bianco e nero e copertine morbide. Le comunità scelgono come insegnanti delle persone locali che abbiano completato almeno la decima classe di istruzione del sistema scolastico. Questi insegnanti vengono pagati meno rispetto a quelli abilitati, assunti a livello nazionale, ma molti di loro sono comunque contenti di svolgere un lavoro utile in cambio di un reddito fisso. Per introdurre la riforma, la Papua Nuova Guinea ha richiesto e ricevuto un ampio sostegno da parte dell'Australia, paese donatore, ma si suppone che, a lungo termine, il sistema si rivelerà funzionale e sostenibile dal punto di vista dei costi. Sono in corso degli studi per valutare i risultati di quest'iniziativa.

Fonte: Klaus 2003; SIL International 2004a; CRIP 2004.

teresse di gran parte del dibattito presente in questo Rapporto. Una volta ancora ci si rende conto di quanto siano necessarie le politiche multiculturali.

Nelle società multilingue le politiche linguistiche pluraliste stabiliscono il riconoscimento di gruppi linguistici distinti. Queste politiche tutelano l'utilizzo parallelo di due o più lingue affermando, in sostanza, «Che ognuno di noi mantenga la propria lingua in alcuni settori, come le scuole e le università, ma facciamo in modo di usare una lingua comune nelle attività collettive, in particolar modo nella vita civile.» I conflitti linguistici possono essere gestiti concedendo alcuni settori in cui vengono utilizzate liberamente le lingue minoritarie e incentivando l'apprendimento di altre lingue, in particolar modo una lingua nazionale o ufficiale. Ciò può essere promosso attraverso un'adeguata struttura sociale basata sulla ricompensa, per esempio utilizzando la padronanza di una lingua nazionale come un criterio per la qualifica e la promozione professionale.

Non esiste un «diritto universale alla lingua»³⁶. Esistono però diritti umani con un contenuto linguistico implicito, che gli stati multilingue devono riconoscere allo scopo di adempiere ai propri obblighi internazionali, attraverso strumenti quali la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici. Particolarmente importanti sono i diritti

relativi alla libertà di espressione e all'uguaglianza. La libertà di espressione e l'utilizzo di una lingua sono inscindibili. Questo è l'esempio più ovvio dell'importanza della lingua nelle questioni legali. Per esempio, in Turchia fino al 1994 ai membri della minoranza curda era proibito per legge utilizzare la propria lingua in pubblico. La riforma di questa legge ha rappresentato un elemento importante nella risposta del governo alle richieste della minoranza curda. Nel 2002 il parlamento turco ha approvato la legge che permette l'insegnamento della lingua della numerosa minoranza curda da parte di istituzioni private, e il primo centro per l'insegnamento della lingua curda è stato aperto nel marzo 2004 a Batman, nella parte sud-orientale del paese.

L'esperienza nel mondo mostra che le politiche linguistiche pluraliste possono incrementare le opportunità delle persone in molti modi, se esiste un impegno esplicito di insegnare a tutti i cittadini alcune delle lingue più importanti del paese (riquadro 3.7). Molto spesso ciò di cui hanno bisogno i paesi multilingue è una formula basata su tre lingue (come raccomanda l'UNESCO) che attribuisce il riconoscimento pubblico all'utilizzo di tre lingue:

- Una lingua internazionale – negli ex paesi coloniali si tratta spesso della lingua ufficiale del governo. In quest'era di globaliz-

TABELLA 3.1

Indicatori della resa dei costi interni delle scuole tradizionali e bilingui nel Burkina Faso

Indicatore	Scuola bilingue	Scuola monolingue tradizionale
Possibilità di successo nell'ottenimento di un certificato di istruzione primaria	72%	14%
Durata media per il raggiungimento di un diploma	6 anni per scolaro	37 anni per scolaro
Tasso di resa interna (tenuto conto degli allievi che ripetono e che abbandonano)	68%	16%
Costo periodico annuale (insegnanti, supplenti, manutenzione) per ogni studente (totale dei costi periodici diviso il numero degli studenti)	77,447 franchi CFA	104,962 franchi CFA

Fonte: Ndoye 2003.

zazione tutti i paesi devono parlare correntemente una lingua internazionale al fine di prendere parte all'economia e alle reti globali.

- Una lingua franca – una lingua di collegamento locale che agevoli le comunicazioni tra i diversi gruppi linguistici, come lo swahili nei paesi dell'Africa orientale, dove vengono parlate anche molte altre lingue.
- Lingua materna – le persone vogliono e devono essere in grado di usare la propria lingua materna quando questa non è né la lingua ufficiale né la lingua franca.

I paesi devono riconoscerle tutte e tre quali lingue ufficiali o almeno riconoscerne l'utilizzo e l'importanza nei tribunali o nelle scuole. A seconda del paese esistono molte versioni di queste formule basate su tre lingue.

I problemi principali che gli stati devono affrontare nella politica linguistica sono quelli relativi alla lingua dell'insegnamento nelle scuole e alla lingua utilizzata nelle istituzioni governative.

Politica linguistica nelle scuole

Il basso grado di istruzione continua ad essere una fonte primaria di esclusione per gli immigrati, i gruppi etnici e il popolo indigeno. In questi casi la proposta di un'istruzione bilingue non soltanto riconosce le loro tradizioni culturali ma può anche favorire l'apprendimento e ridurre le differenze di istruzione – ampliando le scelte delle persone (si veda il riquadro 3.7).

I bambini imparano di più se le cose vengono insegnate nella loro lingua materna, soprattutto durante i primi anni. In molti paesi l'esperienza dimostra che l'istruzione bilingue, che unisce l'insegnamento nella lingua materna con quello nella lingua nazionale dominante, può dar vita ad op-

portunità educative e non solo. Nelle Filippine, gli studenti con padronanza delle due lingue della politica educativa bilingue (tagalog e inglese) avevano un rendimento migliore rispetto agli studenti che non parlavano il tagalog a casa. In Canada gli studenti appartenenti alla maggioranza di lingua inglese nei programmi di immersione bilingue hanno un rendimento migliore rispetto ai loro compagni nei programmi tradizionali di apprendimento nella seconda lingua (francese). Negli Stati Uniti gli studenti navajo che nel corso degli anni di scuola elementare avevano ricevuto insegnamenti sia nella loro prima lingua (navajo) sia nella seconda lingua (inglese) avevano un rendimento migliore rispetto ai loro compagni di lingua navajo che avevano avuto un'istruzione solamente in inglese³⁷.

Nell'America Latina il bilinguismo è una strategia consolidata, volta a ridurre l'esclusione dall'istruzione dei bambini indigeni, che hanno i peggiori indicatori relativi all'istruzione. Alcuni studi condotti in Bolivia, Brasile, Guatemala, Messico, Paraguay e Perù rivelano che fornire l'istruzione ai gruppi di minoranza nella loro lingua, utilizzando insegnanti provenienti dallo stesso gruppo, si rivela una tecnica altamente efficace. Un'istruzione bilingue porta a un numero inferiore di ripetenti, a minori tassi di abbandono scolastico e a maggiori livelli di istruzione tra i bambini indigeni. In Guatemala, le comunità q'eqchi, che avevano minori opportunità di istruzione bilingue rispetto agli altri tre gruppi indigeni esaminati, avevano tassi molto più alti di abbandono scolastico e un numero maggiore di ripetenti³⁸.

Alcuni studi condotti in Africa forniscono gli stessi risultati, con le scuole bilingue che risultano più efficaci rispetto a quelle monolingue tradizionali, come in Burkina Faso (tabella 3.1). Studi sull'istruzione bilingue condotti in Mali, Niger, Nigeria e Zambia indicano che questo genere di istruzione garantisce la continuità tra le famiglie, le comunità e le scuole, rafforzando le interazioni tra di esse. Essa stimola la produzione di materiale scolastico e culturale nella seconda lingua, ampliando la gamma di conoscenze e agevolando l'integrazione degli allievi nella vita sociale e culturale. Essa incoraggia, inoltre, un'armonizzazione delle culture, dal momento che valorizza l'importanza di entrambe le lingue e delle culture che esse trasmettono. Le scuole monolingue, sia che utilizzino una lingua occidentale o una africana, danno risultati di gran lunga inferiori³⁹.

Anche l'India ha una vasta esperienza

nel campo dell'istruzione multilingue. Per quarant'anni ha avuto una «formula a tre lingue»: ogni bambino riceveva l'insegnamento nella lingua ufficiale dello stato (il bengalese nello stato del Bengala occidentale, per esempio), con le due lingue nazionali ufficiali (inglese e hindi) quali seconde e terze lingue. Dal 1956 i confini dello stato indiano sono stati tracciati in base alle frontiere linguistiche, in modo che ogni stato abbia una lingua statale dominante, con il proprio alfabeto, il lessico e le opere letterarie, estremamente ricchi, e risalenti a centinaia se non migliaia di anni fa.

Spesso l'istruzione bilingue viene bollata come inferiore dal punto di vista qualitativo, in particolar modo nelle attività economiche e politiche del paese. Si può quindi arrivare a pensare che l'istruzione bilingue limiti le opportunità. Le indagini condotte tra gli ispanici nella parte sud-orientale dell'America indicano che la maggior parte di essi preferisce le classi in cui c'è solo la lingua inglese e considera come una privazione il limitato accesso iniziale alla lingua inglese da parte dei loro bambini. Il bilinguismo dovrebbe essere introdotto solamente quando viene effettivamente richiesto. Eppure l'evidenza dimostra che non c'è squilibrio tra i due obiettivi di un'istruzione bilingue e di un'istruzione di qualità elevata, in particolar modo nell'insegnamento della lingua dominante.

Nemmeno il costo può essere considerato un problema vero e proprio. Un'analisi dei costi e dei profitti dell'istruzione bilingue per il popolo indigeno del Guatemala ha valutato che ci sarebbe un risparmio nei costi di 5 milioni di dollari USA grazie a un numero inferiore di alunni ripetenti, risparmio pari al costo necessario per fornire l'istruzione primaria a circa 100.000 studenti all'anno⁴⁰.

È vero che, a causa delle quantità inferiori, i costi unitari per la produzione di materiali nella lingua locale sono spesso superiori a quelli necessari per la produzione di materiali nella lingua di maggioranza. Ma condividere questa spesa con i paesi che hanno la stessa lingua locale può contribuire a tenere più bassi i costi unitari. I costi includono quelli necessari per modernizzare e unificare l'ortografia della lingua locale e per elaborare i materiali, per effettuare la formazione professionale degli insegnanti sul loro utilizzo e per la loro distribuzione. Questi costi finanziari devono essere confrontati con i costi sociali e politici della disuguaglianza e dell'ingiustizia. E dal momento che i materiali nella lingua locale

vengono prodotti in piccole quantità, essi sortiscono un effetto limitato sul costo unitario medio della produzione di materiali in tutte le lingue. In Senegal, la produzione di materiali nella lingua wolof e in altre lingue locali fa aumentare di poco il costo unitario medio della produzione di materiali in tutte le lingue, dal momento che il numero di libri prodotti in francese è molto più alto rispetto al numero di libri prodotti nelle lingue wolof o pulaar.

L'istruzione bilingue è un investimento a lungo termine, ma i costi non devono sembrare proibitivi da nessuna parte. In Guatemala l'istruzione bilingue incide per lo 0,13% del bilancio periodico dell'istruzione primaria, facendo aumentare del 9% annuo il costo unitario dell'istruzione primaria (più del sistema di istruzione tradizionale con la sola lingua spagnola)⁴¹. In India la produzione di materiali nelle lingue locali aumenta del 5-10% il costo totale periodico⁴². Ma come è stato osservato in precedenza, i benefici possono essere notevoli dal momento che cala il numero di abbandoni scolastici e di ripetenti.

La maggior parte dei paesi dell'Africa sub-sahariana utilizza nelle scuole un'istruzione nella lingua locale nei primi tre anni scolastici, ma in seguito quasi tutti i paesi usano il francese, l'inglese o il portoghese. Questi paesi possono considerare particolarmente difficile l'istruzione nella lingua locale a causa delle numerose lingue parlate. Ma la

Nelle società multilingue una politica linguistica multipla rappresenta l'unico modo per garantire una piena partecipazione democratica.

RIQUADRO 3.8

Quante lingue ci sono in Africa? L'85% degli africani parla 15 lingue centrali

L'abbondanza delle lingue in Africa dà l'impressione di differenze interminabili. Un'analisi più attenta rivela concordanze e somiglianze strutturali tra le culture, i clan e le lingue, diverse soltanto superficialmente. Gli amministratori e i missionari coloniali, a volte per opportunismo amministrativo e a volte per ragioni di proselitismo (in particolar modo, le traduzioni della Bibbia), hanno promosso piccoli dialetti allo status di lingue e ridotto gruppi locali allo status di tribù. Proprio come gli etnologi dell'era coloniale volevano ansiosamente «far conoscere» le tribù, che spesso erano più propriamente parti di gruppi molto più grandi, così le lingue africane hanno una somiglianza tra loro ben maggiore rispetto a quello che si pensa comunemente.

La maggior parte delle lingue africane considerate come lingue distinte sono effettivamente dialetti delle lingue principali. Come prima, seconda o ter-

za lingua (la maggior parte degli africani sono multilingue), più del 75% degli africani parla 12 lingue centrali: nguni, soth-tswana, swahili, amharic, fulful, mandenkan, igbo, hausa, yoruba, luo, interlacustrine orientale e interlacustrine occidentale (kitara). Circa l'85% della popolazione africana del continente parla 15 lingue centrali (le tre lingue supplementari sono somali-samburu-rendille, oromo-borana e gur). Sebbene siano diverse dal punto di vista lessicale, queste lingue sono simili dal punto di vista morfologico, sintattico e fonologico.

Se i linguisti disseminati da un capo all'altro dei confini nazionali nell'Africa sub-sahariana fossero disposti a lavorare insieme per unificare i lessici, sarebbe possibile utilizzare queste lingue nell'insegnamento non soltanto durante i primi tre livelli di istruzione scolastica primaria, ma anche a livelli superiori.

Fonte: Prah 2004.

Riconoscimento della diversità linguistica nella costituzione afgana

Il 4 gennaio 2004 la nuova costituzione afgana è stata adottata da una Loya Jirga (o assemblea principale) formata da 502 rappresentanti provenienti da ogni parte dell'Afghanistan. Sebbene l'adozione stessa rappresenti un'importante pietra miliare raggiunta negli ultimi due anni, alcuni aspetti della nuova costituzione sono particolarmente degni di nota. Per esempio, riconoscendo la diversità linguistica in Afghanistan la costituzione adotta una misura senza precedenti non solo nella storia afgana ma anche in quella della regione nel suo complesso.

L'Afghanistan ha due lingue ufficiali principali, il pashto e il dari, da noi utilizzate con orgoglio per secoli. La costituzione stabilisce l'equa applicazione di queste due lingue quali mezzi di comunicazione ufficiali in tutte le organizzazioni statali. Numerose istituzioni statali dovranno impegnarsi molto per rendere operativo questo provvedimento, mentre altre, incluso il mio Ministero, lo stanno già facendo. È gratificante per me, in qualità di afgano e di Presidente, essere in grado di passare dal dari al pashto, a seconda dell'occasione, nei miei discorsi pubblici.

In aggiunta alle due lingue ufficiali principali i delegati alla Loya Jirga hanno concordato di rendere ufficiali tutte le lingue di minoranza nelle aree in cui queste vengono utilizzate. Questo è un passo importante che ha la priorità, io penso, solamen-

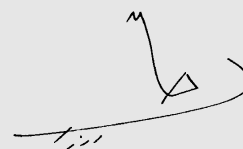
te nelle società forti e solide. Queste decisioni indicano chiaramente che, nonostante la nostra condizione di società appena uscita dalla guerra e dalla confusione, abbiamo il coraggio e l'elasticità per essere inclusivi e per riconoscere la diversità. Siamo orgogliosi di constatare che oggi i nostri compatrioti afgani di etnia baluch, nuristani, pamiri, pashai, turkmen e uzbek hanno diritto a utilizzare le proprie lingue e a vederle riconosciute quali lingue ufficiali. Confido nel fatto che questo passo renderà l'Afghanistan una nazione più forte, più fiera di prima e un esempio per l'intera regione.

Avendo fatto il primo passo, ora l'Afghanistan deve impegnarsi per trasformare in realtà le parole della costituzione. Benché fiduciosi nell'effettiva possibilità di rendere ufficiali le lingue regionali nelle loro rispettive regioni, siamo comunque consapevoli del fatto che la realizzazione di infrastrutture necessarie per questo scopo non si rivelerà un compito semplice. Per insegnare alle persone a leggere e scrivere nella propria lingua madre è necessario inserire la lingua nel programma scolastico. Questo comporterà dei cambiamenti nel nostro sistema di istruzione tradizionale. Sarà necessario preparare all'insegnamento un maggior numero di insegnanti e stampare un maggior numero di libri.

Ma soprattutto, è necessario procedere con cautela al fine di garantire che l'ufficializzazione delle lingue regionali con-

tribuisca all'integrazione nazionale e non piuttosto al rafforzamento dell'isolamento delle comunità. Nel XXI secolo, le persone nel mondo sono sempre più alla ricerca di elementi di comunanza, inclusa la comunanza della lingua. Imparare una lingua locale non dovrebbe diventare una tendenza che va controcorrente e, al tempo stesso, non dovrebbe ridurre la qualità dell'istruzione per i nostri bambini.

I rappresentanti della Loya Jirga hanno garantito che la nostra nuova costituzione rappresenta non soltanto le profonde aspirazioni della nazione ma anche le scelte diverse del popolo afgano. Trasformare in realtà la loro lungimiranza può davvero rivelarsi una sfida che contiamo di poter affrontare. Il riconoscimento della nostra diversità, insieme alla proclamazione della nostra nazionalità, consolideranno ulteriormente le fondamenta di un Afghanistan democratico.



Hamid Karzai
Presidente

Stato Islamico Transitorio dell'Afghanistan

maggior parte delle lingue sono simili, ed esistono solamente 15 gruppi linguistici fondamentali per i 45 paesi sub-sahariani (riquadro 3.8). Lo sviluppo dell'istruzione nella lingua locale richiederebbe un maggiore investimento e una cooperazione regionale per unificare e sviluppare queste lingue. L'unificazione richiederebbe la traduzione di testi in queste lingue e la loro introduzione nell'istruzione superiore. Tali costi potrebbero essere coperti da sostegni aggiuntivi da parte dei paesi donatori.

L'unificazione del testo e della traduzione nelle 15 lingue condivise dalle comunità sparse da una parte all'altra dei numerosi confini nazionali potrebbe contribuire a mantenere bassi i costi tramite economie di scala. Per realizzare questo sarebbe necessaria una cooperazione tra i vari paesi della regione. Nella programmazione a medio termine l'unificazione potrebbe contribuire a sostenere il ruolo di queste 15 lingue principali quali lingua franca e quali lingue dell'istruzione e dei sistemi amministrativi statali (legislativo e giudiziario).

La scolarità bilingue può imbattersi in

giudizi sfavorevoli, in problemi di transizione dalla prima alla seconda lingua, e in sistemi di assistenza, di valutazione e di sostegno piuttosto carenti. Ma la maggior parte di questi problemi sono legati a una pianificazione carente e a un'incapacità di modificare i programmi di studio, l'insegnamento, la formazione professionale e la promozione dell'utilizzo della lingua nei settori ufficiali e pubblici⁴³. Una volta soddisfatte queste condizioni, le strategie bilingui migliorano l'apprendimento, contribuiscono a un'identità multiculturale e hanno un effetto trasformante sulla società.

Dal momento che la conoscenza delle lingue occidentali viene spesso considerata un mezzo di elevazione sociale, l'obiettivo non è quello di sopprimere le lingue occidentali, il che significherebbe una limitazione nelle scelte e nell'accesso alla conoscenza internazionale. L'obiettivo è quello di dare alle lingue locali una posizione uguale o superiore. Ciò riduce il pesante fardello dei ripetenti e degli abbandoni scolastici, creando così competenze negli individui.

Nelle società multilingue una politica linguistica multipla rappresenta l'unico modo per garantire una piena partecipazione democratica. In caso contrario, gran parte della popolazione di un paese può sentirsi esclusa a causa dell'incapacità di parlare la lingua ufficiale dello stato. Il parlamento del Malawi utilizza esclusivamente l'inglese, e la costituzione (1994) richiede a tutti i candidati che rappresentano il parlamento «di parlare e leggere la lingua inglese in maniera sufficientemente adeguata per prendere parte attivamente alle sedute del Parlamento» (si veda il capitolo 5)⁴⁴. Anche il verbale delle sedute parlamentari viene pubblicato in inglese. L'unico modo attraverso il quale le persone che non conoscono l'inglese vengono informate delle sedute parlamentari è la radio nazionale, che fornisce versioni assai ridotte in lingua chichewa.

L'utilizzo esclusivo dell'inglese crea una barriera tra l'élite politica e la massa, e riduce il pool degli eventuali legislatori. Ciò può essere svantaggioso soprattutto per le donne che probabilmente sono meno istruite e non conoscono bene la lingua inglese. La Tanzania ha allargato alla maggioranza della popolazione la partecipazione politica nel settore legislativo attraverso l'uso intenzionale della propria lingua franca nazionale, il kiswahili.

Le politiche linguistiche per il settore giudiziario non dovrebbero negare la giustizia. L'utilizzo dell'inglese quale lingua primaria del discorso giuridico è diffuso nell'Africa anglofona, in cui i sistemi giudiziari si basano sul sistema giuridico britannico. Ciò spesso allontana le persone dalla legge, dal momento che la maggior parte di esse hanno poca o nessuna padronanza dell'inglese.

Il Sud Africa ha tentato di ampliare le scelte per le persone che non parlano inglese e afrikaans, richiedendo 11 lingue ufficiali riconosciute dalla costituzione (dal 1994) – 9 lingue indigene, oltre all'inglese e all'afrikaans. Nonostante un ambizioso programma di interpretariato nei tribunali che fa sfigurare la maggior parte degli altri paesi, esiste ancora una predisposizione per l'inglese. Uno studio condotto nei tribunali di Qwaqwa nel Free State, una zona che parla principalmente il sesotho, ha evidenziato che persino quando il magistrato, il pubblico ministero e l'imputato erano tutti africani che avevano come lingua madre il

southern sotho, le cause venivano condotte «in un inglese mediocre con l'assistenza di un interprete di tribunale che traduceva da e in sesotho a vantaggio dell'imputato»⁴⁵.

In Tanzania, invece, il kiswahili è la lingua giudiziaria nei tribunali di primo grado. I progetti di legge arrivano in parlamento in inglese ma vengono discussi in kiswahili, prima di essere tramutati in legge in inglese. Nei tribunali minori vengono utilizzati sia l'inglese sia il kiswahili, ma la sentenza viene scritta in inglese. Nel 1980 il kiswahili è stato utilizzato l'80% delle volte nei tribunali minori; nella corte suprema viene utilizzato solamente l'inglese⁴⁶.

Nel 1987 la Nuova Zelanda, con il 14% della popolazione rappresentato dagli indigeni maori, dichiarò il maori una lingua ufficiale, dando così ad ogni singola persona (non soltanto a un imputato) il diritto di parlare maori in qualunque causa legale, a prescindere dalla conoscenza dell'inglese da parte della persona⁴⁷. È poi compito del giudice garantire che sia presente un interprete competente. Dal momento che la maggior parte dei maori parla l'inglese come prima lingua, questo provvedimento considera la lingua un diritto e non un problema come viene visto dalla maggior parte degli altri paesi.

Quando viene analizzata o attuata una nuova politica linguistica, si dovrebbe passare alla creazione di una speciale commissione linguistica statale, come è stato fatto in Quebec, in Catalogna e negli stati baltici. La commissione dovrebbe includere degli esperti per analizzare la situazione sociolinguistica, abbozzare delle proposte politiche e organizzare dei programmi di apprendimento linguistico, necessari soprattutto se la nuova politica linguistica richiede dei requisiti linguistici per i posti di lavoro nella pubblica amministrazione, per l'ottenimento di licenze e per la naturalizzazione. Se lo stato riconosce apertamente che è necessaria la padronanza di una lingua per avere accesso ai servizi pubblici, esso ha il dovere di favorire e controllare l'acquisizione di tale lingua – altrimenti si rende inevitabile il conflitto tra gli svantaggiati e i dominanti. Una commissione linguistica statale con comitati di esperti e uno staff permanente richiede naturalmente risorse notevoli, così come i programmi di apprendimento linguistico.

Con i nuovi stati ci possono essere delle opportunità senza precedenti di risolvere i conflitti etnici attraverso la negoziazione di un accordo che presupponga degli equilibri per i vari gruppi. Per esempio, può es-

*Oltre ai problemi di
utilizzo della lingua
nelle istituzioni
nazionali, esiste
anche il rischio che i
mezzi nazionali di
informazione
possano essere
monopolizzati da
persone che parlano
una (o due) delle
lingue dominanti.*

In molti paesi la spesa pubblica per i servizi sociali di base fa delle discriminazioni sistematiche contro le minoranze e il popolo indigeno.

sere possibile negoziare una maggiore autonomia linguistica in cambio di un autogoverno territoriale minore. Con il recente accordo «Ohrid» gli albanesi della Macedonia hanno rinunciato alle rivendicazioni di autonomia territoriale in cambio del riconoscimento dell'albanese quale lingua ufficiale all'interno del paese. Nel 1956, nella Malaysia che aveva appena ottenuto l'indipendenza i cinesi accettarono il predominio pubblico della lingua malay in cambio di una politica liberale di naturalizzazione. La diaspora cinese tutela la sopravvivenza delle sue lingue importando libri, sostenendo le associazioni culturali e mandando gli studenti nelle università cinesi all'estero. Inoltre, esistono ancora scuole di lingua cinese in cui la comunità cinese può studiare in cinese, quale veicolo di istruzione. Agli studenti di queste scuole viene soltanto richiesto di dare un esame nella lingua nazionale, il bahasa malaysia.

Nella Lettonia sovietica il russo era la lingua dominante, e il lettone veniva usato raramente negli affari ufficiali. A partire dall'indipendenza nel 1991 il lettone è diventato la lingua dello stato e degli affari pubblici. Si diede inizio a un massiccio programma linguistico sponsorizzato dallo stato così che i residenti russi potessero studiare il lettone, in modo da porre fine a una situazione in cui i lettoni generalmente bilingui dovevano accettare i russi monolingui. I russi hanno potuto continuare la propria scolarità nelle scuole pubbliche di lingua russa.

Tali tensioni non si sono dissolte completamente. Esistono limitazioni nell'utilizzo del russo nei cartelli pubblici, nei manifesti elettorali pubblici, e la lingua russa può essere presente in radio e in televisione soltanto per un lasso di tempo limitato⁴⁸.

Oltre ai problemi di utilizzo della lingua nelle istituzioni nazionali, esiste anche il rischio che i mezzi nazionali di informazione possano essere monopolizzati da persone che parlano una (o due) delle lingue dominanti. Sebbene la maggior parte dei paesi che hanno ottenuto l'indipendenza dopo il crollo dell'Unione Sovietica abbia ampie maggioranze russe, i nazionalisti tentano di proteggere lo spazio informativo sotto il loro controllo dall'influenza «straniera» – ossia, dall'impatto dei mezzi di comunicazione russi – ponendo un limite ai giornali e alle trasmissioni nelle lingue non statali (il russo). Ciò restringe le possibilità di scelta delle persone, anche se le parabole satellitari possono ampliarle trasmettendo la programmazione televisiva in russo.

Politiche che pongano rimedio all'esclusione socioeconomica

Le minoranze etniche e i popoli indigeni sono spesso i gruppi più poveri nella maggior parte delle aree del mondo. Come documentato dal capitolo 2, essi hanno aspettative di vita più basse e livelli di istruzione inferiori oltre ad altri indicatori sociali. Sono sempre questi gruppi a risentire maggiormente le conseguenze dell'esclusione socioeconomica. Per porre rimedio a questo tipo di esclusione è necessario un insieme di politiche, che includono:

- Convogliare gli investimenti sociali disuguali per raggiungere l'uguaglianza di opportunità.
- Riconoscere i diritti collettivi legittimi alla proprietà e ai mezzi di sussistenza.
- Avviare il programma contro le discriminazioni a favore dei gruppi svantaggiati.

Ma non sempre le minoranze sono svantaggiate nell'accesso alle opportunità sociali ed economiche. Infatti, forse l'esclusione più pericolosa dal punto di vista politico si verifica quando una minoranza etnica detiene una parte considerevole della ricchezza (terreni agricoli, industrie e servizi chiave). Per esempio, i cinesi in Birmania, Indonesia, Malaysia, Filippine e Thailandia possiedono in questi paesi una parte considerevole dell'industria⁴⁹. Il loro predominio economico è stato un elemento del conflitto civile, per esempio quando il regime di Suharto fu sostituito in Indonesia. In modo analogo, i bianchi che si sono insediati nell'Africa meridionale hanno il controllo dei terreni agricoli. È probabile che la risposta a questo genere di predominio, indotto dal mercato o dallo stato coloniale, provenga dal programma contro le discriminazioni per la maggioranza svantaggiata.

Convogliare gli investimenti sociali disuguali per raggiungere l'uguaglianza di opportunità

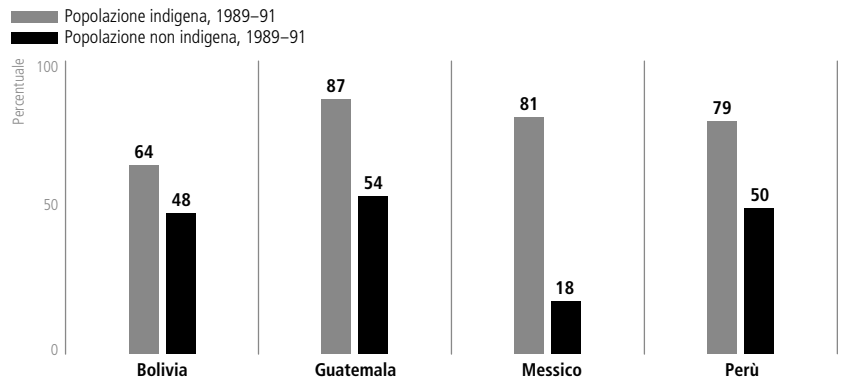
Le politiche che favoriscono una crescita equa sono necessarie per raggiungere l'inclusione socioeconomica di tutti i gruppi. Per la maggior parte dei paesi in via di sviluppo ciò includerebbe un investimento nei settori agricoli e in altri a uso intensivo di lavoro, e un ampliamento dell'accesso alle risorse, in particolar modo ai terreni agricoli. Ma troppo spesso le politiche di sviluppo diventano una fonte di tensione all'interno del gruppo. In altre parole, di per sé lo sviluppo può creare, mantenere e spesso rafforzare le disuguaglianze tra i gruppi e tra gli individui.

In molti paesi africani la presenza dello stato nel controllo e nella distribuzione delle risorse minerarie diventò una fonte chiave dei differenziali di ricchezza etno-regionali. Così, in Sudan la scoperta e lo sfruttamento del petrolio diventò la fonte principale del conflitto post-indipendenza, con il governo che si appropriava dei terreni petroliferi nel nord del paese. E in Nigeria le risorse petrolifere presenti nella parte sud-orientale del paese e l'utilizzo dei ricavi petroliferi hanno intensificato le tensioni etniche, scatenando la guerra civile nel Biafra. Il Botswana, invece, utilizzò la propria ricchezza mineraria per investire nelle infrastrutture sociali e nello sviluppo umano – forse proprio perché è quasi interamente composto da un unico gruppo etnico, il batswana⁵⁰.

Come osservato in precedenza, il governo coloniale ha rafforzato le identità etniche in Africa. Esso ha anche favorito il predominio etnico attraverso strutture del potere statale che davano il predominio ad alcune identità etniche e non ad altre⁵¹. Oggigiorno i fattori esterni rimangono un elemento critico. Solitamente le forze esterne sono subregionali oppure sono rappresentate da interventi di stati confinanti, come avvenuto nella Repubblica Democratica del Congo, in Liberia, in Mozambico e in Nigeria. Ma gli interventi da parte dei paesi sviluppati (spesso l'ex paese metropolitano), attraverso i governi o le multinazionali, sono più diffusi in Africa, sebbene siano più massicci negli stati africani ricchi di risorse minerarie (Angola, Repubblica Democratica del Congo, Liberia, Sierra Leone).

Dal momento che le aziende internazionali sono generalmente coinvolte nel settore delle industrie estrattive nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, le società dovrebbero aderire alla campagna del «Pubblica ciò che paghi» – rivelando pubblicamente ciò che pagano ai governi dei paesi in via di sviluppo sotto forma di tasse, di royalties e di altre imposte. Tali informazioni renderebbero molto più ardua l'usanza dei governi dei paesi in via di sviluppo di utilizzare le entrate e i ricavi provenienti dalle risorse minerarie a vantaggio di determinati gruppi etnici o individui. Quando tali informazioni sono disponibili pubblicamente, le comunità interessate possono seguire il flusso e l'utilizzo delle risorse. Esse possono informarsi per vedere se le risorse recano vantaggio solamente alle élite locali o anche a quelle nazionali. E possono richiedere che le ri-

Figura 3.1 In America Latina le persone indigene hanno più probabilità di essere povere rispetto alle persone non indigene



Fonte: Psacharopoulos e Patrinos 1994; Helwege 1995.

Figura 3.2 In Sud Africa le persone che non sono di razza bianca traggono minori vantaggi dalla spesa sanitaria pubblica rispetto a quella di razza bianca

Metà degli anni '90

	Spesa sanitaria pubblica pro capite (rand)	Tasso di mortalità infantile (ogni 1.000 bambini)
Bianchi	597.1	7.3
Indiani	356.2	9.9
Di colore	340.2	36.3
Africani	137.8	54.3

Fonte: Mehrotra e Delamónica di prossima pubblicazione.

sorse siano disponibili anche per gli investimenti nella propria area.

Le persone indigene hanno più probabilità di essere povere rispetto alle persone non indigene (figura 3.1). Uno studio della Banca Mondiale condotto in Bolivia, Guatemala, Messico e Perù indica che se le caratteristiche del capitale umano (servizi sanitari e per l'istruzione e il loro utilizzo) fossero distribuite uniformemente, gran parte del differenziale nei guadagni tra lavoratori indigeni e non scomparirebbe⁵². Il fattore distanza non può giustificare un fallimento nella fornitura dei servizi: se si possono fornire infrastrutture minerarie e infrastrutture per il taglio e il trasporto del legname anche negli angoli più remoti del bacino amazzonico, lo stesso può avvenire per le infrastrutture sociali⁵³.

In molti paesi la spesa pubblica per i servizi sociali di base fa delle discriminazioni sistematiche contro le minoranze e il popolo indigeno. La fornitura minima di servizi può rivelarsi un risultato delle allocazioni finanziarie insufficienti o della distanza e dell'isolamento. Spesso il popolo indigeno riceve minori input per le cure sanitarie e presenta risultati sanitari peggiori rispetto alla popolazione media. Il

Le lotte di liberazione contro il colonialismo erano anche lotte per l'accesso ai terreni.

governo brasiliano ha speso 7 dollari USA pro capite per le cure sanitarie della popolazione indigena contro i 33 dollari USA di media per il paese in generale⁵⁴. Il popolo indigeno può anche essere servito in modo non appropriato poiché le infrastrutture sanitarie e il personale medico si concentrano nelle aree urbane. In Sud Africa la razza è stata associata alle maggiori differenze nei tassi di mortalità infantile e alle enormi disuguaglianze nelle allocazioni delle risorse per gli interventi sanitari (figura 3.2). In Messico, ci sono 79 posti letto ospedalieri e 96 dottori ogni 100.000 persone a livello nazionale, ma il numero di posti letto ospedalieri precipita a 8 e i dottori a 14 ogni 100.000 persone nelle aree in cui il popolo indigeno rappresenta più dei due quinti della popolazione totale⁵⁵.

In Bolivia e in Perù le indagini mostrano che è più probabile che le persone indigene si siano ammalate nel mese precedente rispetto alle persone non indigene, ma è meno probabile che abbiano consultato un medico⁵⁶. La scarsa comprensione dei servizi sanitari da parte delle persone indigene può a volte rispecchiare la loro opinione secondo la quale i servizi sono inadeguati dal punto di vista culturale poiché non prendono in considerazione le dimensioni spirituali della buona salute, oppure non includono la loro medicina tradizionale, basata sulle erbe e su altre piante. Ci si deve quindi occupare di questi

problemi se si vuole arrivare a migliorare la salute delle persone indigene, e ciò può essere fatto senza risorse finanziarie aggiuntive.

Sovente per le persone indigene è compromesso anche il diritto all'istruzione. L'istruzione bilingue, sebbene possa rivelarsi molto efficace, è spesso carente di risorse ed è, di conseguenza, di scarsa qualità. La scolarità dei bambini indigeni risente anche di una mancanza di strutture scolastiche nelle aree in cui essi abitano e di una carenza di insegnanti qualificati, in parte perché all'istruzione indigena viene data una priorità minore. Spesso il problema è rappresentato anche dalla scarsa importanza del contenuto dell'insegnamento, in particolar modo se gli insegnanti non provengono dalle comunità indigene.

Non è semplice universalizzare l'accesso ai servizi di base laddove esiste una frammentazione etnica e le identità sono state politicizzate. Uno studio condotto in Kenya indica finanziamenti minori per la scuola primaria nei quartieri più differenziati dal punto di vista etnico⁵⁷. Uno studio condotto su un campione di città degli Stati Uniti indica che il livello e la varietà dei beni pubblici peggiora all'aumentare della diversità etnica⁵⁸. Un altro studio condotto negli Stati Uniti mostra che il sostegno degli individui alla spesa sociale pubblica aumenta se una fetta più ampia dei beneficiari degli aiuti sociali nella loro area appartiene al loro gruppo razziale⁵⁹.

RIQUADRO 3.9

Diritti terrieri nelle Filippine

Dopo decenni di lotte, il governo filippino ha approvato nel 1997 l'Indigenous Peoples' Rights Act. Questa è la prima volta che, nella regione, uno stato riconosce esplicitamente i diritti del popolo indigeno alla proprietà terriera ancestrale, all'autodeterminazione e al libero uso della propria cultura. Il documento dichiara che il titolo nativo rappresenta la base fondamentale dei diritti alla proprietà terriera ancestrale del popolo indigeno. Esso offre una possibilità per richiedere un Certificate of Ancestral Domain Title, che riconosce formalmente tali diritti.

Nel luglio del 2003 la Commissione nazionale sul popolo indigeno ha annunciato che erano stati rilasciati 11 Certificates of Ancestral Domain Titles, che ricoprivano un totale di 367.000 ettari. Circa 76.000 persone indigene sono i diretti beneficiari di questi certificati, una proporzione minima se paragonata al totale della popolazione indigena, pari a 8 milioni.

Il decreto definisce proprietà terriera ancestrale tutte le aree appartenenti alle comunità culturali indigene e al popolo indigeno. Sono incluse terre, acque interne, e aree costiere occupate o possedute dal popolo indigeno da tempo immemorabile. L'interruzione di questo possesso a causa della guerra, di forza maggiore, di truffe o di progetti governativi non rende nullo il diritto. La proprietà terriera ancestrale include anche le foreste, i pascoli, i luoghi di sepoltura, le aree di culto, le risorse minerarie, ecc. che il popolo indigeno non dovrà più soltanto occupare e utilizzare, ma a cui dovrà avere accesso per il proprio sostentamento e le proprie attività tradizionali.

Questa concessione è importante poiché riconosce chiaramente il legame integrante delle culture e tradizioni indigene con la terra. Ciò è conforme all'articolo 27 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, che protegge i diritti linguistici, culturali e religiosi e per il

popolo indigeno include anche i diritti alla terra, alle risorse, al sostentamento e alla partecipazione.

Alle persone a cui erano state espropriate le terre, la legge riconosce i loro diritti culturali. Essa riconosce anche il loro diritto intrinseco all'autogoverno e all'autodeterminazione e rispetta l'integrità dei loro valori, delle pratiche e delle istituzioni. Lo stato garantisce quindi il diritto che esse hanno di perseguire liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

Tuttavia, l'entrata in vigore del documento ha anche evidenziato alcune difficoltà, dovute soprattutto alle inadeguatezze burocratiche e al comportamento discriminante dei politici e degli impiegati statali. Il popolo indigeno e i loro difensori devono stare attenti al momento di trasformare le parole in fatti, e in questo la comunità internazionale potrà fornire il suo contributo.

Fonte: Commissione Nazionale sul Popolo Indigeno 2004a; 2004b; UN 1994.

Così, sebbene le minoranze o i gruppi relativamente svantaggiati possano aver bisogno di politiche pubbliche favorevoli che permettano loro di sfuggire alla privazione, tali politiche non potranno essere imminenti a causa dell'assenza di un accordo nazionale e della base tributaria richiesta per finanziare tali politiche.

Riconoscere i diritti legittimi alla proprietà e ai mezzi di sussistenza

Diritti alle terre tradizionali. Nel corso dell'ultimo decennio una tendenza politica importante è stata l'ascesa nel mondo di potenti movimenti indigeni – dalla Bolivia alla Cambogia al Canada all'Ecuador. Al centro di questi movimenti vi è la richiesta di protezione dei diritti alle terre storiche e alla ricchezza mineraria del popolo indigeno. Queste rivendicazioni devono essere riconosciute per ciò che sono: rivendicazioni per chi possiede la terra e il diritto di utilizzare il suo terreno e le sue risorse (acqua, minerali, piante, foreste). Solo in questo modo gli strumenti politici possono occuparsi in modo adeguato di tali rivendicazioni. Spesso le persone indigene hanno un rapporto speciale con la terra – per molte quest'ultima è tuttora la loro fonte di sussistenza e di sostentamento e la base della loro esistenza quali comunità. Il diritto di possedere, occupare e utilizzare la terra in modo collettivo è intrinseco all'auto-concetto delle persone indigene, e questo diritto viene generalmente conferito non al singolo individuo ma alla comunità locale, alla tribù o alla nazione indigena.

La convenzione 169 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, adottata nel 1989, invita gli stati a rispettare le terre e i territori indigeni e a proclamare il diritto delle persone indigene di controllare le proprie risorse naturali. Ma questa convenzione è stata ratificata soltanto da 17 paesi (principalmente in America Latina). Molti dei conflitti attuali relativi alla terra e al territorio si riferiscono al possesso, al controllo, allo sfruttamento e all'utilizzo delle risorse naturali. In molti paesi lo stato rivendica il diritto di controllare tali risorse. E in molti casi le multinazionali difendono i propri interessi economici, scatenando i conflitti. In Cile una legge riconosce i diritti delle persone indigene sulle proprie terre, mentre altre leggi permettono a qualunque parte privata di rivendicare il possesso del sottosuolo e delle risorse idriche su quelle terre, rendendo così ar-

dua la difesa da parte delle comunità indigene dei propri diritti ancestrali.

Alcuni paesi proteggono questi diritti attraverso la legislazione, ma in molti luoghi alle persone indigene viene a mancare il titolo alla proprietà privata. Spesso i potenti interessi economici trasformano il possesso della comunità in proprietà privata. Dal Cile meridionale al bacino amazzonico alle foreste settentrionali del Canada alle giungle tropicali del sud-est asiatico alla boscaglia dell'Africa meridionale, non c'è territorio che non sia ambito da qualche grande impresa internazionale. Esso è ambito per la sua ricchezza mineraria, i suoi depositi petroliferi, i suoi pascoli, le sue foreste, le sue piante medicinali, la sua idoneità per le piantagioni commerciali, le sue risorse idriche o il suo potenziale turistico. Quando il governo nazionale firma accordi con le società internazionali per le risorse (taglio e trasporto del legname, miniere) presenti sulle terre abitate dalle persone indigene senza la loro partecipazione nel processo decisionale, le persone indigene diventano vittime dello sviluppo globalizzato (per un'analisi più dettagliata di questi problemi si veda il capitolo 5).

Le rivendicazioni delle persone indigene sulla terra e sulle risorse naturali sono collettive e quindi complesse. Il concetto di diritti collettivi è scomodo in una democrazia poiché sembra contraddire i diritti individuali. Ma la mancanza di un riconoscimento legale dei diritti collettivi viola i diritti individuali. Paesi come la Bolivia, la Colombia, l'Ecuador e il Messico hanno iniziato a cercare modi per riconoscere la diversità nelle loro costituzioni. Paesi come la Bolivia, l'Ecuador e il Messico hanno anche riconosciuto vari livelli di autonomia territoriale. Paesi come la Bolivia, il Brasile e il Guatemala hanno creato istituzioni che si occupano dell'intricato meccanismo delle designazioni terriere incomplete o contraddittorie e della sfida rappresentata dalla riforma agraria. E paesi come le Filippine hanno riconosciuto i diritti terrieri delle persone indigene (riquadro 3.9).

In Africa il problema è simile, ma presenta radici diverse. Nonostante nell'ultimo decennio ci siano stati passi avanti verso la democrazia, in molti casi i regimi autoritari hanno mantenuto ampiamente il controllo sulle forze di sicurezza, sulle risorse economiche e sui finanziamenti provenienti dai paesi industrializzati e dagli enti multilaterali. Spesso i programmi di

Fare affidamento solamente su politiche generali di crescita economica equa per l'eliminazione di queste disuguaglianze di gruppo richiederebbe davvero troppo tempo, con la conseguenza di arrivare al risentimento o persino al conflitto civile.

Esperimenti con il programma contro la discriminazione in Malaysia e Sud Africa

Il programma contro le discriminazioni, definito come politica pubblica volta a ridurre le disuguaglianze di gruppo, assume varie forme. In Sud Africa nel corso dell'ultimo decennio e in Malaysia nel corso degli ultimi tre decenni, il programma contro le discriminazioni ha aumentato la rappresentanza nell'élite e nella classe media dei gruppi designati, ma lo sviluppo raggiunto non ha impedito l'aumento della disuguaglianza tra ricchi e poveri, sia all'interno dei gruppi precedentemente svantaggiati sia nella società in generale.

Malaysia

Al momento dell'indipendenza alla fine degli anni '50 del XX secolo, i malay e altri gruppi indigeni (i bumiputera), sebbene rappresentassero una maggioranza numerica, si trovavano molto più indietro, economicamente parlando, della minoranza cinese. I malay possedevano solamente il 10% delle imprese registrate e l'1,5% del capitale investito. La costituzione concesse la cittadinanza ai cinesi e agli indiani residenti, e allo stesso tempo conferì ai malay diritti speciali, relativi al possesso della terra, agli impieghi governativi, all'istruzione e alle licenze commerciali.

A seguito della rivolta interetnica del maggio del 1969, il governo adottò la New Economic Policy per «sradicare la povertà tra tutti i malesi e riorganizzare la società malese in modo che l'identificazione della razza con la funzione economica e l'ubicazione geografica venga ridotta e, col tempo, eliminata – attraverso la rapida espansione dell'economia». Il governo legiferò in materia di quote malay per le licenze commerciali e per l'equa proprietà, e fornì un'assistenza particolare attraverso siti creditizi, formativi e commerciali. Esso acquistò anche azioni nelle grandi imprese private, per conto dei bumiputera, allo scopo di raggiungere il 30% della proprietà aziendale.

Mentre i redditi di tutti i gruppi sono cresciuti a partire dal 1969, le differenze del reddito di gruppo sono diminuite, un risultato sicuramente importante. Ma la disuguaglianza di reddito all'interno dei

gruppi è aumentata a partire dalla fine degli anni '80, in particolar modo tra i bumiputera, dove il divario tra ricchi e poveri è aumentato notevolmente.

L'abuso crescente dei privilegi etnici, in particolar modo da parte di persone con conoscenze importanti nel settore politico, ha probabilmente contribuito all'allontanamento culturale degli ultimi decenni, con il dissenso espresso dai malay. Il governo che decideva ampiamente, verso la metà degli anni '80, delle opportunità di privatizzazione su base discrezionale è stato accusato di essere alla ricerca di entrate. Quindi, sebbene siano stati ampiamente raggiunti gli specifici traguardi socioeconomici del New Economic Program, l'unità nazionale è rimasta alquanto vaga. Identificare il miglioramento dei rapporti interetnici quasi esclusivamente con la riduzione delle differenze nella partecipazione alle comunità commerciali e alla classe media ha provocato maggiori rancori e sospetti etnici su entrambi i fronti.

Sud Africa

Alla fine dell'era dell'apartheid nel 1995, i bianchi rappresentavano il 13% della popolazione e guadagnavano il 59% del reddito personale; gli africani, con il 76% della popolazione, guadagnavano il 29% del reddito¹. In un'indagine del 2000 condotta su 161 grandi aziende che assumevano 560.000 lavoratori, i bianchi detenevano ancora l'80% delle posizioni dirigenziali. Anche il differenziale salariale razziale era piuttosto notevole, sebbene fosse molto inferiore rispetto a prima: alla fine degli anni '90 i lavoratori bianchi guadagnavano in media cinque volte di più rispetto agli africani (sebbene la metà della disparità fosse dovuta a una differenza nell'istruzione e nell'ubicazione).

Nell'era del post-apartheid il governo democratico introdusse una serie di programmi elaborati per limitare questi divari. L'Employment Equity Act del 1998 richiede ai datori di lavoro di presentare i dati sulla retribuzione e sulle indennità per ogni categoria occupazionale, suddi-

visa per razza e genere, e di prendere adeguati provvedimenti allorché si presentino differenziali di reddito sproporzionati. Le aziende superiori a una certa dimensione sono obbligate a fornire al governo relazioni annuali che indichino in che modo pensano di rendere la loro forza lavoro più rappresentativa, dal punto di vista demografico, a tutti i livelli. La legge afferma anche che la mancanza di «esperienza» necessaria da parte di un membro di un gruppo protetto non è un motivo sufficiente per assumere qualcun altro finché il candidato possiede «la capacità di acquisire, in tempi ragionevoli, la competenza per svolgere quel tipo di lavoro»². Inoltre, i «black empowerment charters» di ogni industria fissano gli obiettivi per la quota di azioni che devono essere trasferite ai neri (inclusi gli africani indigeni, le persone di colore e gli asiatici). Questi documenti sono già stati pubblicati per i settori petrolifero, minerario e bancario. Il senso generale di tutto ciò è che circa un quarto delle azioni sud-africane dovrebbero essere nelle mani dei neri entro un decennio o poco più.

In che modo hanno funzionato questi sforzi? Circa la metà dei dirigenti intermedi e un quarto degli alti dirigenti sono neri, una proporzione ben superiore a quella di un decennio fa. I neri sono stati promossi in modo particolarmente rapido nel settore pubblico – il governo non ha concorrenti. Comunque, dal momento che erano state promosse molte persone prive di un'adeguata competenza, il governo doveva assumere un numero elevato di consulenti che li assistesse, ma questa situazione sta cambiando. Come per gli empowerment charters, è ancora poco chiaro il modo in cui verrà finanziato questo trasferimento di azioni. La procedura attuale dell'*empowerment* dei neri «non ha creato né nuovi prodotti né nuove società indipendenti che non siano tenute in piedi con l'appoggio delle grandi imprese gestite dai bianchi», secondo quanto dichiarato da Moeletsi Mbeki, un noto commentatore.

Fonte: Sabbagh 2004; Jomo 2004; The Economist 2004a; van der Westhuizen 2002; Schultz e Mwabo 1998.

1 Le «persone di colore» e gli «asiatici» rappresentavano l'11% della popolazione.

2 Il datore di lavoro «non può discriminare ingiustamente una persona basandosi esclusivamente sulla sua mancanza di esperienza specifica», Employment Equity Act del Sud Africa, n° 55 del 1998, sezione 20 (5).

austerità economica sono stati utilizzati per favorire le élite al governo. E l'eliminazione di parti significative del settore pubblico, richiesta solitamente dalle riforme orientate sul mercato, senza la creazione in precedenza di un vero mercato ha portato in molti casi a un nuovo accentramento del potere. In tal senso si può affermare che le variazioni strutturali degli anni '80 e '90 del XX secolo hanno avuto ri-

sultati simili alle nazionalizzazioni degli anni '60 e '70.

Possesso terriero non equamente distribuito. Le politiche di indipendenza e riconciliazione in Namibia e nello Zimbabwe, e la fine dell'apartheid in Sud Africa, hanno fatto credere a molti che i conflitti razziali si sarebbero attenuati. Le lotte di liberazione contro il colonialismo erano anche lotte per l'accesso ai terreni,

espropriati illegalmente durante i periodi coloniali. Ma il fallimento post-coloniale dei governi nazionali e dei loro partner internazionali nel mobilitare le finanze necessarie per acquisire i terreni sul mercato ha alimentato la sensazione secondo la quale i proprietari terrieri bianchi sono stati protetti. Il retaggio del controllo terriero non equamente distribuito dal punto di vista razziale affligge le maggiori aree di insediamento agricolo della Namibia, del Sud Africa e dello Zimbabwe, così come del Botswana, del Malawi e dello Swaziland. E il passaggio al mercato ha portato nuove migrazioni di agricoltori bianchi in Mozambico e in Zambia.

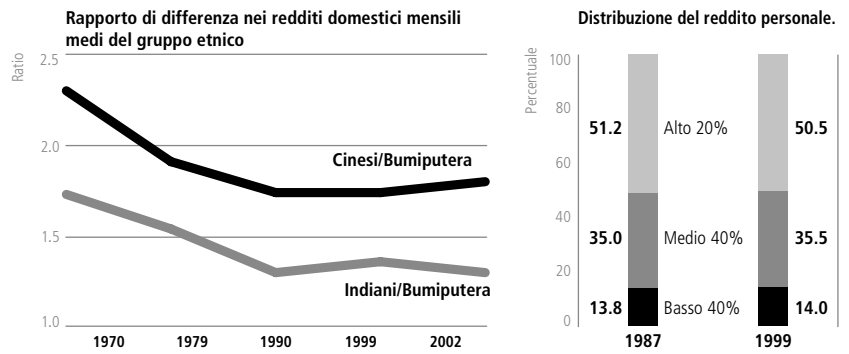
La maggior parte dell'agricoltura di insediamento si basa su grandi aziende agricole, considerate più efficienti rispetto alle piccole aziende di sussistenza degli agricoltori neri. La considerazione secondo cui le grandi aziende agricole forniscono la maggior parte del surplus agricolo per le esportazioni e il consumo urbano ignora la ricerca consolidata nell'economia agricola che afferma che le piccole aziende sono più efficienti rispetto a quelle grandi. La riforma agraria deve quindi diventare una priorità statale ancora maggiore nella regione.

Gli espropri dei terreni coloniali continuano tuttora ad essere rafforzati da nuove concessioni terriere agli investitori stranieri. Alcuni dei maggiori proprietari terrieri nell'Africa meridionale sono le società multinazionali con ranch di bestiame e concessioni minerarie. Queste società controllano attualmente le riserve naturali e gli zoosafari – in nome dell'ecoturismo – che si stanno sviluppando in Mozambico, Namibia, Sud Africa e Zimbabwe. Pochi dei profitti derivanti da tali attività vanno agli abitanti locali. Come reazione, alcuni di questi paesi hanno iniziato a prendere provvedimenti per modificare la situazione, per esempio creando parchi faunistici più piccoli che non sono controllati dalle grandi società.

Fino ad oggi la riforma agraria nell'Africa meridionale è stata lenta, e per accelerare il processo sarà necessario il sostegno dei paesi donatori. La riforma agraria dovrebbe, preferibilmente, essere effettuata in modo trasparente così da permettere ai gruppi indigeni poveri di utilizzare la terra in maniera giusta e produttiva, che, oltre a rappresentare un vantaggio economico cruciale, è anche un convincente simbolo politico.

Anche in America Latina i problemi terrieri sono rimasti legati ai rapporti di

Figura 3.3 In Malaysia le disuguaglianze di gruppo sono diminuite, ma così non è stato per le disuguaglianze personali



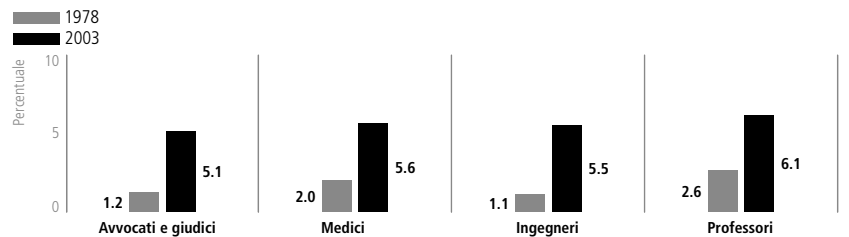
Fonte: Jomo 2004.

Figura 3.4 Negli Stati Uniti l'operato del programma contro le discriminazioni è eterogeneo

Pagella sull'uguaglianza

	Circa 1980		Circa 2000	
	Bianchi	Neri	Bianchi	Neri
Aspettativa di vita (anni)	74.4	68.1	77.7	72.2
Mortalità materna (ogni mille nascite)	6.7	21.5	5.1	17.1
Tasso di mortalità infantile (ogni mille nascite)	10.9	22.2	5.2	14
Persone al di sotto della linea di povertà (percentuale)	10.2	32.5	9.5	22.5
Tasso di disoccupazione (a partire dai 16 anni)	6.3	14.3	3.5	7.6
Tasso di disoccupazione (dai 16 ai 19 anni)	15.5	38.5	11.4	24.5

I neri quale quota dei professionisti (percentuale)



Fonte: U.S. Census Bureau 2004b; U.S. Department of Labor 2004.

razza. A metà del XX secolo, quale parte di un modello statale corporativistico, le leggi riconoscevano le persone indigene quali candidati alla cittadinanza piuttosto che come oggetti del controllo locale. E quando lo stato corporativistico concedeva alle comunità indigene titoli terrieri e forniva servizi sociali, esso dava loro i mezzi per assicurarsi uno standard di vita basilare. Inoltre, le federazioni dei contadini hanno fornito agli indiani d'America strumenti istituzionali per accedere e interagire con lo stato.

Negli anni '80 e '90 del XX secolo c'è stata, tuttavia, un'erosione costante dei sistemi basati sui diritti di cittadinanza degli stati corporativistici e una contemporanea politicizzazione delle divisioni etniche nei paesi andini e mesoamericani della Boli-

Quindi, non c'è dubbio che il programma contro le discriminazioni sia stato necessario nei paesi esaminanti fin qui. La maggior parte dei paesi che hanno adottato tali politiche hanno anche sperimentato un aumento delle disuguaglianze generali nel reddito personale.

via, dell'Ecuador, del Guatemala, del Messico e del Perù. L'eliminazione dei programmi rurali (includere le riforme agrarie e i programmi di credito) ha fatto crescere l'incertezza sui sistemi basati sulla proprietà tra i contadini indiani d'America. Gli stati fondati sulla liberalizzazione hanno affermato chiaramente che non manterranno (in Bolivia, Ecuador e Messico) o ristabiliranno (in Guatemala e Perù) forme particolari di diritti alla proprietà, di credito e sovvenzioni per i contadini indiani d'America. Di conseguenza, il periodo contemporaneo mette in dubbio l'accesso allo stato e alle sue risorse da parte delle persone indigene povere. L'organizzazione e le proteste rurali replicano a questa incertezza concreta, dal momento che i contadini temono l'indebitamento, il calo dei redditi e la perdita della terra. Il popolo indigeno potrà realizzare la promessa della democrazia nella regione solamente se verranno risolti questi problemi. La perdita potenziale della terra riguarda anche la vitalità e l'autonomia delle istituzioni politiche indigene locali⁶⁰.

Avviare il programma contro le discriminazioni a favore dei gruppi svantaggiati

Le politiche basate sul programma contro le discriminazioni assegnano posti di lavoro, promozioni, contratti pubblici, prestiti commerciali, accessi all'istruzione superiore e ai seggi legislativi sulla base dell'appartenenza a un gruppo svantaggiato. Tali politiche sono necessarie quando lo svantaggio è rappresentato dall'esclusione culturale. Fare affidamento solamente su politiche generali di crescita economica equa per l'eliminazione di queste disuguaglianze di gruppo richiederebbe davvero troppo tempo, con la conseguenza di arrivare al risentimento o persino al conflitto civile.

Tali politiche basate sul programma contro le discriminazioni assegnano quote numeriche; altre stabiliscono obiettivi definiti in modo più flessibile. Il programma contro le discriminazioni può essere volontario o prescritto dalla legge. In alcuni paesi, come la Malaysia, il programma contro le discriminazioni è stato utilizzato quale politica di integrazione – per eliminare le differenze di gruppo in modo che l'identificazione razziale, etnica o linguistica non sia uguale allo status socioeconomico negativo. In altri paesi, come il Sud Africa, questo programma fa parte di una

politica volta a riparare i torti del passato e a ridurre le disuguaglianze tra i gruppi (riquadro 3.10).

Il programma contro le discriminazioni ha ridotto le disuguaglianze all'interno dei gruppi nei luoghi in cui è stato applicato in modo efficace. Ma alcuni studi condotti su paesi con un'ampia registrazione di dati e una lunga storia di programmi contro le discriminazioni – India, Malaysia e Stati Uniti e, per un breve periodo, Sud Africa – indicano che le disuguaglianze tra individui (disuguaglianze verticali) contrapposte alle disuguaglianze tra gruppi (disuguaglianze orizzontali) sono o aumentate o rimaste stabili. Il rapporto di differenza tra i cinesi e i bumiputera nel reddito domestico medio mensile è diminuito dal 2,3 nel 1970 all'1,8 nel 2000 e quello tra gli indiani e i bumiputera è sceso dall'1,73 all'1,3 (figura 3.3). E dopo decenni di politiche basate sul programma contro le discriminazioni è aumentata la percentuale di afroamericani tra i professionisti – avvocati, giudici, medici generici, ingegneri, professori nei college e nelle università (figura 3.4). Di conseguenza, è cresciuta anche l'importanza dell'élite afroamericana, e l'incertezza attuale è relativa alla possibilità che la seconda generazione dell'élite possa continuare a ricevere i benefici. Di fatto, il passaggio dal programma contro le discriminazioni alle politiche antirazziste nelle ammissioni universitarie, come è stato imposto in Texas e in California a partire dal 1996, ha portato a diminuzioni significative nelle iscrizioni delle minoranze nelle istituzioni élitarie.

L'India ha alle spalle una delle storie più lunghe del mondo in fatto di attuazione delle politiche basate sul programma contro le discriminazioni. Le norme basate sul programma contro le discriminazioni (conosciute anche come «riserve») si rivolgono a tre gruppi: i fuoricasta (gli intoccabili indù e le sezioni svantaggiate delle minoranze religiose), i gruppi tribali, e le altre classi arretrate (caste che si collocano tra gli intoccabili e gli dvija, nati due volte). I regimi coloniali escludono questi tre gruppi dalla struttura del potere. Il risultato fu che, per secoli, la povertà si concentrò sistematicamente in alcuni gruppi sociali. Le riserve, che includono circa il 65% della popolazione, sono progettate per dare potere a queste persone.

Esistono quote per i fuoricasta (15% della popolazione) e per i gruppi tribali (8%) negli enti legislativi a tutti i livelli di

governo (locale, provinciale e nazionale), negli impieghi governativi e nelle istituzioni per l'istruzione⁶¹. A partire dal 1991 le altre classi arretrate, il gruppo più vasto e più eterogeneo, hanno avuto quote negli impieghi governativi e nelle istituzioni per l'istruzione superiore (il 27% a livello nazionale e statale, leggermente superiore alla metà del loro rapporto nella popolazione), ma non negli enti legislativi, dal momento che costituiscono una maggioranza in numerosi stati indiani e la loro rappresentanza nel settore legislativo è aumentata di molto grazie ai normali processi di politica competitiva.

Le riserve hanno cambiato la natura e la composizione della classe media indiana. Attualmente una parte considerevole della classe media è composta dai beneficiari di seconda e terza generazione delle riserve. Al momento dell'indipendenza i fuoricasta, i gruppi tribali e le altre classi arretrate potevano aspirare solamente a un livello ristretto di elevazione sociale. Le riserve hanno ampliato le loro opportunità. L'istruzione ha assunto un valore sociale e culturale, contribuendo a creare un ceto alto i cui membri servono sia da modelli di comportamento e sia da «punta di lancia» per permettere alla loro gente di prendere parte alla corrente economica e politica principale⁶². Uno dei risultati è che l'identità della classe media non viene più percepita in termini di condizione rituale.

Le riserve relative all'istruzione e all'occupazione hanno anche creato un impatto duraturo sul sistema politico indiano. A partire dall'indipendenza, è cambiata l'intera struttura del potere politico, a cominciare dagli stati indiani meridionali. Una nuova leadership politica è emersa tra i fuoricasta, i gruppi tribali e le altre classi arretrate. In quasi tutti gli stati i beneficiari delle riserve occupano posizioni importanti nel governo e nei livelli minori della burocrazia. Questa nuova classe politica ha messo fine al monopolio del potere del Partito del Congresso. Nonostante le politiche basate sul programma contro le discriminazioni abbiano avuto molto successo, le disuguaglianze di reddito tra gli individui hanno continuato ad aumentare persino nelle società che hanno cercato di ridurre le disuguaglianze di gruppo attraverso il programma contro le discriminazioni (India, Malaysia, Sud Africa e Stati Uniti). È vero anche che queste disuguaglianze avrebbero potuto essere peggiori senza le politiche basate sul programma

contro le discriminazioni. Ma per ridurre le disuguaglianze individuali e per creare società veramente inclusive ed eque sono necessarie altre politiche – del tipo di cui si è discusso nei precedenti *Rapporti sullo Sviluppo Umano*, come le politiche che promuovono lo sviluppo economico equo.

Il presupposto originario del programma contro le discriminazioni era quello di riparare i torti razziali del passato. I neri americani erano state vittime prima della schiavitù e in seguito di un secolo di discriminazione legale e spesso violenta. Il programma contro le discriminazioni veniva considerato una misura temporanea. Invece, ha finito per diventare una caratteristica della vita americana. Ora il suo presupposto, sostenuto non soltanto dalle migliori università ma anche dalla maggior parte delle grandi società e persino dall'esercito, è la ricerca della «diversità». Gli Stati Uniti si stanno lentamente muovendo verso un modello di politiche pubbliche formalmente antirazziste ma forse orientate verso la razza, la cui caratteristica più distintiva è una negazione di principio della razza quale categoria legale. Per esempio, una misura politica consigliata è quella di trasformare le preferenze basate sulla razza in preferenze basate sulla classe economica. Tuttavia, considerato che l'alto punteggio nei test degli studenti bianchi poveri supera di sei a uno quello degli ispanici e dei neri poveri, la preferenza basata sulla classe non favorirà la diversità razziale⁶³.

In India l'intenzione era quella di porre fine alle riserve una volta che i gruppi interessati fossero arrivati alla pari degli altri. Ciò però non è avvenuto, ma al contrario le preferenze hanno continuato a ripetersi. Le circoscrizioni legislative riservate, che si supponeva dovessero concludersi 10 anni dopo la costituzione del 1950, sono state prolungate a intervalli di 10 anni. Seguendo una strategia del «siamo più arretrati rispetto a voi» le persone cercano di essere classificate come membri di caste privilegiate per ottenere i requisiti necessari per le preferenze. Attualmente alcune forme delle riserve includono il 65% della popolazione.

Questo tipo così diffuso di scavalciamento del sistema ha aumentato il rancore, sconfinato nell'ostilità, delle caste e delle classi «più avanzate» verso quelle «più arretrate». Numerosi conflitti si sono conclusi con la distruzione della proprietà e la perdita della vita, sollevando il dubbio sul fatto che la divisione valga la preferenza. Ecco le cause:

Il campo d'azione delle riserve nell'impiego pubblico è stato ampliato dall'asunzione alle promozioni.

- L'allargamento delle riserve restringe le opportunità delle caste più avanzate.
- I governi hanno utilizzato le riserve quale politica populista per ottenere voti.
- Le riserve hanno portato alla mitigazione degli standard di ammissione dei membri delle classi designate nelle scuole professionali.

Nonostante queste preoccupazioni le politiche basate sul programma contro le discriminazioni hanno ottenuto un discreto successo nel raggiungimento dei loro obiettivi, e le riflessioni politiche finiranno probabilmente per impedirne il ritiro. E senza queste politiche le disuguaglianze di gruppo e le esclusioni socioeconomiche sarebbero peggiori di quello che sono attual-

mente. Quindi, non c'è dubbio che il programma contro le discriminazioni sia stato necessario nei paesi esaminanti fin qui.

Un aspetto preoccupante comunque rimane. La maggior parte dei paesi che hanno adottato tali politiche hanno anche sperimentato un aumento delle disuguaglianze generali nel reddito personale (accompagnato da una disuguaglianza crescente all'interno del gruppo sfavorito). Ciò indica in maniera evidente che molti altri aspetti del problema richiedono un intervento su un fronte più ampio: possesso non equamente distribuito delle terre e delle risorse, disuguaglianze nella fornitura dei servizi sociali di base, e modelli di sviluppo che sfruttano o escludono le persone indigene – semplicemente i fattori basilari dell'esclusione socioeconomica determinata dal punto di vista culturale.