Numero 17, Luglio 2017

ISSN 2035-6633

VISIONI LATINOAMERICANE

CENTRO STUDI PER L'AMERICA LATINA

EUT
Edizioni Università di Trieste

Foto di copertina: *Particolare della "Tira de la peregrinación" (Codice Boturini), Prima metà del XVI secolo, Museo nacional de antropología, Città del Messico*

***Visioni LatinoAmericane* (VL), Issn 2035-6633** *Peer reviewed journal*

Politica editoriale - *Visioni LatinoAmericane*, fondata nel 2009, è la rivista del Centro studi per l'America Latina (Csal) dell'Università degli studi di Trieste (Italia). È una pubblicazione semestrale, internazionale e interdisciplinare che si propone come *forum* di discussione, riflessione e approfondimento di tematiche che interessano i Paesi latinoamericani nelle loro relazioni con l'Europa e il mondo. Il Csal è membro dell'Associazione di studi sociali latinoamericani (Assla), del Consejo europeo de investigaciones sociales de América Latina (Ceisal) e del Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso)

Accesso aperto - *Visioni LatinoAmericane* pubblica *open access*, con licenza *creative commons attribution-non commercial-noderivatives 4.0 international*

Ambiti e obiettivi di ricerca - *Visioni LatinoAmericane* ospita lavori originali e inediti in inglese, spagnolo, portoghese e italiano che pongono particolare attenzione alla sociologia, all'antropologia, all'educazione, alle politiche e al *social work* in prospettiva interdisciplinare e transdisciplinare. Numeri monografici (numeri speciali/Quaderni del Csal) curati da *guest editors* italiani e/o stranieri su temi specifici si alternano a numeri miscellanei

Procedure di revisione - *Visioni LatinoAmericane* adotta la procedura di *peer-review* a doppio cieco (*double-blind*) quale requisito di pratica scientifica della ricerca. Il sistema di valutazione procede da un vaglio iniziale da parte del direttore scientifico in consultazione mirata con il comitato scientifico internazionale e richiede per l'accettazione del contributo una valutazione da parte di due revisori anonimi esterni, italiani o stranieri (*double-blind international peer review*), che ne garantisca l'originalità, la correttezza metodologica e il potenziale impatto. Nel caso di pareri contrastanti viene richiesto il parere di un terzo revisore esterno e la direzione scientifica si riserva l'ultima decisione. Non si accettano articoli proposti ad altre riviste o pubblicazioni, né parti di tesi. È garantito il diritto alla riservatezza di tutte le parti coinvolte nel processo di pubblicazione. Come previsto dal codice etico di *Visioni LatinoAmericane* la condivisione dei valori del lavoro scientifico è richiesta a tutti coloro i quali concorrono alla realizzazione della rivista, con particolare riguardo alla originalità, alla metodologia e alla correttezza

Indicazioni per gli Autori - I saggi possono essere redatti in italiano, spagnolo, inglese o portoghese e devono essere compresi tra 6.000 e 7.000 parole, nel rispetto delle norme redazionali della rivista. Devono pervenire con un anticipo di almeno 5-6 mesi rispetto alla data prevista per la pubblicazione (gennaio e luglio). L'Autore con l'invio dichiara che il saggio è opera originale e inedita e si impegna a firmare la liberatoria per la sua pubblicazione e a rispettare il codice etico della rivista. I saggi dovranno pervenire accompagnati da un *abstract* (di non oltre 50 parole) e da 5 parole chiave in italiano, spagnolo e inglese. Anche il titolo del saggio dovrà essere tradotto in italiano, spagnolo e inglese

Ranking - L'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) ha classificato *Visioni LatinoAmericane* rivista scientifica di Sociologia. Nell'anno accademico 2015-2016 Qualis-Periódicos, Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes), Fundação do Ministério da educação brasileiro (Mec) ha classificato *Visioni LatinoAmericane* in classe B4

Indicizzazione - *Visioni LatinoAmericane* è indicizzata, tra gli altri, su: Catalogo italiano dei periodici (Acnp), European reference index for the humanities and the social sciences (Erih Plus), Google scholar, Latindex, Red europea de información y documentación sobre América Latina (Redial), The European Union - Latin America and Caribbean Foundation (Eu-Lac Foundation)

Audience e diffusione - La circolazione di *Visioni LatinoAmericane* mira a valorizzarne l'impatto presso la comunità accademica, il mondo della ricerca applicata, le associazioni di rappresentanza e le istituzioni, a livello nazionale e internazionale

Costi - *Visioni LatinoAmericane* non applica agli Autori costi per il referaggio e la pubblicazione

***Visioni LatinoAmericane* (VL), Issn 2035-6633** *Peer reviewed journal*

Editorial policy - *Visioni LatinoAmericane*, founded in 2009, is the journal of the Centro studi per l'America Latina (Csal) of the Università degli studi di Trieste (Italia). It is a semi-annual, international and interdisciplinary publication that is intended as a forum for discussing, reflecting and deepening issues that affect Latin American countries in their relations with Europe and the world. Csal is a member of the Associazione di studi sociali latinoamericani (Assla), of the Consejo europeo de investigaciones sociales de América Latina (Ceisal) and of the Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso)

Open access policy - *Visioni LatinoAmericane* is entirely open access, in compliance with license *creative commons attribution-non commercial-noderivatives 4.0 international*

Aims and scope - *Visioni LatinoAmericane* hosts original and unpublished works in English, Spanish, Portuguese and Italian that pay particular attention to sociology, anthropology, education, politics and social work in an interdisciplinary and transdisciplinary perspective. Monographic numbers (Special Numbers/Quaderni del Csal) edited by Italian or foreign guest editors on specific themes alternate with miscellaneous numbers

Peer review process - *Visioni LatinoAmericane* adopts the double-blind peer-review procedure as a requirement for scientific research practice. The evaluation system proceeds from an initial screening by the Scientific Director in consultation with the International Scientific Committee and requires an assessment by two external anonymous referees (Italian or foreign) for acceptance of the contribution (double-blind international peer review) who ensure the originality of content, methodological appropriateness and potential scholarly impact of the articles. In the case of a controversial evaluation, the journal can involve a third external reader, and the editor in chief can take a final decision. We do not accept articles proposed to other journals or publications or parts of dissertations. The right to the confidentiality of all parties involved in the publication process is guaranteed. As foreseen by the Code of Ethics of *Visioni LatinoAmericane*, the sharing of the values of scientific work is required to all those who contribute to the realization of the journal, with particular regard to originality, methodology and correctness

Instructions for Authors - The essays can be written in Italian, Spanish, English or Portuguese and must range between 6,000 and 7,000 words, in accordance with the Scientific Board of the journal. They must arrive with an advance of at least 5-6 months in relation to the expected date of publication (January and July). The Author presenting the essay declares that it is an original and unpublished work and is committed to signing the release for its publication and to respect the ethical code of the journal. The essays must be accompanied by an abstract (no more than 50 words) and 5 keywords in Italian, Spanish and English. The title of the essay must also be translated into Italian, Spanish and English

Ranking - Classified Scientific Journal in Sociology by Anvur (National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes). Classified in class B4 by Qualis-Periódicos, Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Capes), Fundação do Ministério da educação brasileiro (Mec), 2015-1016.

Indexing - *Visioni LatinoAmericane* is indexed on: Catalogo italiano dei periodici (Acnp), European reference index for the humanities and the social sciences (Erih Plus), Google scholar, Latindex, Red europea de información y documentación sobre América Latina (Redial), The European Union - Latin America and Caribbean Foundation (Eu-Lac Foundation)

Audience & circulation - The circulation of the journal is intended to enhance the impact in the academic community, the world of applied research, professional associations and representative institutions, both national and international

Publication charges - There is no submission or publication fee

***Visioni LatinoAmericane* (VL), Issn 2035-6633** *Peer reviewed journal*

Direttore / General Editor - Francesco Lazzari (Università di Trieste)

Assistente alla direzione / Assistant to the management - Luca Bianchi (Università di Trieste)

Comitato scientifico / Scientific Board - David Arturo Acosta Silva (Corporación Universitaria Unitec, Bogotá, Colombia), Nélida Archenti (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Guillermo Henríquez Aste (Universidad de Concepción, Cile), Eleonora Barbieri Masini (Università Gregoriana, Roma, Italia), Omar Barriga (Universidad de Concepción, Cile), Daniele Benzi (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador), Anna Casella Paltrinieri (Università Cattolica, Brescia, Italia), Marco Caselli (Università Cattolica, Milano, Italia), Pierangelo Catalano (Università di Roma La Sapienza, Segretario generale dell'Assla, Italia), Roberto Cipriani (Università Roma Tre, Italia), Maria das Graças Pinto de Britto (Universidade Federal de Pelotas, Brasile), Antônio Fernando de Araújo Sá (Universidade Federal de Sergipe, Brasile), Pierpaolo Donati (Università di Bologna, Italia), Carla Facchini (Università di Milano Bicocca, Italia), Pietro Fantozzi (Università della Calabria, Italia), Simeón Gilberto Giménez Montiel (Universidad Nacional Autónoma de México, Messico), Giuliano Giorio (in memoriam; Università di Trieste, Italia), Francesco Lazzari (Università di Trieste, Italia), Cecilia López Pozos (Universidad Autónoma de Tlaxcala, Messico), João Marcelo Martins Calaça (Tribunal Regional do Trabalho, Rio de Janeiro, Brasile), Alberto Marradi (Università di Firenze, Italia; Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina), Alberto Merler (Università di Sassari, Italia), Michinobu Niihara (Chuo University, Tokyo, Giappone), Juan Ignacio Piovani (Universidad de La Plata, Buenos Aires, Argentina), Ana Cecilia Prenz Kopusar (Università di Trieste, Italia), Gianpaolo Romanato (Università di Padova, Italia), Mario Sartor (Università di Udine, Italia), Patricia Teixeira Santos (Universidade Federal de São Paulo, Brasil), Elio Trusiani (Università di Camerino, Italia), José Euclimar Xavier de Menezes (Universidade Católica do Salvador e Faculdade Ruy Barbosa, Brasile)

Comitato di redazione / Editorial Board - Daniele Benzi (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador), Luca Bianchi (Università di Trieste, Italia), Francesco Lazzari (Università di Trieste, Italia), Maria das Graças Pinto de Britto (Universidade Federal de Pelotas, Brasile), João Marcelo Martins Calaça (Tribunal Regional do Trabalho, Rio de Janeiro, Brasile), Elisabetta Kolar (Università di Trieste, Italia), Ana Cecilia Prenz Kopusar (Università di Trieste, Italia), Veronica Riniolo (Università di Milano-Bicocca, Italia), Verónica Roldán (Università di Roma Tre, Italia), Tristano Volpato (Universidad Autónoma Metropolitana, Uam, Messico)

Contatti e indirizzo / Contacts and address - Editorial Unit *Visioni LatinoAmericane*, Centro studi per l'America Latina (Csal), Via Tigor 22, 34124 Trieste, Italia, e-mail: csal@units.it; website: http://www2.units.it/csal

Visioni LatinoAmericane, Anno IX, Numero 17, Luglio 2017, Issn 2035-6633
Autorizzazione del Tribunale di Trieste n.1236 del 13 maggio 2011.
Direttore responsabile Francesco Lazzari

Annate precedenti

2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010 2009

Indice

Spunti per un'indagine sull'etno-sviluppo dei popoli indigeni a partire dalle esperienze costituzionali andine
di *Serena Baldin* 8

Poteri nazionali, poteri locali e comunità indigene. Riflessioni a partire da uno studio condotto nello Stato messicano di Oaxaca
di *Valentina Raffa* 23

Pueblos indígenas y tribales: la interpretación del artículo 21 de la Convención americana sobre derechos humanos
de *Camila Ormar* 45

Jovens vulneráveis no trânsito entre a família e o Estado: quem ameaça quem?
de *Daniel Miranda Teodoro* e *José Euclimar Xavier de Menezes* 59

Iniciação científica de estudantes de ensino médio: um olhar sobre esta formação em uma instituição de pesquisa biomédica brasileira
de *Isabela Cabral Félix de Sousa* e *Ana Tereza Pinto Filipecki* 74

Integração e segurança na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: das rivalidades históricas à cooperação transfronteiriça
de *Naiane Cossul* e *Camilo Pereira Carneiro* 96

Recensioni e resoconti 110

Abstract 113

Resumen 115

Sintesi 117

Spunti per un'indagine sull'etno-sviluppo dei popoli indigeni a partire dalle esperienze costituzionali andine

Serena Baldin[*]

Abstracts

The Author focuses on the themes of the ethno-development and the transformative constitutionalism that, in the Andean area, intersect the indigenous question. The aim of this paper is to point out the importance of studies on the ethnic ways of development and on the legal recognition of the values of indigenous peoples.
Keywords: indigenous peoples, self-determination, ethno-development, transformative constitutionalism

La Autora reflexiona sobre los temas del desarrollo étnico y del constitucionalismo transformador que, en la región andina, se cruzan con la cuestión indígena. El objetivo de este trabajo es el de señalar la importancia de las investigaciones sobre las declinaciones del desarrollo en clave étnica y sobre el reconocimiento jurídico de los valores de los pueblos indígenas.
Palabras clave: pueblos indígenas, autodeterminación, etnodesarrollo, constitucionalismo transformador

L'Autrice si sofferma sui temi dell'etno-sviluppo e del costituzionalismo trasformativo che, nell'area andina, intersecano la questione indigena. L'intento del lavoro è quello di segnalare l'importanza degli studi sulle declinazioni dello sviluppo in chiave etnica e sul riconoscimento giuridico dei valori dei popoli indigeni.
Parole chiave: popoli indigeni, autodeterminazione, etno-sviluppo, costituzionalismo trasformativo

1. La "questione indigena"

I popoli autoctoni, oltre a essere numericamente inferiori al resto della popolazione di uno Stato, si connotano per avere subìto un processo di sovrapposizione da parte di un altro gruppo, che si configura come dominante. I nativi si considerano distinti dal resto della società e sono determinati a conservare, sviluppare e trasmettere alle future generazioni la loro identità etnica. In tutti i continenti presentano alcune caratteristiche comuni: una dipendenza molto stretta con i propri territori ancestrali e le risorse naturali; l'uso di un idioma diverso da quello nazionale; la produzione prevalentemente basata sulla sussistenza; la posizione svantaggiata come gruppo sociale; il mantenimen-

[*] Università degli studi di Trieste (Italia); serena.baldin@dispes.units.it.

to delle proprie istituzioni sociali e politiche[1]. Inoltre, assieme all'elemento della continuità storica[2], il fattore che li contraddistingue è l'auto-identificazione. Indigeno è un individuo che appartiene a una di queste popolazioni mediante l'auto-identificazione come indigeno (coscienza di gruppo), ed è riconosciuto e accettato dalla comunità quale suo componente (accettazione da parte del gruppo)[3].

In ambito internazionalistico, solo di recente si sono compiuti significativi passi in avanti in ordine al riconoscimento dei diritti di tali popoli. I documenti principali sono la Convenzione n.169 adottata dalla conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) nel 1989, espressamente dedicata ai popoli indigeni e tribali[4], e la Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007. Sia che si tratti di minoranze sia che si tratti di popoli indigeni, i problemi definitori sono i primi a emergere e sono di complessità tale da rinunciare a una stipulazione condivisa[5]. L'unico documento che fornisce una definizione è il primo articolo della citata Convenzione Oil n.169 del 1989, ove si statuisce che i popoli tribali «si distinguono dalle altre componenti della comunità nazionale per le condizioni sociali, culturali ed economiche, e che si reggano totalmente o parzialmente secondo le consuetudini o le tradizioni loro proprie, ovvero secondo una legislazione speciale» (c.1, lett.a). Vi si aggiunge poi che sono considerati indigeni i popoli che discendono «dalle popolazioni che abitavano il Paese, o una regione geografica cui il Paese appartiene, all'epoca della conquista, della colonizzazione o dello stabilimento delle attuali frontiere dello Stato, e che, qualunque ne sia lo *status* giuridico, conservano le proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche, ovvero alcune di esse» (c.1, lett.b). Il criterio dell'auto-identificazione si rinviene al c.2, nei termini di un «sentimento di appartenenza indigena o tribale». Diversamente, la Dichiarazione del 2007 rinvia, *ex* art.33, al solo criterio della auto-identificazione, essendo emersa, nel corso dei dibattiti sul progetto, l'opposizione ad altre formule definitorie[6]. Pur non essendo un atto giuridicamente vincolante, la

[1] C. Echavarría, *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*, in R.C. Villas-Bôas, R. Page (eds.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio*, III ed., Cnpq/Cyted, Rio de Janeiro, 2001, p.225.

[2] La continuità storica può consistere nel mantenimento, per un lungo e ininterrotto periodo di tempo, di uno dei seguenti fattori: l'occupazione di terre ancestrali, o almeno di una parte di esse; l'ascendenza comune con i primi abitanti delle terre; la cultura in generale, o alcune sue manifestazioni; la lingua o la residenza in specifiche regioni del mondo.

[3] Cfr. il *Rapporto Cobo* del 1983 stilato per conto dell'Onu, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Population*, in http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/mcs_xxi_xxii_e.pdf, consultato il 3 marzo 2017.

[4] Tale atto fa seguito alla Convenzione Oil, n.107/1957, connotata da un approccio di tipo paternalistico verso i popoli indigeni, incentrato sull'assimilazione. Cfr. M. Mazza, *La protezione dei popoli indigeni nei Paesi di common law*, Cedam, Padova, 2004, p.8 s.

[5] Per una distinzione fra il concetto di popolo indigeno e quello di minoranza, si veda R. Pisillo Mazzeschi, *La normativa internazionale a protezione dei popoli indigeni*, in A.L. Palmisano, P. Pustorino (cur.), *Identità dei popoli indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Iila, Roma, 2008, p.19 ss.

[6] Infatti, se il concetto di popolo indigeno si basasse su criteri volti a preservare l'identità etnoculturale e l'organizzazione delle comunità native, allora si potrebbero riconoscere solo i gruppi che siano riusciti a conservare tali tratti. Se, invece, la tutela internazionale si apprestasse solo alle comunità che

Dichiarazione rappresenta un fondamentale punto di arrivo nel processo di riconoscimento dei diritti di questi gruppi[7]. Anche la dottrina ha impostato una significativa rielaborazione dei diritti dei popoli autoctoni, con importanti riflessi sul piano legislativo e costituzionale, andando di pari passo con l'emergere dei movimenti indigenisti e l'affermarsi delle loro rivendicazioni[8].

Volendo accostarsi al tema delle istanze dei gruppi indigeni in America Latina, va in primo luogo osservato che è alle spalle la fase assimilazionista, contrassegnata dalla formula *un solo pueblo, una sola nación, un solo Estado*. Si è pure estinta, verso gli anni Settanta, la logica integrazionista applicata per oltre un trentennio e retta su politiche paternalistiche di acculturamento e di inserimento dei nativi nella cosiddetta società sviluppata[9]. La citata Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007 sancisce, *ex* art.3, il diritto all'autodeterminazione, che si invera nel diritto a determinare liberamente il proprio statuto politico e a perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Esso quindi non equivale esclusivamente alla rivendicazione della indipendenza di un territorio, con la relativa secessione dallo Stato in cui si trova incorporato. L'esercizio di tale diritto comprende invece, ai sensi dell'art.4, il diritto all'autonomia o all'autogoverno nelle questioni relative ai loro affari interni e locali, e a disporre dei modi e dei mezzi per finanziare le loro funzioni autonome[10].

In questa sede ci si vuole soffermare in via introduttiva sulle elaborazioni concettuali dell'area andina focalizzando l'interesse sui temi dell'etno-sviluppo e del costituzionalismo trasformativo che intersecano la "questione indigena". Si tratta di aspetti che, inevitabilmente, incidono sulle modalità in cui può inverarsi il diritto di questi gruppi a perseguire il proprio ideale di sviluppo economico, politico, sociale e culturale. Tali spunti di riflessione potrebbero aprire la strada a eventuali indagini attorno alle declinazioni dello sviluppo in chiave etnica e al riconoscimento dei valori dei popoli indigeni.

---

vivevano in determinate aree in epoca anteriore alla colonizzazione o alla conquista, potrebbero rimanere esclusi quei popoli africani e asiatici che non subirono l'assoggettamento europeo. Si veda M. Mazza, *La protezione dei popoli indigeni...*, *op. cit.*, p.18 s.

[7] Prima della Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007, un salto di qualità sotto il profilo delle rivendicazioni era intervenuto con la Dichiarazione di Mataatua del 1993, relativa al diritto alla proprietà culturale e intellettuale dei popoli indigeni.

[8] Per una panoramica sul percorso di riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni in America Latina v. S. Lanni (cur.), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Esi, Napoli, 2011; A. Pigrau Solé (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013. Con riguardo alla sola esperienza boliviana, si permetta il rinvio a S. Baldin, *Lo statuto costituzionale dei popoli autoctoni in Bolivia con particolare riguardo alla giustizia indigena*, «federalismi.it», 24, 2015, p.1 ss.

[9] Cfr. S. Lanni, *Diritti indigeni e tassonomie del sistema in America Latina*, «Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi», 2013, p.159 ss.

[10] G. Arangio Ruiz, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, «Enciclopedia Giuridica», VI, 1988, p.1 ss.; R. Cammarata, *I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, «Sociologia del Diritto», 1, 2006, p.45 ss.; M. Distefano (cur.), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Cedam, Padova, 2014.

2. L'etno-sviluppo

Per decenni le politiche di governi, istituzioni internazionali e organismi non governativi (Ong) sono state improntate al miglioramento nelle condizioni di vita dei nativi nell'ottica del *desarrollo* (sviluppo). Le azioni prodotte sono state oggetto di aspre critiche e forme di resistenza non solo per la loro inefficacia nello sradicare la povertà, bensì anche per la forte connotazione etnocentrica, di stampo occidentale: i programmi non risultavano adeguati poiché non consideravano le cosmovisioni, le immagini mentali e gli stili di vita indigeni[11]. Negli idiomi autoctoni non c'è un corrispettivo del termine sviluppo, ossia dell'idea del vivere sempre meglio secondo la logica della crescita lineare. Come si chiarirà meglio *infra*, le cosmovisioni di tali gruppi contemplano l'esistenza armoniosa, ossia l'equilibrio con la comunità di appartenenza e con la natura[12].

L'etnologo Guillermo Bonfil Batalla definisce lo sviluppo in chiave etnica, l'*etnodesarrollo*, come «l'esercizio della capacità sociale di un popolo di costruire il proprio futuro, sfruttando gli insegnamenti derivati dall'esperienza storica e dalle risorse reali e potenziali della propria cultura, secondo un progetto che si definisca attorno ai rispettivi valori e ideali». Esso si sostanzia nella facoltà di un gruppo culturalmente differenziato di determinare il suo specifico tipo di sviluppo, rifuggendo in questo modo da un benessere economico gestito da attori esterni e che va a detrimento dei popoli indigeni[13].

Negli anni Novanta affiora quella che José Bengoa chiama *emergencia indígena*, ove il termine evoca sia qualcosa che emerge sia qualcosa che va affrontato con urgenza. Il periodo è connotato dalla presenza di nuove identità ed espressioni etniche, dalle domande e dalle rivendicazioni per l'autonomia, che si affermano con forza in Ecuador, Messico e Guatemala. Le richieste di autogoverno degli indigeni non mettono in discussione la sovranità statale chiedendo la secessione. Il loro fine è di esaltare l'autodeterminazione politica, economica e culturale all'interno dei rispettivi territori. Una svolta ulteriore nelle lotte per l'*etnodesarrollo* si registra nell'attuale contesto. In Bolivia, Ecuador e Guatemala, ossia dove i nativi rappresentano buona parte della popolazione totale, l'obiettivo è divenuto quello di ottenere il controllo delle istituzioni statali[14].

Un ambito di primaria importanza per mettere alla prova l'effettività dei diritti indigeni, in particolare le forme di autonomia e di autodeterminazione, è quello delle politiche di sviluppo. Già da anni la crescita economica come fine incondizionato di tali

---

[11] A. Colajanni, *Introduzione. Le popolazioni indigene e lo sviluppo: azioni, reazioni, interpretazioni*, in A. Colajanni, A. Mancuso, *Un futuro incerto. Processi di sviluppo e popoli indigeni in America Latina*, Cisu, Roma, 2008, p.XI.

[12] K. Arkonada, *Mundo: crisis de civilización y vivir bien*, in http://servindi.org/actualidad/18323, consultato il 3 marzo 2017.

[13] Cfr. G. Bonfil Batalla, *El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*, in G. Bonfil *et al.*, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, Flacso, San José, 1982, p.131 ss.

[14] J. Bengoa, *¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?*, «Cuadernos de Antropología Social», 29, 2009, p.8 ss.

politiche e della riduzione della povertà è stata sostituita dalla nozione e dagli indici di sviluppo umano, che riguardano non solo aspetti legati al reddito pro capite bensì anche istruzione, salute, condizione femminile, etc. Le critiche, tuttavia, si sono rivolte pure a questi ultimi[15]. Messa da parte la risalente *teoría de la dependencia*, che evidenzia l'inutilità delle politiche internazionali di aiuti ai Paesi sottosviluppati per risolvere le cause strutturali della povertà e mette in risalto il disegno diseguale dell'economia mondiale con il progressivo aumento del debito e della dipendenza degli Stati e delle fasce di popolazione più povere nei confronti dei Paesi ricchi, attualmente gli esperti del settore segnalano che l'incremento esponenziale delle attività di sfruttamento delle risorse naturali è rivolto a ridurre il debito e la dipendenza dall'aiuto estero piuttosto che la povertà, senza curarsi del rispetto dei diritti territoriali indigeni.

Nel rapporto stilato nel 2005 per conto delle Nazioni unite su *Indigenous peoples and the millennium development goals*, Victoria Tauli-Corpuz esordisce col concetto di *development aggression*. Esso riguarda l'imposizione di progetti e di politiche di sviluppo sotto l'etichetta di modernizzazione o di *nation-building* senza il preventivo e informato consenso dei destinatari. Per i popoli indigeni, tali programmi hanno una incidenza negativa notevole e sono divenuti una delle cause principali dei loro problemi, tanto da fare sostenere alla relatrice la necessità di un cambio di impostazione. I risultati di questa aggressione sono visibili nella distruzione o nella perdita dei territori ancestrali, nella denigrazione delle cosmovisioni indigene, dei loro valori e dei loro sistemi politici, economici e socio-culturali, nonché nello sfollamento forzato, nella diffusione di violenza e nel degrado ambientale. Non sono solo gli interessi economici legati all'estrazione di minerali preziosi, alle colture intensive, alle deforestazioni, ad avere un impatto devastante sullo stile di vita di questi popoli. Anche il settore dei prestiti per l'educazione è uno strumento fondamentale che alimenta il modello di sviluppo dominante e l'agenda della modernizzazione; in definitiva, è un'ulteriore forma di *development aggression*[16].

Per contrastare queste tendenze, le elaborazioni politico-giuridiche delle organizzazioni indigene si sono ispirate all'idea di etno-sviluppo. La *Declaración de San José sobre etnocidio y etnodesarrollo en América Latina* del 1981 riconosce che *el etnodesarrollo* è un diritto inalienabile dei gruppi indigeni. Il concetto indica

> la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es unidad político-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en

[15] Per un'articolata illustrazione degli indici di sviluppo e del benessere in generale si rinvia a M. Zago, *Dal Pil al* buen vivir*: paradigmi di sviluppo, indici e Paesi a confronto*, in S. Baldin, M. Zago (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il* buen vivir *andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014, p.333 ss.

[16] Tauli Corpuz, *Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals*, 2005, E/C.19/2005/4/Add.13, in http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous%20Peoples%20and%20the%20MDGs.pdf, consultato il 3 marzo 2017.

los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión[17].

Dal dibattito inaugurato oramai da tempo è dunque emersa la consapevolezza dello stretto legame fra le diverse declinazioni del vivere bene e il concetto di autonomia, che hanno condotto a ripensare in termini critici le visioni occidentali del benessere e dello sviluppo[18].

Lo "sviluppo con identità" è divenuta la parola d'ordine dei progetti di cooperazione, un approccio assunto anche dalla Banca interamericana per riferirsi a quei processi che comprendono il rafforzamento dei popoli indigeni, l'armonia e l'interazione con l'ambiente, l'uso dei territori e delle risorse naturali, l'esercizio dell'autorità e il rispetto dei valori e dei diritti indigeni, tenendo conto delle loro cosmovisioni e dei loro sistemi di governo[19].

Pure la Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007 recepisce queste istanze, sancendo che tali gruppi hanno diritto a determinare e a elaborare le priorità e le strategie al fine di esercitare il proprio diritto allo sviluppo (art.23)[20]. Un principio ulteriormente ribadito all'art.32 ove si afferma che gli Stati devono consultarsi e cooperare con i popoli indigeni in modo da ottenere il loro consenso informato prima dell'approvazione di qualsiasi progetto che riguardi le loro terre o altre risorse naturali.

3. Il costituzionalismo trasformativo e l'accoglimento del paradigma del *buen vivir* nelle costituzioni andine

Dai primi anni Novanta in America Latina si è assistito a una eccezionale serie di scioperi, mobilitazioni di massa, insurrezioni popolari attuate da gruppi di soggetti poveri, emarginati e da popoli indigeni indignati per l'impatto del neoliberismo in termini di ampliamento delle disparità economiche e sociali e per la distruzione di risorse non rinnovabili, nonché per l'omogeneità culturale che la globalizzazione comporta.

In merito alle lotte per contrastare gli esiti delle politiche neoliberiste, appare opportuno un breve chiarimento. Il neoliberismo è espressione della globalizzazione, termine

[17] Si vedano i punti 2 e 3 della *Declaración* in http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/d iv_leginternacional/seminario% 20interna cional%20sobre%20el%20etnocidio% 20y%20el%20tnodesarrollo%20en%20america%20latina.htm, consultato il 3 marzo 2017.

[18] Per un approfondimento si veda A. Mancuso, *Il diritto all'autodeterminazione dei popoli indigeni e le politiche di sviluppo in America Latina*, «Archivio Antropologico Mediterraneo on line», 1, 2013, p.103 ss, consultato il 3 marzo 2017.

[19] Così L. Giraudo, *La questione indigena in America Latina*, Carocci, Roma, 2012, p.61.

[20] L'art.23 prosegue affermando che «in particolare, i popoli indigeni hanno diritto a partecipare attivamente all'elaborazione e alla definizione dei programmi relativi a salute, alloggio e alle altre questioni economiche e sociali che li riguardano e, nella misura del possibile, hanno diritto ad amministrare tali programmi mediante le loro rispettive istituzioni».

indicante il risultato di varie pratiche e processi di natura complessa che operano su vasta scala. In senso lato, include evoluzioni che tendono a rendere sempre più interdipendenti i rapporti di tipo economico, politico, culturale; esprime un'intensificazione delle relazioni sociali globali che collegano luoghi distanti fra loro influenzando eventi e accadimenti a livello locale[21]. La globalizzazione rinvia anche alle dinamiche economiche che connotano il modello di sviluppo neoliberale imperante[22]. Secondo i critici di tale fenomeno, la globalizzazione neoliberale rispecchia l'insieme di rapporti sociali mediante cui si esprimono il capitalismo e l'egemonia che stanno alterando completamente lo stile di vita di molti individui, in particolare quelli che vivono in condizioni di povertà e gli emarginati, come i popoli indigeni e i gruppi sociali subalterni.

Si tratta di una globalizzazione guidata dall'alto[23], che si avvarrebbe pure delle implicazioni sottese al recepimento del *rule of law* per perpetrare saccheggi in tutto il mondo. La sua diffusione in molti ordinamenti viene difatti intesa come una strategia giuridica supportante interessi economici che aggravano il divario Nord-Sud e che contribuiscono all'aumento della povertà in svariati Paesi[24].

Dall'imposizione da parte di alcuni Stati, agenzie multilaterali e istituzioni economiche internazionali (Organizzazione mondiale del commercio, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale) di modelli di sviluppo fondati sulla deregolamentazione delle economie, sulla privatizzazione dei servizi pubblici e sulle agevolazioni di flussi di capitali e investimenti, è scaturita un'economia globalizzata gestita da enti transnazionali. A queste realtà vengono lanciate accuse di introdurre mercati del lavoro flessibili e di liberalizzare i commerci, di portare al collasso ecosistemi e di causare la perdita di biodiversità, con conseguenti gravi ricadute sia sulle economie dei piccoli contadini e degli indigeni, sia sulla crescente esclusione di vasti settori della popolazione dalle decisioni che incidono sul loro stile di vita, spesso prese al di fuori dei confini nazionali[25]. E se il neoliberismo non può considerarsi la causa di tutti i mali delle società contemporanee, esso certamente contribuisce a esacerbare radicate difficoltà strutturali in molti Paesi del globo[26].

---

[21] A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford, 1990, p.64.

[22] S.P. Marks, *Poverty*, in D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran, D. Harris (eds.), *Textbook on International Human Rights Law*, Oxford University Press, II ed., 2013, p.572. Il concetto di neoliberismo venne coniato negli anni Ottanta, durante le amministrazioni Thatcher e Reagan. Dagli anni Novanta è usato in termini dispregiativi, avendo permeato ed egemonizzato l'intero spettro politico globale; cfr. J. Wills, *The World Turned Upside Down? Neo-liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony*, «Leiden Journal of International Law», 27, 2014, p.11 ss.

[23] P. O'Connell, *On Reconciling Irreconcilables: Neo-liberal Globalisation and Human Rights*, «Human Rights Law Review», 3, 2007, p.489.

[24] U. Mattei, L. Nader, *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Blackwell Publ., Malden-Oxford-Victoria, 2008.

[25] *Amplius*, W.K. Carroll, *Hegemony, Counter-hegemony, Anti-hegemony*, «Socialist Studies», 2, 2006, p.9 ss.; J. Aylwin, *Globalization and Indigenous Peoples' Rights: An Analysis from a Latin American Perspective*, «Cahiers Dialog», 1, 2008, p.1 ss.

[26] Per un approfondimento si rinvia a F. Lazzari, *Le solidarietà possibili. Sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p.156 ss.

In parallelo, si intensificano le opposizioni alla globalizzazione neoliberale, fondata sul mercato non regolato come fonte di benessere e come standard rispetto al quale misurare tutte le altre alternative[27]. Rajagopal, analizzando l'attivismo dei movimenti sociali nel Terzo mondo, rileva come non sia la mancanza di sviluppo a causare povertà, violenza, nonché la distruzione della natura e delle comunità. Al contrario, sarebbe proprio il processo di imposizione dello sviluppo secondo i canoni occidentali a ingenerare tali fenomeni[28].

Il concetto di costituzionalismo trasformativo, coniato in occasione del superamento dell'*apartheid* in Sudafrica, indica un ideale che fa del dialogo democratico e inclusivo un metodo per perseguire la democrazia e la giustizia sociale. Esso comprende

> a long-term project of constitutional enactment, interpretation, and enforcement committed… to transforming a country's political and social institutions and power relationships in a democratic, participatory, and egalitarian direction. Transformative constitutionalism connotes an enterprise of inducing large-scale social change through nonviolent political processes grounded in law[29].

Dal laboratorio andino sorge il concetto di neocostituzionalismo trasformativo, che intende valorizzare le teorie giuridiche volte alla comprensione e all'interpretazione delle costituzioni adottate in quest'area. Il neocostituzionalismo incorpora gli elementi più innovativi del costituzionalismo contemporaneo e l'aggettivo trasformativo intende sottolineare le peculiarità degli Stati andini, in specie Ecuador e Bolivia che, negli anni 2008-2009, si sono dati nuove costituzioni con l'intento di perseguire valori alternativi a quelli fino ad allora imperanti. Tra le principali novità si annoverano il rafforzamento dei diritti dei popoli indigeni e il contrasto alle politiche neoliberiste[30].

Le maggiori differenze che distinguono siffatta regione dall'Europa, dove il neocostituzionalismo venne in origine elaborato, si ravvisano nel colonialismo, con le sue forme di dominio, discriminazione e sfruttamento; nella segregazione e nell'esclusione dei popoli autoctoni; nell'importazione dall'Europa di istituti giuridici e di soluzioni normative senza la reale possibilità di attuarle adeguatamente per motivi culturali. Per tali ragioni, si reputa necessario forgiare nuove teorie giuridiche e creare un differente tipo di Stato, con distinte forme di partecipazione pubblica, nozioni dei diritti, concezioni della sostenibilità, etc., a partire dal basso, ossia dalle proposte dei movimenti sociali[31].

Accanto a questa corrente, le peculiarità delle costituzioni andine hanno sollecitato la nascita del *nuevo constitucionalismo*, teoria che analizza i nuovi testi solenni alla luce

---

[27] Sulle alternative possibili al neoliberismo, L. Pradella, T. Marois (eds.), *Polarizing Development: Alternatives to Neoliberalism and the Crisis*, PlutoPress, London, 2014.

[28] B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements and Thirld World Resistance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

[29] K.E. Klare, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, «South African Journal on Human Rights», 14, 1998, p.150.

[30] Per un approfondimento si consenta il rinvio a S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», 143, 2015, p.484 ss.

[31] R. Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Abya-Yala, Quito, 2011, p.15 ss., 75 ss.

della volontà del potere costituente come fonte di legittimazione democratica[32]. Secondo questa visione, uno Stato costituzionale deve essere coerente con i suoi postulati di fondo per garantire l'effettività della costituzione. L'ordinamento dovrebbe quindi disporre regole, procedure e meccanismi per assicurare la partecipazione politica diretta dei cittadini; il rispetto dei diritti, inclusi quelli socio-economici; l'accesso individuale alla giustizia costituzionale; i limiti, oltre al potere politico, anche ai poteri sociali, economici e culturali che potrebbero minare le basi democratiche del Paese, caratteristiche che si ravvisano nelle carte fondamentali di Ecuador e Bolivia[33].

Il costituzionalismo in via di affermazione nell'area andina dunque trascende il costituzionalismo di impronta occidentale, la cui prospettiva non incorpora le più recenti novità del panorama latinoamericano, rappresentando solo l'epifania formale e procedimentale del *nuevo constitucionalismo*[34]. Quest'ultimo è arricchito da concezioni culturali e filosofiche di matrice indigena che plasmano i testi costituzionali, con il fine di costruire un diverso tipo di ordinamento, che finalmente incorpori la cultura nativa e le sue visioni del mondo a pieno titolo e a pari livello della cultura europea.

I caratteri del *nuevo costitucionalismo* si individuano, secondo il *Tribunal constitucional plurinacional* boliviano, nel prodotto della volontà popolare emersa da lotte plurisecolari contro il colonialismo e dai movimenti di protesta degli ultimi decenni, che hanno reso possibile il processo costituente; nella plurinazionalità, una forma peculiare dello Stato, in cui sono le nazioni, i popoli, le collettività sociali storicamente escluse a riconoscere lo Stato, e non viceversa; nella decolonizzazione come smantellamento dello Stato nazionale e come creazione di una nuova identità; e nell'aspirazione al *vivir bien*, l'orizzonte alternativo al capitalismo, al neoliberismo e a qualsiasi forma di mercantilizzazione e reificazione della vita[35].

In Ecuador e Bolivia, accolte le rivendicazioni indigeniste relative all'*etnodesarrollo*, i valori ancestrali sono divenuti pilastri della nuova architettura costituzionale. L'attuale affermazione del paradigma del *buen vivir*, o *vivir bien*, è riconducibile a questa rivoluzione epistemologica, tesa al pieno accoglimento del *modus vivendi* e dei sistemi di pensiero indigeni nel tessuto giuridico e pure nell'assetto delle istituzioni dando risalto ai territori dei gruppi autoctoni.

L'idea di sviluppo rappresenta la modalità occidentale per una vita buona, che comprende il vivere meglio; *vivir bien* è la modalità andina, che contempla l'esistenza armoniosa. In una dimensione lata, il termine indica la vita in armonia con la collettività e con la natura, dove la sfera privata e quella comunitaria, e la sfera materiale e quella

[32] R. Viciano Pastor (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

[33] R. Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Corte constitucional de Ecuador para el período de transición, *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, I ed., Corte constitucional del Ecuador, Quito, 2010, p.9 ss.

[34] L. Pegoraro, *Diritto, diritto comparato, altre scienze nello studio del* nuevo constitucionalismo *e del* buen vivir *andino*, in S. Baldin, M. Zago (cur.), *op. cit.*, p.390; R. Viciano Pastor, R. Martínez Dalmau, *op. cit.*, p.1 ss.

[35] *Declaración* del *Tribunal constitucional plurinacional*, n.0030/2014, 28 maggio 2014.

spirituale, sono concepite come interdipendenti[36]. Secondo l'impostazione socialista, il *buen vivir* delinea un modello di sviluppo di ascendenze neomarxiste o socialdemocratiche alternativo al neoliberismo capitalista; al contrario, per gli intellettuali indigenisti si tratta di un'alternativa alla nozione stessa di sviluppo, considerata un tratto distintivo della modernità che non trova equivalenti nelle cosmovisioni andine[37].

La relazionalità fra le persone e con la natura è la caratteristica fondamentale del *vivir bien*[38]. Secondo la concezione indigena, tale concetto va inteso in riferimento a un territorio che comprende tre sfere – la parte coltivata, il bosco e l'acqua – e che costituisce un mondo vitale in cui interagiscono elementi materiali e simbolico-spirituali. Per ottenere le risorse necessarie e per rapportarsi con le tre sfere, agli individui sono richieste abilità che vengono apprese all'interno del gruppo di appartenenza e nelle quali si riflettono i valori di solidarietà, generosità, reciprocità, armonia[39]. Nelle relazioni tra ambiente e sviluppo, l'idea che soggiace al *buen vivir* è quella di perseguire la sostenibilità in senso forte, che comprende il riconoscimento della soggettività giuridica alla natura[40].

Il contrario del *vivir bien* è il *mal vivir*, che può verificarsi nella casa, nella comunità, nel territorio. Quest'ultima ipotesi può accadere introducendo valori estranei alla cultura indigena che inducono i soggetti a ricercare beni e risorse per soddisfare aspirazioni egoiste e a sfruttare eccessivamente il territorio, e in definitiva causano lo sfaldamento

---

[36] M. Carducci, *Epistemologia del Sud e costituzionalismo dell'alterità*, «Diritto Pubblico Comparato Europeo», 2, 2012, p.319 ss.; S. Bagni, *Dal* welfare state *al* caring state*?*, in Id. (cur.), *Dallo Stato del* bienestar *allo Stato del* buen vivir. *Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna, 2013.

[37] F. Longato, *Filosofie del* buen vivir *tra passato e futuro*, in S. Baldin, M. Zago (cur.), *op. cit.*, p.56.

[38] O.F. Giraldo, *El discurso moderno frente al "pachamamismo". La metáfora de la naturaleza como recurso y el de la Tierra como madre*, «Polis», 33, 2012, p.7; L. Macas, *El Sumak Kawsay*, in G. Weber (coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*, Centro de investigaciones Ciudad - Observatorio de la cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, 2011, p.47 ss.; J.M. Prieto Méndez, *Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, Cedec, Quito, 2013, p.135 ss. V. altresì: A. Acosta, *El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*, «Policy Paper», 9, 2010, in http://cadtm.org/IMG/pdf/El_Buen_Vivir_en_el_camino_del_post-desarrollo-_Una_lectura_desde_la_Constitucion_de_Montecristi.pdf, consultato il 3 marzo 2017; E. Gudynas, A. Acosta, *La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa*, «Utopía y Praxis Latinoamericana», 53, 2011, p.71 ss.; E. Gudynas, *Buen vivir: today's tomorrow*, «Development», 54, 2011, p.441 ss.; F. Hidalgo Flor, *Buen vivir, Sumak Kawsay: Aporte contrahegemónico del proceso andino*, «Utopía y Praxis Latinoamericana», 53, 2011, p.85 ss.; C. Walsh, *Development as Buen Vivir: Institutional Arrangements and (De)colonial Entanglements*, «Development», 53, 2010, p.15 ss.; S. Baldin, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, *op. cit.*, p.483 ss.

[39] Sul concetto di armonia nelle costituzioni andine si permetta di rinviare a S. Baldin, *The Concept of Harmony in the Andean Transformative Constitutionalism. A Subversive Narrative and its Interpretations*, «Revista General de Derecho Público Comparado», 17, 2015, p.1 ss.

[40] E. Gudynas, *Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después Montecristi*, in G. Weber (coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo*, Centro de investigaciones ciudad - Observatorio de la cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, 2011, p.83 ss.; E.R. Zaffaroni, *La Pachamama y el humano*, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 2012, pp.109 ss.; S. Baldin, *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'*ética ambiental exigente *in America Latina*, in S. Baldin, M. Zago (cur.), *op. cit.*, p.155 ss.

della comunità. Il *mal vivir* può anche essere generato da fenomeni di urbanizzazione e dal deterioramento ambientale, in particolare dalla distruzione della biodiversità, con l'effetto di privare la cultura autoctona dei suoi elementi simbolico-spirituali[41].

La prospettiva del *vivir bien* può dunque definirsi decoloniale come atteggiamento culturale e politico di fondo in quanto, nel rivendicare pari dignità fra le diverse culture, opera una *decolonialidad* rispetto alla "superiorità" della cultura europea[42]. Al contempo, il pensiero sottostante è volto a denunciare forme più o meno occulte di sapere dominante praticato in sede politico-istituzionale[43].

4. Considerazioni finali

Giungendo al termine di questa sommaria illustrazione dei recenti cambiamenti che hanno investito l'area andina, ci chiediamo attraverso quali lenti interpretative si possano e si potranno in futuro valutare gli effetti delle novità introdotte. Una prima chiave di lettura è ravvisabile nel sistema delle autonomie indigene che esalta il principio dell'autodeterminazione. Oltre a comprendere se l'autogoverno sia effettivamente garantito, sarebbe interessante indagare il sistema dei valori autoctoni delle singole comunità, ad esempio tramite l'analisi del contenuto degli statuti dei territori gestiti dai nativi.

Uno spunto in tal senso è lo statuto autonomico originario del municipio di Totora Marka in Bolivia. È la prima "carta organica" indigena a essere stata dichiarata conforme a costituzione da parte del Tribunale costituzionale plurinazionale. A seguito di questo accertamento preventivo obbligatorio, lo statuto è entrato in vigore nel 2013. L'autonomia indigena si invera a partire dalla cosmovisione andina e dalle sue quattro dimensioni: *Ajayu*, *Yatiña*, *Luraña*, *Atiña de Jach'a Qhana*[44]. Numerosi sono i principi e i valori ancestrali su cui si regge la comunità, che delineano un sistema sociale, politico, giuridico ed economico aderente alla cosmovisione indigena. Si tratta di un complesso di valori e di stili di vita da raffrontare con i precetti costituzionali e con le correnti teoriche soggiacenti al *buen vivir*. Lo studio delle "carte organiche" potrebbe inoltre consentire di desumere, almeno per sommi capi, le forme politiche ed economi-

[41] F. Longato, *op. cit.*, p.58 s.

[42] B. Marañón Pimentel, *Crisis global y descolonialidad del poder: la emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria*, in Id. (coord.), *Buen vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, Unam, México, 2014, p.36 ss.

[43] S. Rivera Cusicanqui, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2010, p.53 ss.

[44] *Ajayu* indica il pensiero filosofico e spirituale, che comprende l'identità e la cultura di questo popolo; *Yatiña* è relativo alla conoscenza scientifica e tecnologica ancestrale, che si manifesta nell'educazione, nella salute, nello sport e nei mezzi di comunicazione originari; *Luraña* è l'istanza di sviluppo delle abilità produttive artigianali e intellettuali al servizio della comunità; *Atiña de Jach'a Qhana* è il sistema di governo. Lo statuto è reperibile in http://ftierra.org/index.php/component /attachments/download/22, consultato il 3 marzo 2017.

che prescelte all'interno dei rispettivi territori, da comparare con gli assetti statali radicati su una visione occidentale.

Un'ulteriore chiave di lettura è data dall'attuazione stessa delle politiche economiche, che dovrebbero collocarsi su una linea aderente ai principi ispiratori del *buen vivir*. Sotto questo profilo si registrano già delle zone d'ombra. Alcuni studiosi osservano infatti che il *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013* dell'Ecuador e il *Programa nacional de gobierno 2010-2015* della Bolivia si preoccupano soprattutto di affermare un più forte controllo statale sulle attività economiche, in particolare quelle che gravitano attorno allo sfruttamento dei giacimenti minerari, riducendo i proventi spettanti alle multinazionali; per il resto, le priorità economiche appaiono aderenti al modello classico di modernizzazione, anziché ai principi ispiratori del *vivir bien* e alle concezioni indigene sottese[45].

Riferimenti bibliografici / References

Acosta A., *El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*, «Policy Paper», 9, 2010, in http://cadtm.org/img /pdf/el_buen_vivir_en_el_camino_del_post-desarrollo-una_ lectura_desde _la _ constitucion_de_montecristi.pdf, consultato il 3.3.2017.

Arangio Ruiz G., *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, «Enciclopedia Giuridica», VI, 1988, pp.1-13.

Arkonada K., *Mundo: crisis de civilización y vivir bien*, in http://servindi.org/actualidad /18323, consultato il 3.3.2017.

Ávila Santamaría R., *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*, Abya-Yala, Quito, 2011.

Aylwin J., *Globalization and Indigenous Peoples' Rights: An Analysis from a Latin American Perspective*, «Cahiers Dialog», 1, 2008, pp.1-36.

Bagni S., *Dal* welfare state *al* caring state*?*, in Bagni S. (cur.), *Dallo Stato del* bienestar *allo Stato del* buen vivir. *Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Filodiritto, Bologna, 2013.

Baldin S., *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'*ética ambiental exigente *in America Latina*, in Baldin S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il* buen vivir *andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014.

Baldin S., *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», 143, 2015, pp.483-530.

Baldin S., *Lo statuto costituzionale dei popoli autoctoni in Bolivia con particolare riguardo alla giustizia indigena*, «federalismi.it», 2015, pp.1-34.

Baldin S., *The Concept of Harmony in the Andean Transformative Constitutionalism: A Subversive Narrative and its Interpretations*, «Revista General de Derecho Público Comparado», 17, 2015, pp.1-25.

[45] A. Mancuso, *op. cit.*, p.114 s.

Bengoa J., *¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?*, «Cuadernos de Antropología Social», 29, 2009, pp.7-22.

Bonfil Batalla G., *El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*, in Bonfil G. *et al*., *América Latina: Etnodesarrollo y etnocidio*, Flacso, San José, 1982.

Cammarata R., *I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, «Sociologia del Diritto», 1, 2006, pp.45-76.

Carducci M., *Epistemologia del Sud e costituzionalismo dell'alterità*, «Diritto Pubblico Comparato Europeo», 2, 2012, pp.319-325.

Carroll W.K., *Hegemony, Counter-hegemony, Anti-hegemony*, «Socialist Studies», 2, 2006, pp.9-43.

Colajanni A., *Introduzione. Le popolazioni indigene e lo sviluppo: azioni, reazioni, interpretazioni*, in Colajanni A., Mancuso A., *Un futuro incerto. Processi di sviluppo e popoli indigeni in America Latina*, Cisu, Roma, 2008.

Distefano M. (cur.), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Cedam, Padova, 2014.

Echavarría C., *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*, in Villas-Bôas R.C., Page R. (eds.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio*, III ed., Cnpq/Cyted, Rio de Janeiro, 2001.

Giddens A., *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford, 1990.

Giraldo O.F., *El discurso moderno frente al "pachamamismo": La metáfora de la naturaleza como recurso y el de la Tierra como madre*, «Polis», 33, 2012, pp.1-11.

Giraudo L., *La questione indigena in America Latina*, Carocci, Roma, 2012, in http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous%20Peoples%20and%20the%20MDGs.pdf, consultato il 3.3.2017.

Gudynas E., *Buen vivir: today's tomorrow*, «Development», 54, 2011, p.441-447.

Gudynas E., *Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después Montecristi*, in G. Weber (coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo*, Centro de investigaciones ciudad-Observatorio de la cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, 2011.

Gudynas E., Acosta A., *La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa*, «Utopía y Praxis Latinoamericana», 53, 2011, pp.71-83.

Hidalgo Flor F., *Buen vivir, Sumak Kawsay: Aporte contrahegemónico del proceso andino*, «Utopía y Praxis Latinoamericana», 53, 2011, p.85-94.

Klare K.E., *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, «South African Journal on Human Rights», 14, 1998, pp.146-188.

Lanni S. (cur.), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Esi, Napoli, 2011.

Lanni S., *Diritti indigeni e tassonomie del sistema in America Latina*, «Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi», 2013, pp.159-183.

Lazzari F., *Le solidarietà possibili. Sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Longato F., *Filosofie del* buen vivir *tra passato e futuro*, in Baldin S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il* buen vivir *andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014.

Macas L., *El Sumak Kawsay*, in Weber G. (coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*, Centro de investigaciones ciudad - Observatorio de la cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, 2011.

Mancuso A., *Il diritto all'autodeterminazione dei popoli indigeni e le politiche di sviluppo in America Latina*, «Archivio Antropologico Mediterraneo on line», 1, 2013, pp.103-124, consultato il 3.3.2017.

Marañón Pimentel B., *Crisis global y descolonialidad del poder: la emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria*, in Marañón Pimentel B. (coord.), *Buen vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, Unam, México, 2014.

Marks S.P., *Poverty*, in Moeckli D., Shah S., Sivakumaran S., Harris D. (eds.), *Textbook on International Human Rights Law*, Oxford University Press, II ed., 2013.

Mattei U., Nader L., *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Blackwell Publ., Malden-Oxford-Victoria, 2008.

Mazza M., *La protezione dei popoli indigeni nei Paesi di* common law, Cedam, Padova, 2004.

O'Connell P., *On Reconciling Irreconcilables: Neo-liberal Globalisation and Human Rights*, «Human Rights Law Review», 3, 2007, p.483-509.

Pegoraro L., *Diritto, diritto comparato, altre scienze nello studio del* nuevo constitucionalismo *e del* buen vivir *andino*, in Baldin S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il* buen vivir *andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014.

Pigrau Solé A. (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Pisillo Mazzeschi R., *La normativa internazionale a protezione dei popoli indigeni*, in Palmisano A.L., Pustorino P. (cur.), *Identità dei popoli indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Iila, Roma, 2008.

Pradella L., Marois T. (eds.), *Polarizing Development: Alternatives to Neoliberalism and the Crisis*, PlutoPress, London, 2014.

Prieto Méndez J.M., *Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, Cedec, Quito, 2013.

Rajagopal B., *International Law from Below. Development, Social Movements and Thirld World Resistance*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 2003.

Rivera Cusicanqui S., *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2010.

Tauli Corpuz V., *Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals*, 2005, E/C.19/2005/4/Add.13, in Viciano Pastor R. (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

Viciano Pastor R., Martínez Dalmau R., *Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, in Corte constitucional de Ecuador para el período de transición, *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, I ed., Corte constitucional del Ecuador, Quito, 2010.

Walsh C., *Development as Buen Vivir: Institutional Arrangements and (De)colonial Entanglements*, «Development», 53, 2010, pp.15-21.

Wills J., *The World Turned Upside Down? Neo-liberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony*, «Leiden Journal of International Law», 27, 2014, pp.11-35.

Zaffaroni E.R., *La Pachamama y el humano*, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 2012.

Zago M., *Dal Pil al* Buen Vivir*: paradigmi di sviluppo, indici e paesi a confronto*, in Baldin S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il* buen vivir *andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto, Bologna, 2014.

Ricevuto: 14/12/2016
Accettato: 07/03/2017

Poteri nazionali, poteri locali e comunità indigene. Riflessioni a partire da uno studio condotto nello Stato messicano di Oaxaca

Valentina Raffa[*]

Abstract

The Author deals with the subject of the relationship among national powers, local powers and native community, analyzing the institutional transformations consequential to the meeting between the government reforms and the community appeals. To this end it takes in analysis a study on the activities of auto-organization of native groups in some *pueblos* in the Mexican state in Oaxaca that can contribute to the contemporary reflection on the new rules for access to the decision-making from the local communities.
Keywords: power, State, indigenous communities, participation, Mexico

La Autora analiza la relación entre poderes nacionales, poderes locales y comunidades indígenas, tomando en cuenta las transformaciones institucionales resultantes del encuentro entre las reformas gubernamentales y las instancias comunitarias. Estudia las actividades de auto-organización en algunos pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, como contribución a la reflexión contemporánea sobre las modalidades de acceso a los procesos decisionales por parte de las comunidades locales.
Palabras clave: poder, Estado, comunidades indígenas, participación, México

L'Autrice analizza il rapporto tra i poteri nazionali, locali e le comunità indigene considerando le trasformazioni istituzionali conseguenza dell'incontro delle riforme governative con le istanze comunitarie. Studia le attività di auto-organizzazione attivate in alcuni *pueblos* indigeni nello Stato di Oaxaca quale contributo alla più ampia riflessione sulle modalità di accesso delle comunità locali ai processi decisionali.
Parole chiave: potere, Stato, comunità indigene, partecipazione, Messico

Introduzione

Il problema di come le comunità locali possano accedere ai processi decisionali incidendo sulle politiche che hanno a che fare con i loro territori e le loro specificità è oggetto di un dibattito intenso da diversi anni in Italia (Donati, 1993; Bobbio, Pomatto, 2007; Colozzi, 2012; Della Porta, Piazza, 2008; Torrigiani, 2009; Lazzari, 2004; De Nardis, 2014). Quel che è certo è che la partecipazione continua a diffondersi rapidamente nelle democrazie occidentali contemporanee (Moini, 2012; Lorenz, 2010) e non solo.

[*] Università degli studi di Messina (Italia); vraffa@unime.it.

La svolta partecipativa che ha caratterizzato le teorie e le pratiche democratiche tanto nei Paesi a democrazia rappresentativa consolidata quanto in quelli da poco liberatisi da regimi autoritari risale agli anni Novanta del XX secolo (Dryzek, 2000). Se nel primo caso le pratiche democratiche erano finalizzate alla produzione di forme di *collaborative governance* (Newman et al., 2004) per il miglioramento delle democrazie, nel secondo esse sono servite al consolidamento delle democrazie rappresentative stesse; una sorta di «democratizzazione delle democrazie», per dirla con de Sousa Santos (2005), indirizzata a garantire una maggiore uguaglianza sociale ed economica e ridurre la povertà (Gaventa, 2007). Da allora, accanto alle tradizionali forme di partecipazione basate sulla rappresentanza politica e sul meccanismo del voto, si stanno diffondendo e istituzionalizzando forme nuove di partecipazione in cui i cittadini diventano attivi nei processi di *policy making*[1] per rispondere ai bisogni che interessano direttamente le comunità.

La partecipazione acquista un nuovo volto, differenziandosi da quella sviluppatasi a partire dalla fine degli anni Sessanta, volta a riequilibrare le relazioni di potere influenzate dall'autoritarismo delle istituzioni formative, produttive e sociali e a rivendicare una maggiore uguaglianza sociale (Moini, 2012). Le nuove pratiche partecipative non riguardano solo i rapporti tra politica e società, non intervengono, esclusivamente sul sistema di regolazione politico-istituzionale, ma s'inseriscono nella relazione complessa tra politica, economia e società in cui la politica riveste un ruolo sempre più residuale. I modelli di partecipazione della fine degli anni Sessanta e quelli che iniziano a delinearsi dagli anni Novanta si differenziano sostanzialmente. Tuttavia, secondo l'analisi di Moini (2012) che qui si condivide, c'è un elemento che li accomuna, seppur con sviluppi diversi: il momento in cui si diffondono coincide con le trasformazioni del sistema capitalistico (dal capitalismo moderno a quello evoluto alla fine degli anni Sessanta, da questo a quello globale dagli anni Novanta in poi).

Nel primo caso, negli anni Settanta, inizia la crisi del modo di produzione industriale e dei suoi meccanismi di riproduzione istituzionale attraverso i sistemi di *welfare*. Seppure lo Stato continui a mantenere il suo ruolo di regolazione sociale ed economica, diverse identità collettive, eterogenee e fortemente coese all'interno, chiedono di partecipare alle scelte politico-istituzionali in vari settori della vita pubblica, compreso quello dell'economia. In Italia sono gli anni delle lotte operaie che mettono in discussione il modello economico-industriale e il mondo del lavoro.

Nel secondo caso, dagli anni Novanta in poi, la globalizzazione dell'economia favorisce la mobilità dei capitali e produce la deterritorializzazione della produzione. La competizione economica globale è sempre più legata alle scelte dei sistemi locali (Trigilia, 2005) e i territori diventano i soggetti centrali intorno ai quali si sviluppano le istanze di partecipazione. In questo caso non nascono da conflitti sociali, ma da occasioni create dagli attori politici e istituzionali; si caratterizzano per una strutturazione tecnica e coinvolgono non più soggetti collettivi, ma individuali (Costabile, Fantozzi, Turi, 2006; Gelli, 2007; Ruvolo, 2008; Moini, 2012).

[1] Moini (2012) evidenzia come questo aspetto sia analizzato, ad esempio, dagli *urban studies*.

Inoltre, le profonde trasformazioni che i processi di globalizzazione stanno producendo nelle società contemporanee, non ultime la crisi dell'autorevolezza delle istituzioni e degli attori classici della politica come i partiti (Saccà, 2015), e la difficoltà dei cittadini a incidere sulle politiche neoliberiste, chiamano in causa la necessità di riconsiderare in termini globali il tema del rapporto tra le esigenze dei cittadini e le politiche istituzionali. Può risultare utile, a tal fine, analizzare questa relazione all'interno di contesti socio-politici non occidentali come possono essere quelli indigeni, che presentano articolate modalità di relazione politico-amministrativa tra istituzioni e attori sociali. Un'operazione che richiede distanza da una visione eurocentrica della politica e da una sua interpretazione in termini assoluti.

Nelle pagine che seguono ci si soffermerà a considerare una ricerca condotta alcuni anni fa, che potrebbe offrire un opportuno contributo alla riflessione sulla democrazia partecipativa, diventata centrale nell'attuale dibattito politico internazionale e per l'agenda politica dei governi locali[2]. Attraverso alcune interviste in profondità, la ricerca considera l'organizzazione politico-amministrativa di alcuni *pueblos* della regione mixteca, nello Stato messicano di Oaxaca. Si tratta di villaggi di montagna e costieri abitati da popolazioni mixteche e zapoteche, alcuni dei quali caratterizzati da un sistema di cariche assunte attraverso le elezioni e la mediazione dei partiti politici, altri attraverso il sistema degli *usos y costumbres*. In quest'ultimo caso le cariche, religiose e politiche sono attribuite dalla comunità in assemblea generale e per alzata di mano, sono gratuite e obbligatorie, nel senso che, teoricamente, devono essere ricoperte a turno da tutti gli abitanti.

Si è scelto di utilizzare l'intervista in profondità come strumento di ricerca, indagando su alcuni nodi tematici d'interesse tra cui il potere, la responsabilità, la partecipazione comunitaria, gli interessi collettivi, i rapporti tra le cariche locali e le istituzioni nazionali, il ruolo dei partiti politici, il conflitto, l'economia comunitaria. Le interviste sono state rivolte a dieci responsabili amministrativi, cinque donne e cinque uomini, tanto nei *pueblos* per *usos y costumbres* (Macuilxóchitl, Magdalena Jaltepecnochiz, San Juan Copala, Santana del Valle, San Agustinillo) quanto in quelli "per partiti politici" (Chalcatongo). Come anticipato gli intervistati sono di origine mixteca e zapoteca e vivono in *pueblos* di montagna e costieri. Sono stati intervistati anche due testimoni privilegiati, studiosi e esperti di patrimonio culturale indigeno. Per una più incisiva osservazione partecipante si è assistito alle feste e alle assemblee in cui si assumevano le decisioni della comunità.

In questo saggio ci si limiterà a ricostruire l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi politico-amministrativi dei *pueblos* come utile contributo alla riflessione sul rapporto tra livelli diversi di potere e la relazione che unisce la politica alla partecipazione.

Si focalizzerà l'attenzione sul rapporto tra poteri nazionali, poteri locali e comunità indigene e le loro implicazioni a livello istituzionale, delle riforme governative e delle istanze della tradizione comunitaria. Come si vedrà, la difficoltà a far dialogare questi

[2] Ricerca condotta nel 2009 e i cui risultati sono stati pubblicati e discussi in Cammarota (2010) e in Cammarota, Raffa (2015) di cui questo saggio è in parte un'ulteriore riflessione.

due livelli potrebbe almeno in parte risolversi nella gestione della mutevolezza della domanda politica da parte delle *élite* locali, con l'assunzione dei cambiamenti e la loro gestione in forma istituzionalizzata.

1. Strumenti di analisi e possibili chiavi di lettura

Una possibile cornice teorica all'interno della quale poter inquadrare l'analisi è quella che problematizza il rapporto tra i processi di modernizzazione e le culture cosiddette tradizionali[3]. Queste ultime restano spesso ingabbiate in due immaginari opposti: uno che le rappresenta come arretrate e passive appartenenti al passato (Fabian, 1983), un altro che le colloca dentro una dimensione altra, un paradiso primordiale e nostalgico che l'Occidente ha perduto a causa della modernizzazione (Said, 1993; Geertz, 1999). In entrambi i casi siamo di fronte al *denial of co-evalness* (Fabian, 1983), alla pratica etnocentrica di negare che le culture altre condividano la contemporaneità globale, e all'idea coloniale secondo la quale "l'altro" sia arretrato rispetto ad una cultura occidentale moderna dominante.

Questo immaginario è funzionale alla politica d'esclusione dei popoli indigeni dal diritto all'autodeterminazione e alla sovranità sui territori che abitano e sulle loro risorse. La postmodernità si costituisce come uno spazio di conflitto tra i processi di omologazione verso un modello culturale unico e le resistenze culturali che rivendicano la "tradizione" come elemento essenziale del proprio presente e del proprio futuro. La questione è studiare come si risolve questa tensione.

Nel caso che ci interessa, si tratta di capire che forma hanno assunto le organizzazioni politiche indigene nel momento in cui sono state costrette a confrontarsi con le istanze modernizzatrici dello Stato-nazione.

Un suggerimento per una possibile lettura che non interpreti la questione solo nei termini di un annullamento della cultura nativa a fronte dell'omologazione ad un modello culturale unico, viene da Eisenstadt (1997). Secondo lo studioso la modernità è da intendersi come una pluralità di modelli che si dispiegano in maniera diversa a mano a mano che entrano in contatto con le specificità sociali dei vari contesti occidentali ed extra-occidentali. Nelle diverse società incorporate al processo di modernizzazione, le premesse del programma culturale occidentale vengono accettate dalle *élite* locali in parte, attraverso un processo di selezione e interpretazione. Lo scopo è quello di non rimanere fuori dal sistema globale senza però esserne totalmente assorbite.

Dall'interazione continua tra il modo in cui le premesse culturali, le esperienze storiche e la modernità impatta sulle società locali, nascono nuovi modelli culturali.

[3] Un tema, questo, molto caro agli studi sullo sviluppo, a partire dalla teoria classica della modernizzazione elaborata da Rostow (1960), passando per la teoria della *dependencia* (Frank, 1969; Baran, 1957), finendo al filone di studi post-coloniali (Said, 1993; Spivak, 2002; Arce y Long, 2000; Appadurai 2001; Chambers, 2003; Escobar, 2009).

Come vedremo più avanti, il caso oggetto di studio della nostra analisi sembra rispondere ad un meccanismo di questo tipo. La struttura del particolare sistema di organizzazione socio-politica delle comunità indagate, il cosiddetto sistema per *usos y costumbres*, risulta nascere proprio da una forma di compromesso tra tradizione indigena e processi di modernizzazione di cui lo Stato-nazione è il simbolo. Un accordo in base al quale la funzione di regolazione sociale svolta dallo Stato è limitata a favore di una maggiore autonomia da parte dei gruppi nativi locali nella gestione del territorio.

Se si volesse trovare una chiave di lettura capace, forse, d'interpretare questa singolare relazione tra lo Stato messicano e le comunità mixteche, si potrebbe attingere dal bel lavoro di De Certeau (2001), *L'invenzione del quotidiano.* Parafrasando le sue pagine, dinnanzi alla presenza opprimente di poteri e istituzioni, nessuna situazione è immodificabile a priori. Questo perché al di sotto del macro-potere si muovono delle micro-esistenze capaci, attraverso delle tattiche che nascono dalle pratiche quotidiane, di guadagnarsi spazi di micro-libertà e quindi di schivare i colpi del potere, resistendogli senza sottrarsi. La presenza di un'organizzazione politico-amministrativa che s'ispira, seppur con delle complessità, alla tradizione nativa all'interno di una struttura statale federale come quella messicana è indice di un tentativo, da parte delle *élite* indigene, di mettere in atto strategie di mantenimento di un'autonomia e di una libertà dal potere del governo centrale. Lo è ancora di più se si tiene in conto la spietata politica di nazionalizzazione condotta dallo Stato a partire dalla costituzione repubblicana (1824), che ha avuto delle conseguenze devastanti per i popoli indigeni che abitavano il Messico, sia dal punto di vista della perdita di sovranità su porzioni di territorio, sia da quello della minaccia all'identità culturale (Cammarota, 1990).

L'autodeterminazione di queste comunità si lega ad una visione della politica intesa proprio come gestione della cosa pubblica nell'interesse collettivo, dunque ad un'idea ben diversa da quella occidentale di weberiana memoria (1919), che coincideva nella direzione, o nell'influenza sulla direzione, di uno Stato.

Il principio sul quale si è strutturata questa autonomia è quello della *comunalidad*, che in un certo senso definisce il modo di vita tradizionale dei popoli originari dello Stato di Oaxaca (Maldonado, 2010): la reciprocità basata sull'*ayuda mutua*, il potere nelle mani della collettività rappresentata dall'assemblea generale, la volontà di servire gratuitamente la comunità assumendosi compiti spesso onerosi, la difesa della propria eredità culturale e storica, di cui si parlerà più avanti, costituiscono alcuni degli elementi della *comunalidad*. Quest'ultima può riprodursi solo all'interno della comunità, intesa come un insieme di famiglie strette in un intenso tessuto sociale basato sul principio di reciprocità (Maldonado, 2002).

All'interno di questo contesto il tema della partecipazione assume un ruolo centrale, presentando delle peculiarità che tra poco vedremo.

Bisogna specificare che l'esistenza di organizzazioni politiche indigene all'interno di strutture istituzionali che s'ispirano alla tradizione occidentale (pur avendo sviluppato le loro specificità) non è priva di conflitto. Lo Stato tende infatti a imporre i propri vincoli attraverso un sistema di dipendenza amministrativa (i *municipi*, in italiano i comuni), basato sull'espropriazione del potere delle comunità per mezzo dei *caciques*, ovvero le

élite locali, delegati del governo o deputati. Inoltre l'economia di mercato tende a interferire sulle economie locali delle comunità.

Nel periodo precoloniale la regione mixteca era un territorio boscoso diviso in diverse aree geopolitiche, ciascuna organizzata in uno o più regni differenti con tante varianti della lingua indigena (Jansen e Van Broekhoven, 2008). Ogni regno antico (*nuu teyu* che significa *pueblo*, trono) era un'unità autonoma, una nazione ricca di risorse e con una civiltà raffinata e un governo ereditario. Elementi importanti nella comunità sovrana erano la reciprocità, il lavoro comunitario e la fede che, come vedremo, persistono ancora oggi. Fu su questa struttura che s'impose violentemente il sistema coloniale, degli spagnoli prima, dello Stato-nazione poi, trasformando radicalmente l'ordinamento sociale indigeno.

Nelle pagine che seguono si cercherà di analizzare questo processo di trasformazione, con uno sguardo alle modalità attraverso le quali le comunità indigene gestiscono i mutamenti delle richieste politiche esterne, istituzionalizzandole in modelli socio-politici altri. La tesi è che nella contemporaneità i popoli indigeni mesoamericani cerchino di conciliare il loro modo di vita con le necessità di uno Stato messicano riformulato e interculturale, senza chiedere l'indipendenza, ma presentando istanze di autonomia (Grillo, Valladolid e Rengifo, 1993).

2. Dai partiti politici agli *usos y costumbres*

La Mixteca è un territorio pluriculturale, abitato da popoli con lingue e culture diverse. È divisa in circa 9.000 località, ciascuna delle quali è una comunità (o *pueblo* come unità residenziale). Possiamo definire la comunità come uno spazio collettivo di proprietà comunale in cui ciascuna famiglia possiede un terreno urbano e un altro da coltivare, e all'interno del quale sono contenuti insiemi di relazioni basate sul principio di reciprocità (Maldonado, 2010; Díaz, 2001; Martinez, 1995). Queste località, a loro volta, sono raggruppate in 570 *municipi*. Un *municipio* è costituito dalla *cabecera municipal* e da altre comunità meno popolose. I nuclei urbani, soprattutto se con più di 500 abitanti, si dividono in quartieri, sezioni, piccole frazioni residenziali. L'instaurazione di confini tra i territori abitati dalle popolazioni indigene è il risultato dell'invasione spagnola.

Ad occuparsi dell'organizzazione socio-politica dei *municipi* sono i *cargos civiles y religiosos*, autorità elette per la gestione della vita comunitaria, ciascuna con un compito specifico. A seconda del sistema di elezione delle cariche esistono due tipi di *municipi*: quelli in cui le cariche vengono elette attraverso il sistema elettorale gestito dai partiti politici, e quelli (la maggior parte, trattandosi del 69% circa) in cui l'elezione avviene secondo il sistema cosiddetto di *usos y costumbres*.

Nei primi, i partiti politici controllano il sistema elettorale e influiscono sull'elezione dell'una o dell'altra persona. Nei secondi (ed è questo che li rende interessanti ai nostri occhi) tutta la comunità, riunita in assemblea generale, vota per alzata di mano a favore di

quella persona che ritiene idonea ad assumere una determinata carica. Viene eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Qualsiasi abitante del *pueblo* può essere eletto.

L'assemblea generale, che è sovrana e agisce per l'interesse e il bene della comunità, è l'organo che sta alla base dell'organizzazione comunitaria e che fa avvicinare questo sistema ad una forma di democrazia diretta. Essa tende a prendere decisioni all'unanimità, evitando il conflitto dovuto alla differenza d'opinione ed è lo spazio in cui tutti gli abitanti partecipano alla gestione della cosa pubblica. Così ne parla uno degli intervistati, l'ex *regidor de obra* di Santa Ana del Valle.

> Tutti i cittadini possono fare delle domande, possono chiedere dei chiarimenti, si possono approfondire molti temi. É un bel momento e tutti stanno in silenzio.

Le comunità organizzate secondo il sistema "per usi e costumi" sono molto piccole (la qual cosa permette di riunirsi in assemblea generale, impossibile nei *pueblos* più numerosi dove invece penetrano i partiti politici) e si caratterizzano per un forte controllo sociale. Chi assume una carica è infatti obbligato a svolgere il proprio mandato gratuitamente e, ancora una volta, in nome dell'interesse comunitario. Chi è un semplice cittadino deve comunque cooperare, secondo le sue possibilità, alla gestione e all'amministrazione del *pueblo*, con l'obbligo di rispettare le norme imposte dall'assemblea generale, ovvero da tutti i cittadini.

Un aspetto molto importante riguarda la remunerazione per lo svolgimento della carica che, mentre è prevista nelle comunità cosiddette "per partiti politici", non lo è nelle altre. Nelle comunità *por usos y costumbres*, chi viene chiamato dall'assemblea a svolgere una funzione lo farà gratuitamente e sarà ricompensato dal prestigio sociale.

Un elemento che emerge dalle interviste è il carattere meno conflittuale delle comunità "per usi e costumi", dovuto all'assenza, a livello comunitario, della politica istituzionale. Sicuramente, come evidenziano Maldonado (2010) e Bartolomé e Barabas (1998), qualsiasi forma di frazionismo attenta all'unità dell'assemblea, e quindi al cuore della comunità; si cerca così di cooptare autorità o persone la cui influenza all'interno del *pueblo* sia legittimata dalla tradizione.

La *presidente municipal* di Chalcatongo, *pueblo* a sistema partitico, non si sbilancia sul tema della conflittualità, ma nell'intervista evidenzia che

> la presenza dei partiti permette di ricevere maggiori risorse. Per esempio abbiamo il caso di San Pedro Molinos, *municipio* per usi e costumi, a cui arrivano 200.000 *pesos* all'anno, mentre io, per il mio *municipio*, ricevo annualmente circa 12.000.000 di *pesos* da impiegare in opere comunitarie. Riceve più benefici un *municipio* basato sui partiti che un *municipio* orientato dagli usi e costumi.

La *regidora de salud* dello stesso *municipio*, invece, afferma che la presenza dei partiti politici nei *pueblos*

> alimenta i problemi, perché in un certo senso non tutta la gente è d'accordo, perché ciascun partito la pensa in un determinato modo… Invece in un *pueblo* per usi e costumi tutto si decide secondo la stessa linea, secondo appunto la legge che hanno loro come *pueblo* per usi e costumi. Qua invece

no, perché sempre i partiti politici pensano ciascuno differentemente dall'altro e ciascuno cerca di ostacolare l'altro, quindi questo crea un poco di difficoltà.

In un *pueblo* a sistema per usi e costumi un altro intervistato evidenzia la problematicità del sistema partitico.

Già è difficile trovare qualcuno capace di risolvere i problemi della comunità tra di noi che ci conosciamo tutti, figuriamoci quanto può essere difficile quando qualcuno viene imposto dal partito.

Il sistema elettorale "per usi e costumi", riconosciuto legalmente dallo Stato di Oaxaca nel 1995, e il sistema delle cariche sono talmente intrecciati da costituire un'unica struttura istituzionale; un modello alternativo a quello tradizionale prescritto dalla Costituzione messicana, sul quale si basa l'organizzazione della vita pubblica all'interno della società indigena. Un'organizzazione che è un ibrido, frutto di una costante rielaborazione legata alle trasformazioni dello Stato coloniale prima, e a quelle dello Stato nazionale dopo; al mutamento della società indigena a contatto con le istituzioni moderne.

Dagli anni Trenta in ciascun *municipio* le elezioni dei deputati, a livello locale e federale, sono avvenute ininterrottamente nell'ambito del *Partido revolucionario institucional* (Pri)[4] che indicava i nomi dei candidati ufficiali e che esercitava un controllo diretto sui procedimenti elettorali. Il rapporto che legava lo Stato e le comunità indigene era di carattere «clientelare e corporativista» (Recondo, 2006: 7).

Fu grazie agli accordi di San Andrés Larraínzar tra l'*Ejército zapatista de liberación nacional* (Ezln) e il governo federale (16 febbraio del 1996) che iniziò a concretizzarsi l'idea di una riforma costituzionale a favore dei diritti dei popoli indigeni. Grazie a questi accordi, conseguiti tra forti difficoltà e conflitti, lo Stato riconosceva ai popoli nativi il diritto di scegliere le proprie autorità municipali sulla base del proprio sistema normativo-culturale, e permetteva la rappresentazione politica, locale e federale, anche al di fuori dei partiti.

Se la riforma costituzionale federale fu approvata nel 2001, nello Stato di Oaxaca, la politica di riconoscimento e di incorporazione del sistema degli usi e costumi nel sistema elettorale locale risale al 1995 (Recondo, 2006). Da allora, 400 *municipi* eleggono i propri rappresentanti secondo gli usi e costumi, senza che i partiti politici entrino nel sistema di elezione[5]. Per la prima volta l'esperienza politica indigena viene

[4] A partire dagli anni Trenta il Pri impose per settantuno anni la sua egemonia sulla nazione, caratterizzandosi di fatto come partito unico attraverso il clientelismo, l'illegalità e la corruzione. Nel 2000 fu sconfitto dal Pan (*Partido acción nacional*), per poi tornare al governo nel 2012. Attualmente è ancora a capo del Paese sotto la guida del presidente Enrique Peña Nieto.

[5] Recondo (2006) fa notare come l'organizzazione "per usi e costumi" sia il prodotto dell'operato di diversi attori politici: da una parte le istituzioni convenzionali (governo, Pri, partiti d'opposizione), dall'altra le organizzazioni indigene; ciascuno interessato a cercare l'equilibrio politico più conveniente ai propri interessi. Pare che il governo gestito dal Pri scelse di legalizzare gli usi e costumi per evitare che il suo potere potesse destabilizzarsi dinanzi alle pressioni delle organizzazioni indigene sostenute dal

riconosciuta dallo Stato-nazione e accettata come espressione dell'identità locale (Bartolomé, 1997[b]) in un momento di trasformazione caratterizzato, da una parte, dalla nascita di nuovi partiti e organizzazioni, dall'altra dall'aumento delle rivendicazioni delle comunità native.

L'istituzione del sistema per usi e costumi ha certamente sollevato una serie di problemi nei vari *municipi*. Primo fra tutti la difficile convivenza, nello stesso territorio, tra due ordinamenti giuridici: quello locale[6] per le elezioni municipali e quello convenzionale per le elezioni statali e federali. La convivenza si traduce nella difficile coabitazione tra un sistema di diritto in cui il valore assoluto è la comunità (qui il diritto a votare è dato dalla partecipazione ai lavori comunitari) e un altro in cui il valore assoluto è l'individuo (il diritto di voto dipende dalla maggiore età e dall'iscrizione alle liste elettorali).

La legalizzazione degli "usi e costumi" nello Stato di Oaxaca è stata oggetto di un grande dibattito a livello nazionale tra le posizioni che vedevano l'autonomia indigena come la richiesta di un diritto legittimo e quelle che la concepivano come una forma di istituzionalizzazione della discriminazione verso i popoli nativi, oltre che eredità del sistema politico, religioso e amministrativo spagnolo (Recondo, 2006). Un sistema influenzato dagli interessi delle *élite* meticce e latine, e da quelli dei governi post-rivoluzionari, il cui fine è l'imposizione della propria egemonia sulle comunità indigene.

Alcune letture sottolineano l'artificiosità di questo sistema (Bartolomé, 1997[a]; Viqueira, 1995), e lo considerano una creazione della corona spagnola (Bartolomé, 1997[a]). Sierra (1997) sottolinea come l'enfatizzazione del concetto di comunità abbia finito con il giustificare pratiche tradizionali in continuità con il passato preispanico. Ciò, però, nasconde il rischio di assolutizzare l'identità e non considerarla come prodotto di relazioni sociali storicamente negoziate. Secondo la studiosa interpretare gli *usos y costumbres* come eredità della tradizione precoloniale potrebbe essere controproducente, come lo sarebbe impedire alle donne di partecipare alla vita politica perché così è previsto dalla tradizione ancestrale (Peralta, 2005).

---

movimento zapatista e a quella dei partiti dell'opposizione, contrarie al fatto che il Pri avesse il monopolio delle comunità, controllandone le elezioni.

[6] Il sistema giuridico locale o tradizionale, utilizzato in ciascun municipio per le elezioni municipali, non è quello originario delle comunità indigene. È il risultato di numerose trasformazioni avvenute a seguito dell'imposizione del sistema coloniale spagnolo su quello tradizionale indigeno prima, e del sistema messicano dopo. A questo proposito Carmen Cordero sostiene che i popoli indigeni abbiano assimilato gli elementi strutturali del sistema sociale, politico e giuridico straniero, e abbiano cercato poi di dimenticarlo adattandolo alla propria tradizione giuridica, al proprio sistema di credenze, alle proprie necessità, con l'obiettivo di riappropriarsi di un sistema tradizionale che potessero sentire proprio. Ad esempio durante il periodo coloniale il sistema giuridico indigeno, di gran lunga lontano dal diritto positivo spagnolo, dovette adattarsi al sistema giuridico europeo per continuare ad esistere. E così, nell'epoca dell'indipendenza, il Messico diveniva una nazione che si reggeva su un sistema giuridico influenzato dal diritto nordamericano e dall'esperienza della codificazione francese. Il principio dell'uguaglianza giuridica, che ignorava la diversità culturale indigena, privava le comunità native del proprio sistema consuetudinario e dei pochi privilegi di autonomia che erano stati concessi loro dalla corona spagnola (Cordero Avendaño de Durand, 2001).

Posizione condivisa anche da uno degli intervistati, Maarten Jansen, secondo il quale

> il sistema degli usi e costumi è un'invenzione per risolvere alcuni problemi locali dovuti al fatto che i *pueblos* erano divisi dalla presenza dei partiti politici. […] È stata una reazione al dominio eterno del Pri, che impediva a certe persone di arrivare ad avere un ruolo politico all'interno del *pueblo*.

Per l'intervistata Aurora Perez

> si parla degli usi e costumi come qualcosa di bello, ma in realtà non è così. Nei *pueblos* per usi e costumi sono tutti uomini, perché quando c'è stata una donna l'hanno subito destituita dalla carica. Questo governo di usi e costumi alla fine arriva dal governo.

La contraddizione che emerge da queste testimonianze stimola alcune riflessioni.

La prima è che non è possibile attribuire maggiore o minore legittimità alla posizione a favore degli usi e costumi. Ciò che è emerso dalle interviste ci permette di evidenziare che entrambe le posizioni sono fondate e dipendono dal punto di vista e dal campo di forza di chi guarda.

La seconda è che essa sintetizza la complessità della relazione che s'intreccia tra i vari livelli di potere: da una parte quelli istituzionali, dall'altra quelli locali cosiddetti "tradizionali", che non possono prescindere da una lettura che li problematizzi.

La terza è che le culture, così come scrive Barabas (2006), non sono «forme essenziali», ma si costruiscono e mutano nel tempo riconfigurandosi in forme nuove. Ciò significa fare i conti con l'annosa questione relativa alla posizione che i popoli indigeni assumono nella contemporaneità globale: partecipi di un mondo in trasformazione o esclusi in difesa della purezza della "tradizione"? Quest'ultima, peraltro, all'interno del sistema per usi e costumi, ha spesso forza di legge vincolando gli abitanti al rispetto di quanto trasmesso dagli avi, con delle conseguenze morali e politiche. Ad esempio, in tema di diritti delle donne, solo l'intervento di alcune attiviste è riuscito a inserire nelle modifiche costituzionali un limite legale alle pratiche tradizionali che violano i diritti umani e, in particolare, quelli delle donne.

3. Le cariche politiche

Prima della conquista spagnola la società indigena era strutturata gerarchicamente e le signorie erano ereditarie. Gli spagnoli trasformarono i signori in *caciques* e imposero sul sistema politico tradizionale quello gerarchico dei *cargos* (detto anche gerarchia civile e religiosa) dando vita ad un impianto politico che, nel tempo, è stato sottoposto ad una serie di aggiustamenti istituzionali, parallelamente al mutamento dello Stato coloniale prima, e dello Stato nazionale dopo.

Le cariche si dividono in civili, religiose (o tradizionali) e sono organizzate secondo una struttura gerarchica. Se le prime gestiscono i rapporti tra la comunità e tutti gli attori

politici e sociali che stanno al di fuori di essa, le seconde, sin dai tempi della colonia, provvedono alle necessità interne alla comunità (educazione, salute, opere pubbliche...).

Entrambe le cariche sono gratuite e obbligatorie e possono essere assunte a turno da tutti gli abitanti della comunità, rispondendo alla logica secondo cui ciascuno ha il dovere di collaborare al buon funzionamento della comunità nell'interesse di tutti.

Esse, nel numero e nel genere, possono variare da comunità a comunità, a seconda della grandezza del pueblo, e generalmente hanno una durata di tre anni. Vengono rivestite sia da uomini che da donne, nonostante queste ultime abbiano maggiori difficoltà sia a gestire la vita familiare con quella pubblica, sia ad essere riconosciute nel loro ruolo a causa del machismo diffuso nella cultura dei *pueblos* (Caballero, 2009).

Scrive Caballero (2009) che nella comunità di San Antonio Huitepec, negli ultimi quarant'anni solo le donne vedove e single hanno potuto svolgere dei ruoli all'interno dell'organizzazione comunitaria, subendo un trattamento discriminatorio rispetto ai colleghi uomini. I loro compiti, infatti, vengono discussi da assemblee di cittadini in loro assenza ed esse devono limitarsi a compiere ciò che il *pueblo* ha deciso (Caballero, 2009).

L'accesso delle donne alle cariche di governo municipale è sempre stato limitato e ostacolato, essendo considerate soggetti vulnerabili e beneficiari passivi a cui si nega, spesso, il diritto di cittadinanza attiva nella vita politica e sociale della comunità. Tuttavia, come rileva uno studio di Barrera-Bassols (2006), negli ultimi vent'anni il numero di donne impegnate in una carica pubblica è aumentato. Secondo i dati forniti dal *National system of municipal information* (2006) le donne *regidoras*sono passate, ad esempio, dal 12% del 1998 al 25% del 2004. Permane comunque una grande disparità con gli uomini, soprattutto per quanto attiene alle cariche più alte e prestigiose. Nei 570 *municipi* di Oaxaca si registrava nel 2004 la presenza di 11 donne nel ruolo di presidente, 9 in quello di sindaco e 161 in quello di *regidora* (su un totale di 2.505) (Barrera-Bassols, 2006).

Questo dato sembra essere confermato anche da una ricerca del 2010 condotta nel *municipio* di Lachatao (Vázquez García, 2011): delle 43 cariche pubbliche più della metà (26) erano assunte da donne, ma solo all'interno dei comitati che si occupavano dei beni comuni (*carguitos* le definisce una delle intervistate). Le cariche di responsabilità e di prestigio erano, invece, di esclusiva competenza degli uomini, la qual cosa si ripeteva anche negli altri *municipi* studiati (18 in tutto).

Le donne indigene sono vittime dell'ordinamento sociale che le relega dentro le mura domestiche con la unica funzione riproduttiva e lontane dal diritto di parola o d'istruzione, lasciando lo spazio pubblico esclusivamente agli uomini (Barrera-Bassols, 2006). Spesso la partecipazione delle donne alla vita comunitaria si esplica attraverso il sostegno al marito nello svolgimento della sua carica.

Barrera-Bassols (2006) individua alcune cause responsabili di un maggiore accesso delle donne alle cariche municipali. Prima di tutto la crescente migrazione degli uomini dalle comunità alle grandi città in Messico e all'estero, in secondo luogo una maggiore scolarizzazione femminile e l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro; infine, l'importante ruolo sociale svolto dalle donne nel sostenere le famiglie e i loro bisogni e

il progressivo loro inserimento nelle correnti democratiche per la lotta all'emarginazione sociale delle comunità indigene a alla discriminazione etnica.

Il faticoso rapporto tra le *mujeres mixtecas* e la partecipazione politica è ben riassunto dalla *presidente municipal* di Chalcatongo de Hidalgo, che evidenzia la difficoltà di essere al contempo lavoratrice e madre, oltre a dover affrontare il pregiudizio degli uomini e delle stesse donne per le quali l'unico ruolo femminile possibile è la cura della famiglia (Barrera-Bassols, 2006; Vázquez García, 2011):

La *presidente municipal* de Chalcatongo osserva infatti:

> non mi volevano come rappresentante del *municipio*, ma alla fine ci sono riuscita perché la gente mi ha appoggiato. Gli uomini, fino alla data di elezione, non mi accettarono, però adesso, con tutto il lavoro che si sta facendo, si stanno rendendo conto che anche noi donne possiamo occupare un posto di responsabilità. […] Non è per parlare male degli uomini, però […] noi donne siamo più attente e capaci di cogliere le necessità all'interno di una comunità, di amministrare i beni e i nostri luoghi. Stiamo amministrando le risorse del *municipio* e stiamo lavorando come mai nessun uomo fino ad ora ha potuto fare.

Comunemente, a partire dai quindici anni, un abitante del *pueblo* che abbia dimostrato onestà e rispetto verso la collettività e verso gli anziani[7], può accedere alla carica che sta alla base della scala piramidale: il *topil de la iglesia*. Si tratta di un vigilante dalle molteplici funzioni, tra cui portare messaggi, coinvolgere la gente nelle feste, svolgere tutte le attività che gli vengono indicate dagli altri funzionari.

Il *topil* è sottoposto a controllo, osservazione e valutazione delle cariche superiori e il suo periodo di attività è un momento importante di prova per accedere alle posizioni superiori. Assumendo il primo *cargo* si diventa *da'a ñuu*, ovvero «figlio del *pueblo*» in lingua mixteca, e come tale portatore di diritti e doveri verso la comunità. Nell'arco del tempo in cui il giovane esercita la funzione di *topil* la famiglia lo assiste affinché la condotta del ragazzo possa essere impeccabile[8]. Per la famiglia l'assunzione di posizioni più alte nella struttura politica è motivo di prestigio sociale e di riconoscimento da parte degli altri membri della comunità.

Una volta compiuti i venticinque anni, e dopo essere stato giudicato positivamente dalla comunità, il giovane è pronto a formare una famiglia e ad assumere cariche di maggiore responsabilità. Raggiunta anche la carica più alta (nella maggior parte dei *pueblos* corrisponde a quella di *presidente municipal*), l'uomo può entrare a fare parte del Consiglio degli anziani (Caballero, 2009; Recondo, 2006), essendosi guadagnato lo *status* di «gente di rispetto» (Cordero, 2001: 47-48).

[7] Come spiega Juan Julián Caballero, l'obbligo di partecipare attivamente alla vita comunitaria è legato al principio del "sentimento" comunitario che si apprende sin da piccoli in famiglia e che sta alla base del vivere in comunità, ovvero del condividere terra, conoscenza, risorse naturali, montagna, aria, guidati dal principio di reciprocità. La reciprocità organizza la vita collettiva; per questo motivo l'obbligo della carica viene accettato come una forma di contributo in cambio di ciò che si riceve dalla comunità (Caballero, 2009).

[8] Il giovane *topil* deve dimostrare senso di responsabilità, semplicità, onestà e rispetto verso gli altri e la capacità di parlare in maniera adeguata e rispettosa dei problemi della collettività (Caballero, 2009).

Il Consiglio degli anziani, in alcune comunità detto anche *cuerpo de caracterizados*, è la carica massima della gerarchia comunitaria. Ha la funzione di consigliare le autorità su questioni di interesse pubblico prima che vengano sottoposte al dibattito dell'assemblea generale. Il Consiglio degli anziani ha una forte autorità morale e ha anche il compito di conservare la tradizione, preservandola dalle ingerenze dei fattori di modernizzazione. Come spiega Caballero, gli anziani del Consiglio non sono tali per età, ma per il fatto che viene loro riconosciuta particolare saggezza e «maturità mentale».

Fino agli anni Settanta il Consiglio degli anziani aveva un potere molto forte all'interno dei *municipi*. Oggi, invece, si è molto indebolito, rimanendo, nella maggior parte dei casi, una struttura formale. Questo è da ritenersi conseguenza dei processi di modernizzazione che tendono a intaccare le strutture tradizionali delle società indigene.

Secondo la *regidora de hacienda* del *municipio* di San Mateo Macuilxóchitl

> oggi c'è il problema che il Consiglio degli anziani non capisce le esigenze della gente perché è attaccato al passato. Non riesce a comprendere che la comunità è cambiata, che ci sono state trasformazioni negli anni e che dobbiamo adattarci a esse.

Quella descritta dall'intervistato Tereso Mejiá Trinidad, *regidor de educación* del *municipio* de Magdalena Jaltepec, è un esempio di gerarchia politica comunitaria.

> Al primo posto vi è il *presidente municipal*; segue il *sindico municipal;* successivamente il *regidor de hacienda y de educación*, poi ancora il *regidor de obras e de salud*; infine il *regidor eclesiástico y de vigilancia* (colui che si occupa dell'organizzazione delle feste religiose).

Maldonado (2010) evidenzia come questa struttura a scaloni sia un tipo «ideale» e come sia stata soggetta a processi d'alterazione in seguito ad alcune trasformazioni sociali, prime tra tutte le emigrazioni dalle comunità. Essa è diventata sempre più flessibile, a tal punto che può accadere che venga attribuita una carica con maggiore responsabilità a chi non abbia mai svolto cariche minori nella scala gerarchica.

Tra le diverse cariche, una funzione interessante sembra essere quella di maggiordomo, colui, cioè, che si occupa dell'organizzazione delle feste religiose con il sostegno del comitato delle feste.

Egli sostiene tutte le spese della cerimonia, compreso l'acquisto delle bibite e del cibo, sebbene ogni membro della comunità contribuisca preparando pietanze o quant'altro necessiti. La funzione di maggiordomo rientra nello spirito della reciprocità comunitaria: a turno tutti sono tenuti ad adempiere a questo compito.

Montes (1998) e Maldonado (2010) sono concordi nel considerare la festa religiosa come strumento attraverso il quale la comunità esprime la propria identità e rafforza i legami sociali.

4. Responsabilità politica e complessità

Lo svolgimento gratuito di una funzione per l'interesse comune è legittimata dal fatto di ricevere, all'interno di una relazione di reciprocità tra individuo e collettività, la stessa quantità di risorse per vivere (acqua potabile, elettricità, strada asfaltata). Ad una risorsa ricevuta, il singolo restituisce alla comunità un servizio, una prestazione nell'interesse di tutti. Riesce così a consolidare la propria identità comunitaria (Caballero, 2009).

Il quadro parrebbe idilliaco se non fosse che non sempre l'accettazione della carica avviene di buon grado. In alcuni casi prevale il desiderio di accedere al mercato capitalistico fuori dalla comunità attraverso lo svolgimento di un'attività che permetta il guadagno personale per il miglioramento della qualità della vita familiare. Questo aspetto è leggibile alla luce del mutamento sociale che ha caratterizzato negli ultimi anni le comunità (Spivak, 2002; Raffa, 2013; Aravena, 2014).

L'ex *regidor de obra* di Santa Ana del Valle dichiara che avrebbe voluto essere pagato per il servizio offerto alla comunità, ma

> il denaro si guadagna con un altro lavoro, come lavorare in campagna, in quel caso è un denaro personale. I *cargos* sono obbligatori. Bisogna farlo.

Anche un altro intervistato condivide la stessa opinione.

> Ah! Se potessi fare qualcosa per me farei certamente dei lavori che mi permetterebbero di guadagnare e di vivere meglio. A me, con tutta sincerità, costa molto svolgere la mia carica, è molto faticoso e non guadagni.

Nel caso in cui qualcuno rifiuti di svolgere la carica attribuitagli dall'assemblea, è invitato dalle autorità a ripensarci. Il richiamo da parte delle autorità ha un'eco molto forte all'interno del contesto sociale comunitario, dal momento che mette in pericolo il prestigio sociale del singolo e della sua famiglia. Un ulteriore rifiuto comporterebbe una sanzione e, nei casi limite, il carcere temporaneo[9].

Nel caso in cui, invece, qualcuno non operasse bene mostrando irresponsabilità dinnanzi alla comunità, l'assemblea generale può intervenire destituendolo dalla carica e posizionandolo in un livello molto basso della scala gerarchica, con conseguenze negative sulla sua reputazione sociale.

L'organo sovrano all'interno del sistema è l'assemblea comunitaria, che è composta da tutti i membri riuniti della comunità. Assume decisioni su importanti questioni di interesse generale e sulle attribuzioni dei *cargos*. Criterio interessante che condiziona la scelta è la capacità del candidato di realizzare opere pubbliche e servizi comunitari. Anche coloro i quali provengano da altri *pueblos* possono infatti acquisire gli stessi

[9] Il carcere è uno strumento punitivo molto poco usato. Si tratta di stanze piccolissime all'interno di normali case in cui l'inadempiente può passare poche ore o al massimo un paio di giorni. La sua funzione è stimolare la riflessione e spingere la persona a ridiscutere la sua decisione.

diritti del gruppo stanziale partecipando ai lavori comunitari. Possono così diventare parte di quella comunità. Altri criteri di scelta riguardano la moralità della persona, la sua condotta sociale, l'educazione nel caso della cariche più alte, un minimo di reddito personale che permetta al soggetto di mantenere la famiglia nel periodo in cui è occupato a svolgere il servizio comunitario.

Questo aspetto chiama in causa la necessità di un'ulteriore riflessione legata alla relazione tra le comunità native e la loro *agency*, lo Stato e il mercato.

Negli ultimi anni la politica dello Stato messicano è stata quella d'intervenire sui territori abitati dai popoli originari imponendo un modello di sviluppo basato sullo sfruttamento di risorse e manodopera. La famiglia da unità produttiva, in cui tutti i membri provvedono alle necessità, è diventata soprattutto un nucleo che «richiede la vendita di forza lavoro o la commercializzazione della sua produzione, per provvedere ai suoi consumi» (Maldonado, 2010: 43-44). Questi nuovi bisogni, insieme alle difficoltà a trovare degne condizioni di lavoro, possono considerarsi una delle cause dei sempre più accentuati processi migratori che costringono molti ad allontanarsi dalle comunità d'origine per trovare altrove condizioni minime di sopravvivenza, spesso aiutati dai partiti politici o dalla chiesa cattolica.

Negli anni Ottanta nacquero inoltre le prime organizzazioni regionali etniche formate sia dalle autorità municipali che dai giovani, con il fine di proteggere l'ambiente e le risorse naturali. Le politiche ambientali attuate dalle *élite* nazionali e locali, strettamente legate ai processi di modernizzazione e alla necessità di accedere al sistema internazionale (Eisenstadt, 1997), hanno generato forti conflitti con le organizzazioni indigene, ispirate da una cosmovisione che cerca, seppur con grandi difficoltà, di resistere al modello di sviluppo capitalistico.

La questione relativa al rapporto tra Stato e comunità indigene potrebbe dunque inquadrarsi all'interno di un differenziale di potere, ma anche all'interno di una diversa concezione del potere. Da un lato la dimensione statale con l'esercizio, legittimato, della forza (Weber, 1922); dall'altro quella indigena, come emerge dalle interviste, con la facoltà delle *autoridades* di attuare le decisioni legittimate dall'assemblea generale e finalizzate esclusivamente al bene comune. Sembrerebbe dunque più corretto parlare di autorità, come peraltro chiarisce il *suplente del agente municipal* del *municipio* di San Mateo Macuilxòchitl

> qualcosa che ti viene dalla gente del tuo *pueblo*, un riconoscimento e una sorta di legame di fiducia.

Per un altro intervistato

> potere vuol dire che l'autorità è autonoma di prendere le sue decisioni con il volere dell'assemblea generale, per costruire opere o fare lavori per lo sviluppo. […] In pratica il potere consiste nel fatto che abbiamo autonomia rispetto al governo centrale, ma ovviamente non rispetto al nostro *pueblo*.

5. La reciprocità e la gestione comunitaria del bene pubblico

«Io sono parte della comunità ed essa è parte di me: tutti e ciascuno degli individui la compongono, la sostengono e la comunità protegge tutti, ciascuno allo stesso modo. Andare contro di essa è come andare contro tutti e contro ciascuno di noi, cioè contro il popolo stesso» (Cardoso de Oliveira, 2004: 66). È questa la relazione che lega la comunalità al principio di reciprocità che, insieme al dono e al principio della redistribuzione delle risorse, costituiva elemento fondante delle società pre-ispaniche. Gli studi, tra gli altri, di Malinowski (1922), Mauss (1924), Lévi-Strauss (1955) e Polanyi (1974) hanno offerto un grande contributo alla loro elaborazione in relazione ai legami sociali.

Nelle società pre-ispaniche, in cambio dell'attribuzione di una terra per il sostentamento della propria famiglia, ognuno doveva contribuire a beni e servizi d'interesse collettivo (per esempio la costruzione di strade o di edifici pubblici). La reciprocità prevedeva rapporti simmetrici «in cui i doveri economici degli uni implicavano quelli degli altri, in un mutuo scambio di dare e avere» (Wachtel, 1997: 84). A livello di comunità, dunque, l'organizzazione era paritaria. Questa coesisteva con un tipo di organizzazione gerarchica a livello d'impero, secondo la quale le terre date alla comunità dall'Inca venivano ripagate a quest'ultimo sotto forma di lavoro. La redistribuzione, come si evince, presupponeva relazioni asimmetriche tra gruppi. Gli spagnoli la sostituirono con il sistema di pagamento dei tributi in denaro che non prevede lo scambio reciproco, trasformando completamente il sistema.

Oggi il lavoro comunitario nel contesto socio-politico dei *pueblos* della Mixteca costituisce una vera e propria forma di organizzazione sociale e consiste principalmente nel *tequio* e nell'*ayuda mutua*, strategie attraverso le quali la comunità affronta le spese della costruzione di scuole, strade, edifici pubblici (Caballero, 2009). Il primo, il *tequio*, è una forma di collaborazione collettiva per la realizzazione di opere utili alla collettività (acqua, luce, strade e altre necessità). Il secondo, l'*ayuda mutua*, è un lavoro di gruppo fatto a favore di qualcuno e poi ricambiato. Per ogni lavoro che si svolge si elegge un comitato che ha il compito di coordinare e supervisionare le attività. A causa delle trasformazioni della società indigena negli ultimi decenni, in particolar modo legate all'entrata del denaro come mezzo di scambio e del lavoro retribuito, la pratica del *tequio* è sempre meno usata, come sostiene uno dei nostri testimoni privilegiati:

> Ho studiato documenti storici nei quali è documentato che in passato questo aiuto reciproco avveniva quotidianamente. […] Oggi non è più così, ormai è entrato il denaro, il lavoro retribuito e quindi non ci sono molti *tequios*. Fanno *tequios* per il lavori grandi, ma non con regolarità.

Sebbene le comunità indigene inizino a conoscere la stratificazione sociale legata all'economia di mercato, lo scambio reciproco continua a sussistere nel lavoro, in occasione di eventi legati al ciclo della vita (in questo caso lo scambio ha più una dimensione privata, avvenendo tra parenti o amici), alle feste, alla dimensione pubblica e a quella sacra (in tal caso lo scambio avviene tra tutti i membri della comunità) (Barabas, 2006).

Il lavoro comunale è spesso finanziato dalle rimesse degli emigranti. La crescente emigrazione dai *pueblos* alle metropoli messicane o statunitensi, a seguito degli attuali processi di globalizzazione, ha cambiato sostanzialmente la struttura delle comunità sia in termini demografici (rimangono al villaggio soprattutto i più giovani e gli anziani), sia in termini di una maggiore apertura al mercato globale. Sono sempre più numerose, ad esempio, le attività commerciali avviate dai migranti ritornati nelle comunità, legate ad un'economia non più tradizionale ma globale (negozi di cd, *hot doggerie*, *hamburgherie*…) (Appadurai, 2001; Giddens, 1994). Il sistema comunitario sembrerebbe, dunque, caratterizzato da una doppia economia: quella comunitaria e quella capitalistica (attraverso l'accesso degli abitanti ai risparmi dei migranti e alle attività economiche fuori dalle comunità). Così racconta il *suplente agente municipal* del *municipio* di San Mateo Macuilxóchitl:

> Ci sono due livelli di economia nel *pueblo*: una è quella comunitaria appunto, l'altra è quella personale che è il prodotto del lavoro che molti di noi fanno fuori dal *pueblo* per guadagnare qualcosa e mantenere le necessità della famiglia al di fuori dei bisogni comunitari o il prodotto delle rimesse inviate da chi è emigrato. La comunità non può disporre dell'economia che viene dalle rimesse e quindi dell'economia personale di ciascuno. Anche io, ad esempio, faccio un lavoro personale fuori.

È anche vero che gli emigranti riproducono nelle metropoli che li ospitano i meccanismi di solidarietà e comunità dei *pueblos*, creando così una sorta di ponte che lega in un unico sistema la dimensione locale a quella globale della comunità.

6. Alcune riflessioni conclusive

Lo studio sulle attività di auto-organizzazione indigena presente in alcuni *pueblos* dello Stato messicano di Oaxaca può contribuire alla più ampia riflessione contemporanea sulle nuove modalità d'accesso ai processi decisionali da parte delle comunità locali. Può evidenziare una relazione tra poteri nazionali, poteri locali e comunità indigene complessa che si dipana tra la fatica di far prevalere le istanze comunitarie sulle riforme governative e gli adattamenti del sistema indigeno alle richieste dello Stato di Oaxaca e dello Stato centrale. Certamente la convivenza tra una gestione locale di un territorio ispirata alla cultura indigena e rispondente a esigenze comunitarie e un'amministrazione statale che tende a mantenere il proprio controllo sui territori, ispirandosi ad un modello politico occidentale, è in continua tensione. Lo stesso sistema "per usi e costumi" sembra essere, secondo l'opinione di alcuni testimoni, uno strumento per nascondere le conflittualità nelle relazioni all'interno della comunità, caratterizzate da giochi di potere.

Prima della conquista spagnola il sistema indigeno nella regione Mixteca era di tipo gerarchico, ma caratterizzato dal principio di reciprocità: il contadino riceveva dal signore il diritto di possedere un pezzo di terra per il suo sostentamento, in cambio del suo lavoro (Galera Isidoro, 1992). L'incontro violento con la modernità occidentale

attraverso la conquista spagnola trasformò il sistema eliminando il principio di redistribuzione e di reciprocità con il potere centrale, rendendo monodirezionale la movimentazione di beni e servizi che dalle comunità andavano agli spagnoli senza che questi dessero niente in cambio (Wachtel, 1997; Hobswbaum, 2016). Le comunità indigene dovettero confrontarsi con un sistema coloniale che non garantiva la loro autonomia e che le impoveriva progressivamente con l'imposizione di tributi sulle terre.

Con la nascita dello Stato-nazione le comunità indigene venivano assorbite all'interno del sistema politico-organizzativo centrale, tipicamente di stampo moderno e occidentale e caratterizzato da logiche di carattere clientelare. Solo l'intervento degli zapatisti, negli anni Novanta, sulla scia delle rivendicazioni dei diritti delle popolazioni native contro le politiche di esclusione, permisero, all'interno di un conflitto duro, il riconoscimento del sistema "per usi e costumi" da parte dello Stato di Oaxaca. La partecipazione delle comunità alla vita collettiva diveniva, nuovamente, uno spazio di risoluzione della tensione tra i poteri.

Per quanto ambigua e conflittuale possa essere la situazione delle comunità a sistema *por usos y costumbres*, c'è da dire che la partecipazione alla vita comunitaria, fondata sui principi di obbligatorietà e reciprocità, s'ispira ad una visione secondo la quale il valore della comunità resta comunque forte rispetto al valore dell'individuo. Si tratta probabilmente di una cosmovisione (Baldini, Zago, 2014) che appartiene ad una cultura non occidentale[10], in cui i beni comuni sono legati in maniera inscindibile alla responsabilità di ciascuno e in cui il territorio abitato è un valore sacro. A differenza del mondo europeo dove il riconoscimento del servizio alla comunità è prevalentemente di tipo economico e i legami sociali più labili a causa dell'individualismo tipico delle organizzazioni ad alta specializzazione nella divisione del lavoro (Durkheim, 1893), in quello dei *pueblos por usos y costumbres* esso è sociale e l'individuo è maggiormente soggetto al vincolo comunitario. Se in Occidente i compiti sono distribuiti all'interno di una struttura burocratica, nei *pueblos* per usi e costumi sono distribuiti a rotazione tra gli abitanti.

Un modello di questo tipo, con la sua storia e le sue peculiarità difficilmente estendibili a società di grandi dimensioni, può suggerire degli spunti per contribuire alla riflessione sulla partecipazione politica nelle società occidentali contemporanee, la cui forma non è ancora ben chiara. Alcune analisi (Bobbio, Pomatto, 2007) sembrano evidenziare che non sempre le pratiche partecipative hanno capacità di *empowerment* o sanno limitare la chiusura e l'autoreferenzialità delle dinamiche politico-amministrative. Altre, per contro, leggono le nuove pratiche partecipative come strumenti di stabilizzazione dei processi neoliberisti (Moini, 2012; Vitale, 2007).

Quel che è certo è che in Occidente, come in tutto il mondo neoliberista, la cittadinanza è stata privata progressivamente del potere politico reale mentre è cresciuto quello delle *élite* che gestiscono le dinamiche sociali all'interno di un sistema economico globale che mercifica l'ambiente, privatizza i servizi e ridimensiona lo spazio pubblico (Graeber, 2007). In questo senso la partecipazione delle comunità alle

[10] Durkheim (1893) parlerebbe probabilmente di società premoderna.

politiche implementate nei diversi territori diventa un'opportunità per guadagnare spazi di sovranità e di resistenza. Resta aperta la questione su quale forma, o quali forme, possa assumere per incidere sulle scelte delle istituzioni e del mercato globale.

Riferimenti bibliografici / References

Appadurai A., *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma 2001.

Aravena A., *Identidad indígena en Chile en contexto de migración, urbanización y globalización*, «Amérique Latine Histoire et Mémoire», 27, 2014, http://alhim.revues.org/4942, consultato il 28 maggio 2017.

Arce A., Long N., *Anthropology, Development, and Modernities*, Routledge, London, 2000.

Baldini S., Zago M. (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Filodiritto Editore, Bologna, 2014.

Barabas A., *Dones, sueños y santo. Ensayo sobre religiones en Oaxaca*, Inah, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2006.

Baran P.A., *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, NewYork-London, 1957.

Barrera-Bassols D., *Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección: El caso de Oaxaca*, «Agricultura, Sociedad y Desarrollo», 3 (1), 2006, pp.19-37.

Bartolomé M., Barabas A. (cur.), *Autonomía étnicas y Estados nacionales*, Conaculta/Inah, México D.F., 1998.

Bartolomé M., *El antropólogo y sus indios imaginarios*, «Ojarasca», 6, 1997[a], Suplemento de la Jornada.

Bartolomé M., *Gente de costumbre y gente de razón*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1997[b].

Bobbio L., Pomatto G., *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, «Meridiana», 58, 2007, pp.45-67.

Caballero J.J., *Ñuu davi yuku yata. Comunidad, identidad y educación en la Mixteca (México)*, tesi di dottorato, Universiteit Leiden, 2009.

Cammarota A. (cur.), *Natura e ambiente: lo sguardo indio*, Armando Editore, Roma, 1990.

Cammarota A., *L'altro da raccontare*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

Cammarota A., Raffa V., *Politiche globali ed esigenze comunitarie. Problematiche e prospettive*, in Saccà F. (cur.), *Culture politiche e mutamento nelle società complesse*, FrancoAngeli, Milano, 2015, pp.179-199.

Cardoso de Oliveira R., *Honor, dignidad y reciprocidad*, «Cuaderno de Antropología Social», 20, luglio/dicembre, 2004.

Chambers I., *Sulla soglia del mondo. L'altrove dell'Occidente*, Meltemi, Roma, 2003.

Colozzi I., *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

Cordero Avendaño de Durand C., *El derecho consuetudinario indígena en Oaxaca*, Istituto estatal electoral de Oaxaca, México, 2001.

Costabile A., Fantozzi P., Turi P., *Manuala di sociologia política*, Carocci, Roma, 2006.
De Certeau M., *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma, 2001.
De Nardis F., *Cittadinanza e processo democratico nell'era delle società trans-locali*, in Antonelli F., Rossi E. (eds.), *Homo dignus: cittadinanza, democrazia e diritti in un mondo in trasformazione*, Cedam, Padova, 2014, pp.49-80.
de Sousa Santos B. (cur.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, Londra, 2005.
Della Porta D., Piazza G., *Le ragioni del no. Le campagne contro la Tav in Val di Susa e il ponte sullo Stretto*, Feltrinelli, Milano, 2008.
Díaz F., *Comunidad y comunalidad*, «La Jornada Semanal», 314, 11 marzo, 2001.
Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari, 1993.
Dryzek J., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford New York, 2000.
Durkheim E., *De la division du travail social*, Puf, Paris, 1893.
Eisenstadt S., *Modernità modernizzazione e oltre*, Armando Editore, Roma, 1997.
Escobar A., *El postdesarrollo como concepto y pràctica social* «Revista Española de Desarrollo y Cooperación», 24 julio 2009, pp.82-99.
Fabian J., *Time and the Other. How Anthropology Makes its Object*, Columbia University Press, New York, 1983.
Frank A., *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review Press, New York, 1969.
Galera Isidoro I., *La cultura mixteca frente a la conquista española*, «Revista Española de Antropología», 22, 1992.
Gaventa, J., *Levels, Spaces and Forms of Power: Analysing Opportunities for Change*, in Berenskoetter F. & Williams M.J (eds.), *Power in World Politics*, Routledge, London, 2007, pp. 204-224.
Geertz C., *Mondi globali, mondi locali. Cultura e politica alla fine del Ventesimo secolo*, il Mulino, 1999.
Gelli B.R., *Le nuove forme di partecipazione. Modelli, atteggiamenti, motivazioni*, Carocci, Roma, 2007.
Giddens A., *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna, 1994.
Graeber D., *Critica della democrazia occidentale. Nuovi movimenti, crisi dello Stato, democrazia diretta*, Elèuthera, Milano, 2007.
Grillo E., Valladolid J. & Rengifo G., *¿Desarrollo o descolonización en los Andes?*, Proyecto andino de tecnologías campesinas, Lima, 1993.
Hobswbaum E., *Viva la revolución. Il secolo delle utopie in America Latina*, Rizzoli, Milano, 2016.
Jansen E.R.G.N.M., van Broekhoven N.K.L., *Writing and Society. Escritura de Nuu Dzaui*, Knaw Press, Amsterdam, 2008.
Lazzari F., *Le solidarietà possibili. Sistemi, movimenti e politiche sociali in America Latina*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
Lévi-Strauss C., *Tristes tropiques*, Plon, Paris, 1955.
Lorenz W., *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma, 2010.

Maldonado B., *Autonomía y comunalidad india. Enfoques y propuestas desde Oaxaca*, Inah, Secretería de asuntos indígenas del gobierno del estado, Coalición de maestros y promotores indígenas de Oaxaca, Centro de encuentros y diálogos interculturales, Oaxaca, 2002.

Maldonado B., *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca, México*, Tesis de doctorado, Universidad de Leiden, 2010.

Malinowski B., *The Argonauts of the Western Pacific*, Routledge & Sons, New York, 1922.

Martinez Luna J., *¿Es la comunalidad nuestra identidad?*, «Ojarasca», 42-43, pp.34-38.

Mauss M., *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, «L'Année Sociologique», 1, 1924.

Moini G., *Teoria critica della partecipazione*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

Montes R.A., *La reconstituciòn de los pueblos indìgenas*, in Bartolomé M., Barabas A., (cur.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Inah, México, 1998, pp.415-424.

National system of municipal information, citato da Barrera-Bassols D., *Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección: El caso de Oaxaca*, «Agricultura, Sociedad y Desarrollo», 3 (1), 2006, pp.19-37, www.inafed.gob.mx., 2006, consultato il 28 maggio 2017.

Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops A., *Public Participation and Collaborative Governance*, «Journal of Social Policy», 3, 2, 2004, pp.203-223.

Peralta H.G., *Los usos y costumbres en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas como una estructura conservadora*, «Estudios Políticos», 5, 2005.

Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974.

Raffa V., *Dal desarrollo al postdesarrollo. Uno sguardo ai processi di modernizzazione in alcune comunità indigene del Centroamerica*, «Visioni LatinoAmericane» 9, 2013, pp.44-68.

Recondo D., *Las costumbres de la democracia: multiculturalismo y democratización en Oaxaca*, 2006, in http://www.usosycostumbres.org/pdf/Multiculturalismo_2006.pdf, consultato il 10 maggio 2009.

Rostow W., *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960.

Ruvolo F., *La partecipazione politica*, il Mulino, Bologna, 2008.

Saccà F. (cur.), *Culture politiche e mutamento nelle società compless*e, FrancoAngeli, Milano, 2015.

Said E., *Culture and Imperialism*, Vintage, London, 1993.

Sierra M.T., *Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas*, «Alteridades», 14, 1997.

Spivak G.C., *Subaltern studies. Modernità e (post) colonialismo*, Ombre Corte, Verona, 2002.

Torrigiani C., *Partecipazione e valutazione partecipata*, in Palumbo M., Torrigiani C. (cur.), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Trigilia C., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari, 2005.

Vázquez García V., *Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca*, «Cuicuilco», 50, vol.18, 2011, pp.185-206.

Viqueira J.P., *La comunidad india en México en los estudios antropológicos e históricos*, «Anuario 1994 de Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica», Universidad de ciencias y artes del Estado de Chiapas, 1995, pp.22-58.
Vitale T. (cur.), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
Wachtel N., *La visione dei vinti*, Einaudi, Torino, 1997.
Weber M., *Politik als Beruf, Wissenskaft als Beruf*, Dunker & Humblot, Berlin, 1919.
Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922.

Ricevuto: 20/3/2017
Accettato: 20/6/2017

Pueblos indígenas y tribales: la interpretación del artículo 21 de la Convención americana sobre derechos humanos

Camila Ormar[*]

Abstract

The Author reflects on the way in which the full enjoyment and exercise of the right to communal property is guaranteed according to the standards set forth in the jurisprudence of the Inter-american court of human rights. Attention focused on the protection that the Court has given to the existing link between communities and their ancestral lands.
Keywords: human rights, indigenous and tribal people, communal property

La Autora reflexiona en torno a la manera en que se garantiza el pleno goce y ejercicio del derecho a la propiedad comunal según los estándares sentados en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos. Centra la atención en la protección que se ha otorgado al vínculo existente entre las comunidades y sus tierras ancestrales.
Palabras claves: derechos humanos, pueblos indígenas y tribales, propiedad comunal

L'Autrice riflette sull'esercizio e il pieno godimento del diritto di proprietà comunale garantito dalle norme giurisprudenziali della Corte interamericana dei diritti umani. Considera la protezione data al legame che le comunità hanno con le loro terre ancestrali.
Parole chiave: diritti umani, popoli indigeni e tribali, proprietà comunale

1. Aproximaciones iniciales

Una mirada histórica del derecho internacional público permite advertir que, por largo tiempo, el discurso jurídico ha contribuido a la marginación de pueblos indígenas en todo el mundo. A modo de ejemplo, conceptos como *uti possidetis* o *terra nullius* fueron argumentos que, desde el plano jurídico, justificaron la colonización de territorios indígenas durante siglos[1]. Afortunadamente el derecho internacional, que en el pasado respaldaba al colonialismo, se ha convertido en una fuente de apoyo infranqueable para las reivindicaciones de los pueblos[2] gracias al desarrollo progresivo

* Universidad nacional del centro de la provincia de Buenos Aires (Unicen), Argentina; camila.ormar@azul.der.unicen.edu.ar.

[1] M.I. Del Toro Huerta, *El derecho de propiedad colectiva de los miembros de comunidades y pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos*, «Anuario de Derecho Internacional», X, 2010, pp.49-95.

[2] J. Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Barcelona, 2008, pp.37-76.

del derecho internacional de los derechos humanos (Didh).

En consecuencia, actualmente se reconocen diversos instrumentos jurídicos adoptados con el objetivo de proteger los derechos de comunidades indígenas y tribales. A modo de ejemplo, es posible mencionar el Convenio n.169 de la Organización internacional del trabajo (Oit)[3], la Declaración de las Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas[4] – con un importante número de votos a favor[5] – y la reciente Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas[6] adoptada en 2016 tras 17 años de negociaciones. Del mismo modo, merece un lugar destacado la jurisprudencia emanada por diversos órganos del ámbito universal[7] y por tribunales regionales – dentro de los que se encuentra la Corte interamericana de derechos humanos (Corte Idh) – que ha contribuido a interpretar y aplicar gran parte de la normativa mencionada. En este sentido, el presente trabajo constituirá un estudio estrictamente centrado en la protección que ha otorgado la Corte Idh a la propiedad indígena. Ello obedece a que sus estándares reflejan la posición actual de la comunidad internacional en cuanto a la protección de derechos de pueblos indígenas y tribales en el continente americano, siendo sus sentencias obligatorias y ejecutables en los términos del artículo 68.1 de la Convención americana de derechos humanos (Cadh)[8]. En efecto, en primer lugar, se examinan de las pautas que brinda el Didh para construir una definición de pueblos indígenas y tribales en sentido jurídico. Luego, la atención se centra en el modo en que la Corte Idh ha salvaguardado el derecho a la propiedad indígena, aún cuando la Cadh no la menciona expresamente en ninguno de sus artículos. Para ello, se exploran los principales criterios consagrados por la Corte Idh que señalan una clara contraposición entre la concepción clásica de propiedad privada y la noción de posesión sobre las tierras tradicionales. A lo anterior se suma el análisis de los criterios observables en las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembro de la Cadh – junto con su influencia en los ordenamientos internos – donde la protección del vínculo existente entre la comunidad y sus tierras ancestrales ocupa un lugar central. Por último, se reseñan las reflexiones finales alcanzadas.

---

[3] Oit, *Convenio n.169 sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes*, Adoptado en la 76ª reunión de la conferencia internacional del trabajo, Ginebra, 1989.

[4] Asamblea general de Naciones unidas, *Declaración de las Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67 y Add.1, 61/295, New York, 2007.

[5] La Declaración de las Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contó con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Desde su aprobación, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos han revertido su decisión y ahora se han adherido a la Declaración. Colombia y Samoa también han revertido su posición y han indicado su apoyo a la Declaración.

[6] Asamblea general de la Oea, *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Ag/Res.2888 (XLVI-O/16), 2016.

[7] Ver entre otros: Comité de derechos humanos, *Apirana Mahuika y otros vs. Nueva Zelanda*, Onu Doc. Ccpr/C/70/D/547/1993, 2000; Comité de los derechos del niño, *Observación general n.11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención sobre los derechos del niño*, Crc/C/Gc/11, 2009; Onu, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, Onu Doc. E/Cn.4/2003/90, 2003.

[8] Oea, *Convención americana sobre derechos humanos*, Oea/Ser.L.V/II.82 doc.6.rev.1, 1992.

2. El concepto de pueblos indígenas y tribales

El presente apartado explora el camino realizado en el Didh, en especial en el Sistema interamericano de protección de los derechos humanos (Sipdh), para construir en términos jurídicos, una definición de «pueblos indígenas». Al respecto, corresponde subrayar que, si bien existen prolongados debates en antropología, sociología o historia[9] en torno a cuál es el concepto más respetuoso para referirse al grupo bajo análisis, lo cierto es que, para esta oportunidad se ha optado por utilizar la voz «pueblos indígenas» debido a que es la terminología empleada en el *corpus iuris* aplicable[10].

Sin embargo, aún cuando se sostiene la existencia de un consenso en el Didh para utilizar la locución «pueblos indígenas», no es posible hallar una definición concreta del término[11]. En consecuencia, resulta necesario recurrir a todo el *corpus iuris* aplicable, a la jurisprudencia de la Corte Idh y a la doctrina, donde la unanimidad destaca el lugar preferente que ocupa la autopercepción como pauta rectora para dilucidar si determinado grupo se define como pueblo indígena. En este sentido, en primer lugar, se destaca el Convenio n.169 de la Oit el cual consagra en forma clara en su artículo primero que «la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio»[12]. En consonancia con ello, la guía de aplicación del instrumento citado, amplía las disposiciones del Convenio n.169 señalando que el reconocimiento de un pueblo indígena como tal obedece a elementos subjetivos y objetivos. Por un lado, los primeros refieren a la autoidentificación colectiva en tanto pueblo indígena; mientras que los segundos incluyen: «(i) la continuidad histórica, es decir, si se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte»[13]. Sumado a lo anterior, la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas[14] – sin aportar una definición certera – se inclina hacia la autopersepción consagrada en su

[9] Para un estudio con mayor profundidad acerca del concepto de pueblos originarios ver S.C. Figuera Vargas, *Los pueblos indígenas: libre determinación y subjetividad internacional*, en «Rjuam», n.22, pp.105-123, 2010.

[10] Cidh, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, Oea/Ser.L/V/II, Doc.n.56/09, 2009.

[11] Sobre los diferentes esfuerzos realizados sobre el concepto de «pueblo indígena», véase Onu, *Documento de trabajo preparado por la presidenta relatora, la señora Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de "pueblo indígena"*, E/Cn.4/Sub.2/Ac.4/1996/2, 1996.

[12] Oit, *Convenio n.169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Adoptado en la 76ª reunión de la conferencia internacional del trabajo, Ginebra, 1989.

[13] Oit, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el convenio n.169 de la Oit, Programa para promover el convenio n.169 de la Oit (Pro 169)*, Ginebra, 2009.

[14] Asamblea general de la Oea, *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Ag/Res.2888 (XLVI-O/16), 2016.

artículo 1.2, similar al criterio adoptado en el ámbito universal por la Declaración de Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas[15].

En segundo lugar, se observa que la Corte Idh ha compartido los lineamientos previstos en los instrumentos reseñados. Así, en su sentencia al caso Comunidad indígena xámok kásek vs. Paraguay sostuvo que «La identificación de la Comunidad, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. (…) Por tanto, la Corte [Idh] y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma cómo ésta se autoidentifique»[16]. En esta línea de argumentos, se avanzó un paso más al señalar que «sus características sociales, culturales y económicas son diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, particularmente gracias a la relación especial existente con sus territorios ancestrales, y porque se regulan ellos mismos, al menos en forma parcial, a través de sus propias normas, costumbres y tradiciones»[17]. Vale destacar que lo anterior se refuerza por la postura adoptada por la doctrina. Como sostienen Roriboga & Donoso Román «el criterio de autoidentificación de quien es parte de una comunidad o pueblo tiene un lugar preferente sobre cualquier identificación que el Estado realice»[18].

Por su parte, en cuanto a los pueblos tribales, se advierte que, en mayor medida, los casos presentados ante el Sipdh han aludido a grupos descendientes de esclavos africanos que, producto de rebeliones, huyeron a diversas regiones de Surinam donde lograron establecer comunidades autónomas. En consecuencia, según la Corte Idh, un pueblo tribal es aquel que «no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones»[19].

En este sentido, es importante destacar que los estándares utilizados en el marco del Sipdh para la protección de pueblos originarios son aplicables en su totalidad a los pueblos tribales. Ello se ha reflejado en forma contundente en el caso de la Comunidad moiwana vs. Suriman, en donde la Corte Idh determinó que «los miembros de la comunidad, un pueblo tribal n'djuka, poseen una «relación omnicomprensiva» con sus tierras tradicionales, y su concepto de propiedad en relación con ese territorio no se centra en el individuo, sino en la comunidad como un todo. En virtud de lo anterior, la

[15] Asamblea general de Naciones unidas, *Declaración de las Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67 y Add.1, 61/295,New York, 2007.

[16] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010; Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

[17] Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

[18] O. Ruiz Chiriboga, G. Donoso Román, *Pueblos indígenas y la Corte interamericana de derechos humanos: fondo y reparaciones*, in C. Steiner, P. Uribe (eds.), *Convención americana sobre derechos humanos. Comentario*, Kas, La Paz, Bolivia, 2014, p.963.

[19] *Ibidem.*

jurisprudencia de esta Corte Idh en relación con las comunidades indígenas y sus derechos comunales a la propiedad, de conformidad con el artículo 21 de la Convención debe también aplicarse a los miembros de la comunidad tribal que residía en Moiwana»[20]. Finalmente, se verifica que, la Comisión interamericana de derechos humanos (Cidh) ha sostenido con absoluta convicción que «los pueblos tribales y sus miembros son titulares de los mismos derechos que los pueblos indígenas y sus miembros»[21].

3. La propiedad comunal

La reivindicación de territorios ancestrales es unos de los temas que mayor sensibilidad ha despertado en los últimos tiempos dentro del ámbito interamericano. Así pues, se advierte el interés por la temática en la vasta jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Idh a partir de su *leanding case* en la materia, caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua[22] cuya sentencia de Fondo, reparaciones y costas data del año 2001. Sin embargo, una lectura de los principales instrumentos vinculantes que componen el Sipdh permite advertir que ninguno de ellos alude a la propiedad comunal en forma expresa[23], siendo fundamental revisar la interpretación actual del artículo 21 de la Cadh – derecho a la propiedad privada[24] – para incluir a las tierras ancestrales dentro de su protección.

En este orden de ideas, resulta conveniente iniciar por la definición del término «bienes» contenido en el artículo 21.1 de la Cadh que, en palabras de la Corte Idh, contempla «aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona, (...) los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor»[25].

Consecuentemente, la concepción amplia del término «bienes» permite sustentar

[20] Corte Idh, *Caso de la Comunidad moiwana vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 15 de junio de 2005.

[21] Cidh, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, Oea/Ser.L/V/II. Doc.56/09, 2009.

[22] Corte Idh, *Caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

[23] Si bien es cierto que, partir del mes de junio de 2016 se encuentra regulado el derecho a tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas en la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, es importante recordar que, por la naturaleza misma del instrumento, la Corte Idh no posee competencia material para declarar la violación de los derechos allí consagrados.

[24] El artículo 21 de la Cadh señala: «Derecho a la propiedad privada: 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley».

[25] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena yakye axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 17 de junio de 2005.

que la «noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Cadh»[26]. Sostener lo contrario, implicaría que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, desconociendo las versiones específicas de su uso y goce dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, lo que, al mismo tiempo, equivale a hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Cadh para millones de personas[27]. De esta forma, producto de la interpretación extensiva del derecho a la propiedad ha sido posible situar bajo la sombra del artículo 21 a la propiedad comunal[28], concluyendo, en forma reiterada, que la estrecha relación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura se encuentran contenidos bajo la protección del artículo 21 de la Cadh[29].

En este sentido, resulta fundamental enfatizar en las diferencias que caracterizan a la propiedad indígena respecto de la propiedad privada individual. Es decir, la propiedad indígena – a diferencia de la propiedad privada clásica – «no se fundamenta en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el propio uso y posesión tradicional de las comunidades y pueblos indígenas»[30], de modo que se sostiene que «la posesión de hecho no debe ser entendida como una irregularidad jurídica, (…) sino como un acto con implicaciones normativas para los poseedores según sus propios criterios de normatividad»[31]. Al respecto, profundizando dicha contraposición, la Corte Idh ha señalado condiciones específicas para asegurar el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la propiedad comunal que, entre otras cuestiones, conllevan a la reivindicación de la titulación formal y efectiva de las tierras tradicionales como propias[32].

Dentro de las principales sentencias referidas al reclamo de tierras ancestrales habitadas sin titulación formal, se destaca el caso Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua del año 2001[33], cuyos hechos referían a la concesión de 62 mil hectáreas – en donde habitaba la comunidad awas tingni – para el aprovechamiento forestal a la empresa Sol del Caribe. Dicha concesión, se llevó a cabo mediante un «contrato de manejo y aprovechamiento forestal» suscrito en el año 1996 entre

[26] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010.

[27] *Ibidem.*

[28] Corte Idh, *Caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

[29] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

[30] L. Rodríguez Piñero Royo, *El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas*, M. Berraondo López (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p.189.

[31] *Ibidem*.

[32] R. Ferrero Hernández, *Protección de la propiedad comunal indígena por la Corte interamericana*, «Revista Iidh», 63, 2016, p.74.

[33] Corte Idh, *Caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Nicaragua – a través del Ministerio de ambiente y recursos naturales – y la compañía Sol del Caribe. Vale recordar que, el Estado sostuvo ante la Corte Idh, la valides de dicho contrato debido a que no vulneraba derechos de la comunidad ya que, aún no había sido aprobado el proyecto de «ley orgánica que regula el régimen de propiedad comunal de las Comunidades indígenas de la costa atlántica y bosawas» propuesto para la regulación específica la delimitación y titulación de las tierras comunitarias indígenas. La trascendental importancia de este pronunciamiento radica en que fue la primer oportunidad de la Corte Idh para abordar la protección de la propiedad comunal. En efecto, conforme surge del párrafo 151 de la sentencia de Fondo, reparaciones y costas, la mera posesión es equivalente al dominio de las tierras – siguiendo el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas – y basta para que las comunidades que no poseen título soliciten el reconocimiento oficial y el correspondiente registro[34].

Asimismo, es posible encontrar soluciones jurisprudenciales respecto al derecho de reivindicar tierras tradicionales cuya posesión se ha perdido – a diferencia del caso anterior, en donde el principal problema fue la falta de titulación de tierras, no así su posesión –. Estos supuestos abarcan, en su mayoría, casos en que, las tierras ancestrales han sido trasladadas a manos privadas. Allí, la discusión jurídica pretende determinar si el derecho a reclamar tierras ancestrales permanece indefinidamente en el tiempo o, si por el contrario, se encuentra sujeto a límites temporales.

En respuesta a ello, la Corte Idh ha determinado que las comunidades conservan el derecho a la reivindicación mientras preserven una relación única con sus tierras tradicionales, lo cual se determina con base en dos pautas que necesariamente deben cumplirse de manera conjunta. La primera de ellas alude a la forma de interpretar dicho vínculo según el pueblo indígena del que se trate y las condiciones concretas en que se encuentre. En definitiva, la relación «puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura»[35]. Por su parte, el segundo criterio alude a la posibilidad de que dicha relación se conserve a lo largo del tiempo[36]. De esta forma, cuando el vínculo es interrumpido como consecuencia de impedimentos ajenos a la comunidad ya sea, por actos de violencia o amenazas – o, como en el caso de la Comunidad indígena xákmok kásek, el propio Estado creó el impedimento producto de declarar como reserva natural privada, mediante el decreto n.11.804 de la Presidencia de la República, parte del territorio tradicional, impidiendo su uso y disfrute[37] – el derecho a la reivindicación se mantiene hasta que éstos desaparezcan.

---

[34] *Ibidem.*

[35] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

[36] Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

[37] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Estas situaciones plantean dos posibles escenarios; en el primero se encontraban aquellos terceros que no fueron adquirientes de buena fe, por lo que la solución fue la restitución de pleno derecho de la propiedad a sus legítimos dueños[38]; mientras que, en el segundo supuesto, se ubican los casos en que la propiedad indígena ha pasado a manos privadas adquirientes de buena fe, y por tanto, éstos también se encontraban protegidos por el artículo 21 de la Cadh[39].

En este contexto, al ser la propiedad un derecho que no es absoluto, el Estado está obligado a realizar una ponderación de los intereses en juego. Frente a estas «contradicciones reales o aparentes»[40] la jurisprudencia interamericana ha consagrado estándares con el fin de que la restricción de los derechos en conflicto resulte legítima. En este sentido, en el marco del Sipdh y acorde a lo sostenido la Corte Idh, «de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática»[41]. A lo anterior se añaden dos requisitos adicionales, por un lado, que la restricción no debe implicar una denegación de las tradiciones y costumbres de algún modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y sus integrantes[42]. Por el otro, la restricción no debe implicar una denegación de las tradiciones y costumbres que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y sus integrantes[43].

Ahora bien, sin perjuicio de que, los terceros adquirientes de buena fe tienen un derecho que debe ser respetado, es importante hacer alusión al Caso de los pueblos indígenas kuna de madungandí y emberá de bayano vs. Panamá[44], cuya sentencia de Fondo, reparaciones y costas data del año 2014. Dicho pronunciamiento representa la primer ocasión en que la Corte Idh estableció que una adquisición privada sobre tierras alternativas indígenas – incluso cuando sea de buena fe – sólo es válida si se efectuó con anterioridad a la ocupación de las comunidades. En efecto, la controversia versaba sobre tierras alternativas entregadas por el Estado mediante el decreto de gabinete n.156 que las comunidades no habían ocupado ni poseído tradicionalmente – debido a que sus tierras ancestrales estaban inundadas como consecuencia de la construcción de una presa hidroeléctrica, conforme dispuso el decreto de gabinete n.123, adoptado en 1969 – respecto de las cuales se había comprometido a no realizar concesiones a terceros. Dentro de los puntos resolutivos en su sentencia de Fondo,

[38] *Ibidem.*

[39] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

[40] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena yakye axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 17 de junio de 2005.

[41] Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

[42] *Ibidem.*

[43] *Ibidem.*

[44] Corte Idh, *Caso de los pueblos indígenas kuna de madungandí y emberá de bayano y sus miembros vs. Panamá*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014.

reparaciones y costas, la Corte Idh consideró que el Estado debía garantizar el derecho a la propiedad comunal – con la misma protección que en los casos en los que la recuperación de las tierras ancestrales resulta todavía posible – por dos fundamentales motivos. En primer lugar, por haber sido decisión de las propias autoridades la reubicación de los pueblos, y en segundo, porque las comunidades ocuparon desde entonces las tierras alternativas de modo permanente. De esta forma, el derecho a la propiedad de las tierras alternativas había sido adquirido desde el momento en que éstas fueron asignadas por el Estado[45], por lo que la Corte Idh ordenó a Panamá dejar sin validez la concesión y devolver la plena titularidad a los pueblos indígenas[46].

Por último, merece especial consideración el caso de la Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay[47], en donde la Corte Idh amplió sus estándares respecto de la protección de la propiedad comunal para aquellos pueblos tradicionalmente nómadas. En este sentido, se tuvo por probado que la comunidad seguía un patrón de recorrido por sus territorios tradicionales – lo cuales habían sido vendidos por el Estado a fines del siglo XIX a propietarios privados y luego fueron declarados mediante el decreto n.11.804 de la Presidencia de la República como reserva natural privada[48] – reclamados por incluir puntos importantes en su vida, cultura e historia. La Corte Idh analizó el caso concreto y determinó, entre otros puntos, que en virtud de la historia de ocupación y recorrido del territorio por parte de los miembros de la comunidad, las tierras reclamadas constituían sus territorios tradicionales y, por tanto, estaban protegidas por el artículo 21 de la Cadh[49].

4. Obligaciones internacionales y ordenamientos internos

Hasta el momento, el presente trabajo ha sostenido que las comunidades tienen el derecho a usar y disfrutar sus territorios ancestrales y recursos naturales bajo la protección del artículo 21 de la Cadh. De este modo, para evitar ser responsables internacionalmente, los Estados miembro deben cumplir con las obligaciones contraídas como consecuencia de su adhesión a la Cadh. En esta línea de exposición, en las autoridades públicas recae el deber de reconocer formalmente el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras comunales[50], junto con dos obligaciones adicionales específicas en materia de propiedad comunal que han sido fruto de la creación jurisprudencial de la Corte Idh.

La primera de ellas, consiste en delimitar, demarcar y titular el territorio de la

[45] *Ibidem.*
[46] *Ibidem.*
[47] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010.
[48] *Ibidem.*
[49] *Ibidem.*
[50] Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam,* Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

comunidad[51]. Se trata de una tarea cuya iniciativa corresponde al Estado sin que sea necesaria la solicitud por parte de la comunidad que, de cualquier forma, debe tener a su disposición un recurso adecuado y efectivo que le permita exigir el derecho a la propiedad comunal[52].

La segunda de estas obligaciones implica la abstención de realizar actos que puedan llevar a que agentes del Estado – o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia – afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habiten los miembros de la comunidad[53]. A modo de ejemplo, la Corte Idh expresó en el Caso de la comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua que, pese a que el Estado reconocía la propiedad comunal de los pueblos indígenas y no se había opuesto a que las víctimas del caso fueran declaradas propietarias, había violado el derecho al uso y disfrute de sus bienes al no delimitar y demarcar su propiedad comunal y al haber otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que podría llegar a comprender parcial o totalmente las tierras ancestrales[54].

A lo anterior se añade que, de conformidad con el artículo 2 de la Cadh[55], los Estados adheridos a la misma tienen la obligación de adecuar sus ordenamientos internos a las disposiciones contenidas en dicho instrumento y a las interpretaciones que, al respecto, realice la Corte Idh. En otras palabras, las legislaciones domésticas que vulneren la protección de la propiedad comunal se encuentran derogadas de pleno derecho por la vigencia de la Cadh[56]. Es decir, «cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la C[adh], (…) [el] aparato del Estado, también [está sometido] a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la C[adh] no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. (...) En esta tarea, [se] debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte I[dh], intérprete última de la C[adh]»[57].

En este sentido, es posible mencionar diversos ordenamientos internos de Estados

[51] Corte Idh, *Caso Comunidad indígena yakye axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 17 de junio de 2005.

[52] Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

[53] Corte Idh, *Caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

[54] *Ibidem*.

[55] El artículo 2 de la Cadh señala: «Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades».

[56] Ello obedece a que, en el marco del derecho internacional público, no es posible invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado de las Naciones unidas, *Convención de Viena sobre derechos de los tratados*, Un.Doc A/Conf.39/27, 1969.

[57] Corte Idh, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

latinoamericanos que han adecuado sus legislaciones internas a los estándares adoptados por la Corte Idh para la protección de la propiedad comunal. Así, en el caso de Argentina, mediante la ley n.25.510 del año 2001 se transfirió sin cargo a la agrupación mapuche cayún tierras ubicadas en jurisdicción de la reserva nacional Lanín[58]. Posteriormente, en el año 2006, a través de la ley 26.160 se declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias de dicho país[59]. Por su parte, en el caso de Bolivia, su nueva Constitución política del Estado de 2008, en su artículo 30.II.6 consagra el derecho a «la titulación colectiva de tierras y territorios» mientras que su artículo 31.II señala que «las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan», receptando ambos incisos, la obligación de delimitar, demarcar y titular el territorio de la comunidad en los términos señalados por la Corte Idh.

Otros ejemplos singulares han sido los casos de Ecuador y Honduras. Al respecto, la Constitución de Ecuador del año 2008, contiene referencias claras a la protección de la propiedad indígena acordes al Didh. En este orden de ideas, su artículo 57.5 «garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita», mientras que su artículo 6 señala que «los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. (…) Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial». Por su parte, el Estado de Honduras ha promulgado el decreto n.82-2004, cuyo capítulo III legisla específicamente, el proceso de regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y afrohondureños.

5. Reflexiones finales

En el presente trabajo tuve como objetivo central reflexionar sobre la importancia de la protección de las comunidades indígenas y pueblos tribales en el continente americano. Para lograr mi objetivo, procuré dar cuenta del estudio jurisprudencial de la protección que concede la Corte Idh – como órgano encargado de interpretar y vigilar el cumplimiento de la Cadh – a las comunidades indígenas y pueblos tribales. Al respecto, centré el foco en uno de los aspectos que, desde mi perspectiva, ha tenido mayor desarrollo en los últimos tiempos, a saber, la protección a la propiedad comunal.

En este sentido, en primer lugar, indagué en la forma en que el Didh ha abordado el concepto de pueblos indígenas y tribales, para demostrar que, si bien no existe una definición genérica, el criterio rector – acorde a normativa, jurisprudencia y doctrina –

[58] Ley 25.510, «Boletín Oficial», Buenos Aires, Argentina, 20 de diciembre de 2001.

[59] Ley 26.160, «Boletín Oficial», Buenos Aires, Argentina, 23 de noviembre de 2006.

toma en cuenta, a mi juicio, en forma acertada, a la autoidentificación y la conciencia en tanto indígena como pauta fundamental. Sin lugar a dudas, sostener una definición cerrada de «pueblos indígenas» conlleva el riesgo de continuar excluyendo grupos que se autoperciben como indígenas, permitiendo a los Estados perpetuar vulneraciones a derechos convencionales.

En segundo lugar, a los efectos de examinar la protección a la propiedad comunal otorgada por la Corte Idh, trabajé sobre el concepto de «bienes» contenido en el artículo 21 de la Cadh, señalando que su interpretación amplia permite garantizar el derecho a la propiedad comunal en el Sipdh, aún cuando la Cadh no lo menciona expresamente. En este sentido, mediante el análisis realizado sostengo que ello representa un valioso aporte desde el plano jurídico para la protección de un grupo que históricamente ha sido excluido – y que representa una gran mayoría en América – al mismo tiempo que contribuye al esclarecimiento de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembro de la Cadh. En otras palabras, considero que la protección de pueblos indígenas en el marco del Didh contribuye a profundizar el vínculo existente entre las comunidades y sus tierras ancestrales, permitiendo la convivencia de un régimen de propiedad privada clásico y uno de tipo consuetudinario como es el caso de la propiedad indígena, ambos amparados por la protección que brinda el artículo 21 de la Cadh.

A continuación, exploré los estándares elaborados por la Corte Idh en diversos supuestos que, de una forma u otra, tomaron como eje central la protección de los lazos existentes entre las comunidades y sus tierras ancestrales. Nuevamente, demostré que, si bien existen diferencias intrínsecas entre la propiedad comunal y la propiedad privada en su sentido más clásico, ello no representa un óbice para proteger y garantizar a la primera bajo el artículo 21 de la Cadh.

Posteriormente mencioné las obligaciones específicas que deben cumplir los Estados en estos casos para evitar ser responsables internacionalemente por la vulneración del derecho consagrado en el artículo 21 Cadh y su influencia en diversos ordenamientos internos, los cuales deben ser adecuados a las disposiciones contenidas en dicho instrumento. En definitiva, y sin perjuicio de los avances alcanzados hasta el momento, los retos en materia de protección de pueblos originarios y tribales continúan, al menos, en el continente americano.

Referencias bibliográficas / References

Anaya J., *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Barcelona, 2008, pp.37-76.

Asamblea general de la Oea, *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Aprobada en la segunda sesión plenaria, Ag/Res.2888, XLVI-O/16, 2016.

Asamblea general de Naciones unidas, *Declaración de las Naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Resolución aprobada por la asamblea general, sin remisión previa a una Comisión principa, A/61/L.67 y Add.1, 61/295, 2007.

Cidh, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, Oea/Ser.L/V/II. Doc.56/09, 2009.

Comité de derechos humanos, *Apirana Mahuika y otros vs. Nueva Zelanda*, Onu Doc. Ccpr/C/70/D/547/1993, 2000.

Comité de los derechos del niño, *Observación general n.11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención sobre los derechos del niño*, Crc/C/Gc/11, 2009.

Corte Idh, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Corte Idh, *Caso Comunidad indígena sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

Corte Idh, *Caso Comunidad indígena xákmok kásek vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Corte Idh, *Caso Comunidad indígena yakye axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 17 de junio de 2005.

Corte Idh, *Caso de la Comunidad mayagna (sumo) awas tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Corte Idh, *Caso de la Comunidad moiwana vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Sentencia 15 de junio de 2005.

Corte Idh, *Caso de los pueblos indígenas kuna de madungandí y emberá de bayano y sus miembros vs. Panamá*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014.

Corte Idh, *Caso del pueblo saramaka vs. Surinam*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

Del Toro Huerta M.I., *El derecho de propiedad colectiva de los miembros de comunidades y pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos*, «Anuario de Derecho Internacional», X, 2010, pp.49-95.

Ferrero Hernández R., *Protección de la propiedad comunal indígena por la Corte interamericana*, «Revista Iidh», 63, 2016, pp.65-103.

Figuera Vargas S.C., *Los pueblos indígenas: libre determinación y subjetividad internacional*, «Rjuam», n.22, 2010, pp.105-123.

Ley 25.510, «Boletín Oficial», 20 de diciembre de 2001, Buenos Aires, Argentina.

Ley 26.160, «Boletín Oficial», 23 de noviembre de 2006, Buenos Aires, Argentina.

Naciones unidas, *Convención de Viena sobre derechos de los tratados*, Un.Doc.A/Conf.39/27, 1969.

Oea, *Convención americana sobre derechos humanos*, Oea/Ser.L.V/II.82 doc.6.rev.1, 1992.

Oit, *Convenio n.169 sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes*, Adoptado en la 76ª reunión de la conferencia internacional del trabajo, 1989.

Oit, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio n.169 de la Oit*, Programa para promover el Convenio n.169 de la Oit (Pro.169), 2009.

Onu, *Documento de trabajo preparado por la presidenta relatora, la señora Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de "pueblo indígena"*, E/Cn.4/Sub.2/Ac.4/1996/2, 1996.

Onu, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, Onu Doc.E/Cn.4/2003/90, 2003.

Rodríguez Piñero Royo L., *El sistema interamericano de derechos humanos y los pueblos indígenas*, Berraondo López M. (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

Ruiz Chiriboga O., Donoso Román G., *Pueblos indígenas y la Corte interamericana de derechos humanos: fondo y reparaciones*, in Steiner C., Uribe P. (eds.), *Convención americana sobre derechos humanos. Comentario*, Kas, La Paz, Bolivia, 2014, pp.947-1026.

Recibido: 11/03/2017
Aceptado: 15/06/2017

Jovens vulneráveis no trânsito entre a família e o Estado: quem ameaça quem?

Daniel Miranda Teodoro[*]
José Euclimar Xavier de Menezes[**]

Abstract

Has the Brazilian State succeeded in protecting vulnerable young people living inside the country? Has the social welfare network and the entire state apparatus ensured this protection? These issues are deepened here through the reporting and analysis of the processes of the members of a family subjected to drug´s trafficking in a small municipality in the country. In addition to documentary analysis, the investigators followed the family through the dramatic moments of their fragile experience. The indicators says, in the case reported here, that the state apparatus is unable in planning, articulation, efficient execution and evaluation of public policies.
Keywords: public policy, social protection, vulnerability

¿El Estado brasileño obtiene resultados positivos en su intento de proteger a los jóvenes en situación de vulnerabilidad que viven en zonas rurales? ¿La red de asistencia social y el aparato del Estado proporcionan esta protección? Preguntas a las que los autores tratan de responder mediante el examen de las vicisitudes de los miembros de la familia, víctima de la droga en una pequeña ciudad. Además del análisis de documentos, los investigadores acompañaron a la familia en los momentos dramáticos de su experiencia de fragilidad. Los resultados del estudio de caso ponen de manifiesto la falta de planificación, coordinación, ejecución eficiente y evaluación de políticas públicas.
Palabras clave: políticas públicas, protección social, vulnerabilidad

Lo Stato brasiliano ottiene risultati positivi nella protezione dei giovani vulnerabili che vivono nelle zone rurali? La rete di assistenza sociale e l'apparato statale garantiscono questa protezione? Domande a cui gli Autori cercano di rispondere esaminando le vicissitudini dei membri di una famiglia, vittima della droga in un piccolo comune. Oltre ad avvalersi dell'analisi documentale, i ricercatori hanno accompagnato la famiglia nei momenti drammatici della sua esperienza di fragilità. I risultati dello studio di caso evidenziano la mancanza di pianificazione, di coordinamento, di esecuzione efficiente e di valutazione delle politiche pubbliche.
Parole chiave: politiche pubbliche, protezione sociale, vulnerabilità

[*] Universidade Salvador (Unifacs), Salvador de Bahia (Brasil); dmtssa@yahoo.com.br.
[**] Universidade Salvador (Unifacs) e Faculdade social da Bahia (Fsba), Salvador de Bahia (Brasil); jose.menezes@unifacs.br.

1. Instituições de pertencimento?

Qual a relação de jovens que moram em pequenas cidades com o seu ambiente social e com suas famílias?

Em que medida esses jovens, em sua maioria pobres, têm acesso aos bens sociais, à proteção que lhe é prometida pela letra da lei, ao espaço familiar minimamente estável que lhes permita a construção de um sentimento de pertencimento?

Particular e especialmente: como as políticas públicas focadas na proteção da infância e da adolescência são planejadas, executadas e avaliadas na esfera da organização municipal, lócus oficial de atendimento mais próximo das demandas dos jovens?

Tais questões inquietantes emolduram o presente artigo que objetiva efetivar um diagnóstico da vulnerabilidade da população juvenil. Melhor ainda: promoveremos um movimento vertical de reflexão mergulhando na descrição de uma ocorrência-processual-complexa-familiar com o escopo de demonstração de ocorrência rotineira nos municípios do Nordeste brasileiro no que tange à fragilidade ou não planejamento de políticas públicas, quando não inexistência – fato que impele às instâncias responsáveis a uma resposta empírica cega e voluntarista, à sua implementação errante e à sua avaliação inexistente ou precária. Aqui, o Município isolado é Ibirapitanga. Nele daremos foco às fragilidades familiares internas para albergar os seus jovens filhos, em idade de formação, intensamente aviltados nas condições mais elementares de sua organização psíquica e social. Mas também daremos relevo aos contatos episódicos e fragmentários, e em sua totalidade frustrantes, entre a família e as instâncias públicas responsáveis em disporem de instrumentos mediante os quais se supõe a existência de um Estado capaz de interferir para potencializar saídas da situação de mitigação social ao qual estão submetidas inúmeras famílias e um contingente significativo de crianças e jovens que habita essa região precarizada do País.

Dada a sua complexidade, do ponto de vista metodológico fizemos a combinatória de revisão de literatura com a *pesquisa documental*, cujo acesso foi possível graças à interpelação formal dos pesquisadores aos dirigentes das instituições que dispõem e guardam os arquivos consultados, seguindo as recomendações da ética em pesquisa. À esta modalidade metodológica foi aditada a *pesquisa de campo*.

No Relatório mais recente da Unicef, a propósito da situação da criança no mundo, tem-se o seguinte diagnóstico: «Ao observar o mundo hoje, somos confrontados com uma desconfortável, mas inegável verdade: milhões de vidas infantis são prejudicadas sem nenhum motivo a não ser o País, a comunidade, o gênero ou as circunstâncias em que nasceram» (Unicef: 2016: 1).

O documento arrola dados significativos que comprovam a vulnerabilidade das populações de jovens e de crianças em todo o mundo. Grosso modo, sobressaem os seguintes elementos: 1. a mortalidade de crianças e jovens por fome, doença e violência atinge o número de 70 milhões no globo; 2.140 milhões é o número dos que não são escolarizados e, dos que frequentam a escola, 38% não aprendem; 3. dos recém-

nascidos, 1/3 não dispõe de qualquer rede de proteção às suas vidas; 4. a probabilidade de morte até os 5 anos de idade duplica para os habitantes das zonas rurais; 5. para 1 milhão de crianças que nascem, este dia é também o de sua morte; 6. 1/3 doa Países não mensuram as vulnerabilidades das novas gerações e, dos Países que o fazem, metade não usa de metodologias adequadas; 7. São 77 milhões de crianças e jovens refugiados no mundo; 8. submetidos ao trabalho infantil totalizam 150 milhões; 9. Adverte a Unesco que no continente africano essa 'contabilidade' se multiplica por 5.

A que se deve esse estado de coisas que compromete o futuro de milhões de biografias ainda em fase de constituição, e, ainda mais grave, que coloca em risco a organização civilizada das sociedades? O vaticínio é da própria Unicef:

> Em sua maioria, as dificuldades em alcançar essas crianças não são técnicas. São uma questão de comprometimento político. São uma questão de recursos. E são uma questão de força de vontade coletiva – de juntar forças para enfrentar as barreiras da iniquidade e da desigualdade, focando em maiores investimentos e esforços para alcançar as crianças que foram deixadas para trás (Unicef, 2016: 1).

É um quase consenso entre os especialistas, que a infância e a juventude são períodos significativos da vida humana, em cujo período a constituição da personalidade ocorre (são arrolados vários deles em Menezes, 2015) e mais ainda, em que as conquistas cidadãs ganham contornos de afirmação autônoma quando da maturidade. No contexto normativo brasileiro o Estatuto da criança e do adolescente (Eca) chega mesmo a indicar que a proteção destes pequenos cidadãos se constitui na *conditio sine qua non* mediante o que garantiremos sociedades desenvolvidas. Diz o Eca nos seus artigos iniciais: é dever do Estado e da sociedade garantir

> proteção integral à criança e ao adolescente (0 a 18 anos); (...) facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade; (...) É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Estatuto da criança e do adolescente, 2015).

Contudo, a realidade nacional brasileira parece reiterar o diagnóstico planetário da Unicef a propósito da fragilidade do aparato protetivo que as sociedades e os Estados têm disposto para a criança e a juventude. Por razões de delimitação, buscaremos conferir a fragilidade dos sistemas de proteção à criança e aos jovens no Brasil a partir de um município-amostra. De seu contexto de implementação de políticas públicas garantidoras da proteção de crianças e jovens, buscaremos delinear uma realidade nacional pouco acurada na efetividade dessas mesmas políticas, não obstante a presença insidiosa de organismos estatais no município, com o escopo de proteção.

Ibirapitanga é um município brasileiro do Estado da Bahia, localizado no território de identidade do Baixo Sul, na microrregião cacaueira do Sul do Estado, tendo destaque na produção do cacau até os anos Noventa do século passado. A população é de 22.683 habitantes assim classificados: 11.572 são homens, 11.111 são mulheres. Desta

população, 6.183 residem na zona urbana e 16.500 residem na zona rural.

A população de cujo contexto retiramos a pequena amostra familiar corresponde a pouco mais de 8.000 habitantes, crianças e jovens entre 07 a 29 anos. Sobretudo a maioria de famílias carentes, como albergam institucionalmente as demandas de um processo identificador desses sujeitos?

E mais: de que maneira a família e os jovens recebem do aparelho estatal as ações e as condições mínimas para se tornarem um núcleo socializador e sujeito integrado a seu espaço?

Mesmo que estas perguntas já sejam logo eivadas de evidências nas respostas possíveis, um dos resultados da investigação desenvolvida e aqui dado em amostragem, oportuniza a colocar em relevo elementos que nos permitem efetivar um diagnóstico mais contundente da realidade constitutiva dos rincões brasileiros, cujo foco recaia sobre a fragilidade da família como lócus de identificação e proteção de crianças e jovens que lhe integram.

Até os meados da década de 1990, Ibirapitanga esteve entre os dez maiores municípios baianos produtores de cacau. Atualmente, a principal atividade econômica do município é a agricultura, especialmente de cacau, abacaxi, mandioca, milho, graviola, banana, batata-doce, hortaliças, dentre outras. De que modo os cidadãos mais debilitados sócio-economicamente são acudidos em suas demandas as mais elementares pela rede de proteção social que deveria funcionar em todos os municípios do País?

2. Sistema de assistência social e seus desafios

O Sistema único de assistência social (Suas), instituído no Brasil desde 2005 e formalizado como dispositivo promotor de políticas públicas em 2012, tem por finalidade trabalhar a política de assistência social de forma integrada e participativa para a concretização plena dos direitos sociais instituídos na Constituição federal de 1988, principalmente para os indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

Com base na Constituição brasileira de 1988 e na Lei orgânica de assistência social (Loas), o Suas propõe a articulação entre serviços, programas, projetos e benefícios nas três esferas de governo, a saber, federal, estadual e municipal, de modo a estruturar e organizar a gestão da política de assistência social com a finalidade de garantir proteção social aos cidadãos que dela necessitar.

Em Ibirapitanga, mesmo com a política de assistência social instituída por lei, que prevê a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais, este conjunto de direitos não está garantido a todos os cidadãos, devido à precariedade ou ausência da estrutura das demais políticas, em destaque da segurança pública, caracterizada por uma ação criminalizadora e não socializadora de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, e de uma presença do poder judiciário cuja atuação tem sido caracterizada pela provisoriedade da presença dos agentes judiciários, de modo especial dos juízes que, nada incomum, são substituídos, configurando alta rotatividade nos cargos que confere garantia de vigilância na execução das leis, a isso acrescendo o

acompanhamento descontínuo dos casos complexos de vulnerabilidade que se somam no município. O acesso aos direitos básicos, bem como a redução das vulnerabilidades e dos riscos sociais estão comprometidos para parte significativa daquela população graças à fragilidade da rede e do sistema de garantia dos direitos existente no município, que ultrapassa a responsabilidade da gestão municipal.

Os órgãos de segurança pública que atuam na região e respondem pelo monitoramento e registro de dados de violência do município possuem fragilidades e dificuldade na atuação, situação que favorece o subregistro das ocorrências, fator relevante para o diagnóstico, plano de ação e de intervenção com escopo na solução desses problemas. Assim, Ibirapitanga apresenta indicadores (Waiselfisz, 2015) que o alocam como um dos munícipios mais violentos do Brasil, assumindo a 6ª posição do *ranking* apresentado pelo *Mapa da violência*. Note-se que o município melhorou a sua colocação no ranking do *Mapa da violência de 2015*, deixando a 77ª posição para 69ª no conjunto dos municípios do Brasil. Ainda assim, ocupa um lugar nada louvável entre os 100 primeiros dos 5.570 mil municípios do País.

A que se deve essa forte fragilidade social, sobretudo frente a uma micro-região com uma população de menos de 20 mil habitantes?

A despeito de faltarem aos dados maior precisão face a não disponibilidade de registros em arquivos ordenados pelas instâncias oficiais presentes no Município, o aprofundamento dessa questão pode ser feito mediante a história de uma *família-padrão* (Tabela 1) que ali habita, nele formada e desenvolvida, em cuja "organização" se precipitam elementos de violações de direitos, inclusive o da vida.

Tabela 1 - Composição familiar

Nome	**Idade**	**Parentesco**
Dalva Passarinho	42 anos	Genitora
Dito C. Mendes	78 anos	Genitor
Dito Júnior	21 anos	Filho
Ivo Passarinho Mendes	18 anos	Filho
Mario Passarinho Mendes	15 anos	Filho
Maurício Passarinho Mendes	11 anos	Filho
Marcos Passarinho Mendes	11 anos	Filho
Marivan Passarinho Mendes	09 anos	Filho

Fonte: elaboraçao dos Autores.

Esta família reside às margens da importante Br 101, local de alta vulnerabilidade e risco social, dado estar exposta ao grande índice de exploração sexual, às seduções do uso abusivo de substâncias psicoativas, bem como aos conflitos entre grupos de

traficantes na região. Apresentamos abaixo (Tabela 2 e 2.1) uma série cronológica das ocorrências de vulnerabilidade vividas por esta família, bem como a inflexão que o poder público teve sobre cada um dos episódios e, por fim, o que resultou desta presença do Estado na intervenção das inúmeras vulnerabilidades, bem como o encaminhamento e solução das mesmas.

Tabela 2 - Cronológica das ocorrências de vulnerabilidade vividas por a família Passarinho Mendes

Data	**Órgão responsável**	**Vulnerável**	**Encaminhamento/Problemas**
02/2012	- Conselho tutelar da criança (Ctc)	Irmão maior mal trata Dois irmãos menores	Visita domiciliar Constatação de uso de drogas Irmãos menores imitam
02/2013	- Ctc - Centro de referência especializado em assistência social (Creas) - (Sedes) Secretaria de desenvolvimento social	Genitores drogaditos Irmão maior drogadito Irmãos menores frágeis	Composição do relatório de autoria dos funcionários do Creas e da Sedes
2013	- Família extensa	Ivo Mendes (18 anos)	II filho mais velho deixa casa
2013	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (Scfv)	Irmãos de 9 a 15 anos	Acompanhamento dos irmãos Não comparecimento às atividades do serviço
2013	- Família nuclear - Programa bolsa família - Serviço de proteção integral à família (Paif)	Pai morre	Bolsa família 3 meses de alimentação concedidos
2015	- Centro de referência de assistência social (Cras) - Centro de referência especializado em assistência social (Creas)	Genitora	Orientação de responsabilidade de integridade física, psicológica e cognitiva dos filhos. Diarista, em razão do que abandona ostensivamente os filhos.
02/2015	- Ct - Creas - Ministério público (Mp) - Sedes	Genitora Filhos menores	Oitiva da promotora substituta Bolsa família suspensa (não frequência das crianças à escola) Mãe Alcoólatra Filhos novos drogaditos e com acesso à arma de fogo Filho de 18 a. fugido de traficantes Acompanhamento médico/anti-dependência (não comparecem)

Fonte: elaboraçao dos Autores.

Tabela 2.1 - Cronológica das ocorrências de vulnerabilidade vividas por a família Passarinho Mendes

Data	Órgão responsável	Vulnerável	Encaminhamento/Problemas
02/2015	- Mp - Família extensa	Irmã do genitor	Sem condições de ficar com os menores Esposo não os aceita
03/2015	- Creas - Mp - Ct - Sedes - Prefeitura municipal (Pm)	Família nuclear	Aversão à tratamento psicológico Oficio do sedes à Promotoria informando desaparecimento de filho Tentativa de homicídio do mesmo Que fazer com toda a família em risco?
03/2015	- Mp - Pm - Centro de apoio operacional da criança e do adolescente (Coaca) - Conselho estadual de assistência social (Ceas) - Sistema de garantias de direitos (Sgd)	Família nuclear	De quem é a responsabilidade das medidas protetivas? Quais as condições objetivas de quais órgãos de acompanhar e intervir no esgarçamento cada vez mais grave da família?
04/2015	- Mp - Coaca	Órgãos implicados	Que função cabe a qual órgão? - demanda a nova Promotora. Retomada de orientação à família
04/2015	- Juiz substituto novo	Família nuclear	Suspensão do poder familiar Determinação de inserção dos menores em família acolhedora
04/2015	- Sgd	Famílias acolhedoras	Identificação e recusa das famílias
12/2015	- Juiz	Prefeitura municipal	Determinação de criar a casa lar em 6 meses Enquanto isso, encaminhar os menores a outros municípios Comarca só aceita cidadãos do município

Fonte: elaboraçao dos Autores.

Afinal, se a família possui estrutura denegativa ao pertencimento dos jovens, e se todo o aparato estatal se mostra incapaz de criar alternativas de integração e pertencimento aos jovens e crianças dessa família, qual o destino que lhes resta?

As evidências parecem se impor: dissolução de todo o núcleo familiar, estranhamento da família extensa, impermeabilidades de todas as instâncias públicas implicadas na tarefa de assumir ações efetivas de encaminhamento e solução da problemática.

3. Das fragilidades dos serviços à garantia do direito

Os fatos da família da senhora Dalva seguiram o fluxo do Sistema de garantia dos direitos (Sgd) e dos serviços socioassistenciais em conformidade com a lei n.8.069/90 e as normativas do Sistema único de assistência social. O município, por ser de pequeno porte I, não cumpre os pré-requisitos mínimos para ofertar serviços complementares aos existentes para garantir a efetividade das ações realizadas pelos órgãos e equipamentos existentes. Dos 15 municípios circunvizinhos, só Valença é considerado de médio porte com a população de 88.798, conforme Pnad 2010. O mesmo possui serviços das proteções sociais básicos e especiais, acolhimento institucional para crianças e adolescentes, unidade de medidas socioeducativas e serviços especializados na área de justiça e defesa, a exemplo do Centro de referência de mulheres vítimas de violência (Cram). A resolução do Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente (Conanda) n.113/2006, apresenta instâncias do Sgd divididas em três eixos, citados abaixo no quadro comparativo com a realidade municipal (Tabela 3).

Tabela 3 - Eixos norteadores. Ações de defesa dos direitos humanos. Resolução Conanda n.113/2006

Eixos	Instância componentes	Situação de Ibirapitanga
Defesa dos direitos humanos	Vara da infância, Ministério público, Defensoria pública, Conselho tutelar e polícia civil	Vara da infância conta com um juiz substituto da cidade de Ilhéus, distante cerca de 112 km Ministério público, em março de 2017, o promotor substituto foi lotado em Paulo Afonso, cidade a 635 km de distância A delegacia dispõe somente de um delegado, um escrivão, um policial civil e um carcereiro O Conselho tutelar é o único órgão que funciona com estrutura que respeita as legislações
Promoção dos direitos humanos	Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, como estabelece o artigo 86 do Eca	As políticas básicas são ofertadas pelo município e as de média e alta complexidades são reguladas para municípios vizinhos e pela capital
Controle da efetivação dos direitos humanos	Conselhos municipais de controle social (direitos da criança e do adolescente, saúde, assistência social, educação)	Conselhos existentes, mas funcionando com fragilidades devido à frágil atuação e conhecimento incipiente na área por parte dos membros

Fonte: elaboraçao dos Autores.

Diante do que estabelece as normativas e legislações instituídas pelos órgãos de

deliberação e controle das políticas públicas, as gestões municipail, estadual e nacional, através do pacto federativo, são responsáveis em garantir a implementação e manutenção dos serviços e equipamentos. Na prática, os governos nacional e estaduais repassam recursos, nas condições de co-financiamentos, que não condizem com a realidade e o contexto socioeconômico da esfera de execução da política, resultando na ausência da articulação da rede e na complementariedade dos serviços.

Faz-se necessário um estudo e uma revisão do fluxo das políticas públicas e da função de cada esfera de gestão política, no intuito de traçar estratégias mais eficazes de atuação em rede, além de se criarem mecanismos de monitoramento e avaliação de cada órgão em tempo hábil para a garantia da intervenção qualificada para diminuir as vulnerabilidades e inibir os riscos sociais identificados nas famílias, ocorrência, lamentavelmente, não singular. Trata-se, bem mais, de uma situação epidêmica de carências e de fragilidades frente ao suporte estatal incapaz de fornecer efetivas medidas de proteção.

Frente à emergência da vida, os recursos burocráticos e os encaminhamentos protocolares parecem não ter qualquer efetividade quando interpelados à intervenção. Quais as medidas que o Estado pode tomar para:

1. Criar as condições de formação cidadã a que têm direito os jovens membros desta família?

2. Que tipo de ação os saberes médicos e psicológicos recomendam para realizar um tratamento na genitora, visivelmente incapaz de ser cuidadora de sua prole e personalidade de suporte para a afirmação daqueles que dela dependem?

3. Como resolver o alto grau de dispersão dos órgãos responsáveis de acompanhar e intervir na dinâmica de famílias deste tipo, no afã de promover um destino mais positivo?

4. Quais mecanismos podem ser criados, sobretudo usando os recursos informacionais, induzindo a que os órgãos públicos implicados em demandas deste tipo respondam com ações criativas e em sincronia recíproca, e em um processo cujos passos sejam transparentes a todos os implicados?

Não é fácil encontrar as soluções de questões tão complexas. Mas a identificação dos problemas, aqui realizada, bem como a demonstração de que a atribuição e responsabilidades dos órgãos públicos não está efetivada com precisão, e ainda o conhecimento da legislação de suporte de intervenção pode indicar horizontes de algumas saídas para este drama tão comum a inúmeras famílias brasileiras já encaminham possíveis saídas. Afinal, é o diagnóstico que possibilita o plano terapêutico a ser implementado. No âmbito da pesquisa de *stricto sensu* em andamento, seus Autores continuam a dar sequência à investigação que recolhe experiências exitosas na solução de situações complexas como esta, para prospectar um dispositivo de implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas destinadas à proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em regiões que dispõe de serviços mitigados como a que aqui está em causa. Isto posto, reconhece-se que a proposição de mecanismos que possam ser universalizados para/pelos órgãos públicos responsáveis desta realidade se impõe como um desafio.

Que Países latino-americanos encontraram saída para situações símiles?

Que regiões do País foca a assistência nos municípios de modo mais intenso?

Quais recursos – e de que tipo – são disponibilizados de modo eficiente?

São as questões que impelem à continuidade do trabalho de investigação, que cobra um resultado prático que beneficie a sociedade.

4. À guisa de pontuar esta reflexão

A medida de suspensão do poder familiar que retirou da genitora a responsabilidade formadora de seus filhos é a única que o aparato estatal poderia ter produzido depois de implicar tantos órgãos, autoridades, recursos e tempo?

Nenhuma outra possibilidade de intervenção para garantir o convívio da família auxiliando à descoberta do respeito e do cuidado recíproco se colocava no horizonte de tantos profissionais?

Não é um resultado pífio para tanto esforço implicado?

Quais Países latino americanos implementaram políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente potencializando a capacidade de as famílias superarem a vulnerabilidade, justamente ao promover articulação, resolutividade, celeridade frente às suas demandas?

O que nos ensina o caso desta família enredada pelos vários mecanismos e ações do Estado que deveriam fazer frente ao poder paralelo do tráfico e da violência, na defesa dos direitos mais elementares dos seus cidadãos, sendo o primeiro deles um lar no qual ser acolhido e amparado?

Aos pesquisadores e aos leitores desse trabalho deve causar espanto o número de dispositivos estatais (sejam instituições, órgãos, serviços, programas oficiais) envolvidos na trágica situação dessa família: Prefeitura de Ibirapitanga, Promotoria, Polícia militar, Suas, Loas, Psmc, Ct, Sedes, Creas, Sgd, Scfv, Bpc, Sfa, Pbf, Paif, Cras, Corregedoria, Tssa, Caps, Mp, Caoca, Tjb. Certamente um número considerável de profissionais mobilizados. Provavelmente, recursos de toda ordem manejados para o acudimento dos episódios descritos sumariamente na tabela acima. Seguramente uma angústia grande experimentada pelos profissionais frente à impotência gerada por esta situação, cujo desfecho beira ao trágico.

Mas afinal, do ponto de vista da eficácia técnica, como se move o Estado em situações como essa que se multiplicam País afora?

Seus dispositivos não devem ser dispostos para vir ao encontro das demandas da sociedade que ele representa e da qual se nutre?

Lamentavelmente, se move pouco. Constata-se, na sociedade brasileira, que o Estado está em uma crise sem precedentes, crise que resulta de inúmeras dificuldades de o País acompanhar a dinâmica econômica internacional, tornando-se incapaz de garantir o crescimento econômico e solucionar questões sociais sincrônicas ao aumento populacional e às demandas sempre crescentes desta população.

A materialidade da crise no cotidiano da massa populacional que é atingida

diretamente pela ineficácia ou inexistência de políticas públicas se torna visível na dramática situação dos hospitais fortemente deficitários no atendimento; evidenciam-se no funcionamento precário das escolas públicas, que possuem, via de regra, infraestrutura inadequada para crianças e jovens ali se desenvolverem, bem como na manutenção de contratos muito precários de professores; se exibe na desassistência das famílias que moram em locais insalubres ou em rincões rurais desprovidos de estruturas de governança para assegurar uma assistência digna; expõe-se na situação de milhares de crianças e adolescentes sobreviventes das/nas ruas, situação resultante da inexistência ou precariedade de programas de assistência social eficazes e contínuos, que permitam uma estabilidade social a essa população carente. Não ao acaso organismos como o Ibge (Instituto brasileiro de geografia e estatística) indicam que pobreza, fome, miséria, violência e exploração ainda são, em pleno século XXI, elementos de construção de nossas sociedades. Estes elementos resistem e tornam permanente uma ordem social que deveria ser questionada na sua radicalidade a propósito das condições históricas de produção e reprodução, dos efeitos catastróficos verificados na vida de gerações cujo presente e cujo futuro estão comprometidos. O sistema de desigualdade e de má distribuição de renda corrói a ordem familiar, e isso repercute em uma espécie de autofagia social.

Onde reside toda a carência?

Conforme os indicadores manejados no bojo da presente pesquisa, eles residem justamente na promoção e apoio às famílias vulneráveis mediante a concepção, implementação e avaliação de políticas sociais bem articuladas e focalizadas. É o reconhecimento das famílias e dos seus membros, alvos de políticas públicas, que constitui o fator decisivo a que se alcance as metas prioritárias do desenvolvimento humano, que colidem frontalmente com a situação aqui delineada das famílias, das crianças e dos jovens.

Somos um País profundamente desigual e injusto, produtor de muitos pobres. A origem da nossa pobreza reside na desigualdade e o seu combate é uma necessidade premente.

De que modo podemos combinar o desafio de construção de uma democracia com eficiência econômica e justiça social?

Na ausência e na ineficácia de políticas de proteção social à população pauperizada, evidência do retraimento do Estado frente às responsabilidades que são suas, a família, os jovens e as crianças são abandonados às condições de existência que não lhes garante dignidade. O Estado reduz ou não implementa adequadamente as suas intervenções na área social e atribui uma sobrecarga de responsabilidade à família desprovida de condições socioeconômicas, educacionais, simbólicas para enfrentar o desafio de organização.

O que o caso da família aqui em foco torna visível é que ao poder público está mitigado o foco de uma agenda em políticas públicas que priorize a erradicação da pobreza, dado que se verifica no caso aqui desenhado, que as atenções voltadas à família são extremamente conservadoras, inerciais, só justificáveis pela manutenção de um aparelho de Estado que age para manter a situação tal qual se verifica.

Políticas públicas produzidas no âmbito de um Estado que se quer eficaz e representativo de sua sociedade deve ter natureza universal, asseguradoras de proteção social e que reconheça a família, a criança e os jovens como sujeitos de direitos. Não resultam da implementação das políticas sociais as transformações das condições de vulnerabilidade da família, da criança e dos jovens pobres. O desafio é desenvolver, a partir das políticas públicas, uma atenção contínua e ativa promotora de ações que realmente protejam e recuperem as crianças e os jovens desassistidos em decorrência da estrutura de pobreza derivada das desigualdades socioeconômicas imposta à maior parte da população no Brasil. Logo, reclama-se, que a família, a criança e os jovens sejam enfocados de forma concreta na agenda política do Estado, e não somente em medidas provisórias de governos, para que esta agenda seja um instrumento promotor de direitos. E isso implica planificar o acesso aos bens e serviços sociais.

Alguns princípios devem, portanto, orientar a proposição de políticas de atendimento à família, à criança e aos jovens:

a) romper com a idealização da unidade familiar, da infância e da juventude. Fatores hostis são influentes à constituição de sujeitos aversivos à sociabilidade. Como assegurar o espaço familiar como um lugar de estabilidade e de afeto a que têm direito os seus membros? Esta pode ser uma viga de sustentação, um princípio para a elaboração de políticas públicas acertadas;

b) colocar em perspectiva a família, a criança e o jovem pobre em situação de vulnerabilidade no seu movimento e na sua fragilidade, ampliando o foco sobre a mesma. O que significa que os agentes do Estado têm a possibilidade de olhar estes sujeitos de perto, não de cima para baixo nem a partir dos seus gabinetes, de cujo ângulo estes sujeitos escapam: como pode uma mulher viciada em droga compreender/acolher uma recomendação de um juiz, ou promotor, ou um delegado para cuidar de seus filhos? Colocá-la em um lugar de compreensão prévia de sua responsabilidade materna, com as condições reais deterioradas não é cometer uma *petitio principii*?;

c) realizar um esforço de escuta da família, das crianças e dos jovens: supor que a determinação de suas vidas vem da sapiência dos agentes do Estado é no mínimo inocente; Inúmeras tecnologias sociais orientam o mundo profissional no enfrentamento dos desafios, sobretudo quando se dispõe de uma equipe interdisciplinar para acompanhar cada passo na busca de solução dos dramas, que não responde às determinações verticais;

d) evitar colocar em perspectiva a família, a criança e o jovem de forma fragmentada e dissociada de suas histórias de vida, mas trabalhar com a rede de relações para descobrir qual fio, frágil que seja, pode ser fortalecido;

e) centrar as políticas públicas para as crianças e jovens com foco em suas famílias, reconhecendo-a como núcleo capaz de maximizar recursos afetivos e sociais importantes para o resgate de vidas que apenas se iniciam;

f) os construtores das políticas públicas devem reconhecer que o Estado não pode substituir a família em sua função de socialização: se este for o escopo, recuperar os laços sociais é um imperativo, e não o isolamento dos seus membros como verificado nesse caso.

Nesse diapasão, Derrida (2007) nos apresenta a justiça como o que está além do direito, como aquilo que não se esgota na lei e menos ainda nos seus modos de aplicação. Deste modo, evocando à Kant, sustenta que, se um ato consistir simplesmente na aplicação de uma regra, é possível dizer que se trata de um ato legal, conforme o direito, mas não que seja um ato de justiça. Em sua perspectiva, para que uma decisão seja justa e responsável, é preciso que seja ao mesmo tempo «regrada e sem regra, conservadora da lei e suficientemente suspensiva da lei para poder reinventá-la em cada caso, re-justificá-la» (Derrida, 2007: 44). Ao passo que o direito supõe a generalidade de uma regra, de uma norma ou de um imperativo universal, o ato de justiça visa ao singular e nunca está garantido por nenhuma regra existente ou por imperativos universais, nem pode ser reduzido a uma norma ou fórmula.

Se as coisas se dão deste modo, diante de um caso em que é chamado a decidir, o juiz, o promotor, o defensor, o policial, os prepostos da prefeitura, os agentes estatais, em suma, não devem apenas seguir uma regra do direito ou uma lei geral, mas devem «confirmar seu valor, por um ato de interpretação restaurador» (Derrida, 2007: 44). E aqui o que está em jogo é a restauração da dignidade humana de crianças e jovens condenados à condição de marginalidade, justamente por não encontrar, em tenra idade, o núcleo de amparo e de proteção bem estruturado, a saber, a família. Contribuir para sua decomposição com negligência, insensibilidade técnico-interventora, convicção pretenciosa de que o melhor seja a desmontagem completa dos laços familiares, é um equívoco a ser evitado. E estes elementos precisam estar bem cimentados na grafagem das políticas públicas direcionadas a estes sujeitos.

Se o direcionamento das ações derivadas de políticas públicas sem princípios, ou de princípios equívocos convergem desastradamente para que os jovens membros da família sejam acossados à humilhante situação de não ter biografia, árvore genealógica, territorialidade, rede de relações, direito à educação formal, a uma vida que possa se consagrar como cidadã, nada a esperar que não a delinquência, a dissociação, a diluição de qualquer perfil de cidadão.

Não é isso o que significa chegar aos confins da proteção do cidadão, criança ou adolescente ainda, que o torna anônimo, irreconhecível, distante de suas raízes, de seu território, de seu *fâmulus*, em uma instituição que supostamente o protegerá, como verificado nos encaminhamentos erráticos do aparato estatal em Ibirapitanga?

Como na unidade estatal a mais elementar, o município, é cimentado o futuro das suas gerações?

O caso que focamos demonstra claramente que o Estado brasileiro ainda está em processo de aprendizado na elaboração das políticas públicas para a garantia dos direitos estabelecidos pela legislação. As normas apresentam competências e responsabilidades para os entes federados, mas não garante a estrutura e o financiamento destes para a execução. O canônico Estatuto da criança e do adolescente, referência mundial, é um referente importante, mas não suficiente. Para assegurar a proteção, seus ecos devem se fazer para além de boas intenções de governos, mas deve se tornar uma vontade política de Estado, representativo da sociedade, que clama pelo combate da desigualdade.

Referências bibliográficas / References

Arendt H., *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre banalidade do mal*, Companhia das Letras, São Paulo,1999.

Bacila C.R., *Estigmas: um estudo sobre preconceitos*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

Barros F.O., *Tô fora: o adolescente fora da lei. O retorno da segregação*, Del Rey, Belo Horizonte, 2003.

Brasil, *Estatuto da criança e do adolescente*, Ministério da saúde, Brasília, 1991.

Brasil, *Política nacional de assistência social Pnas/2004*, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome/Secretaria nacional de assistência social, Brasília, 2005.

Brasil, *Tipificação nacional de serviços sócio assistenciais*, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome/Secretaria nacional de assistência social, Brasília, 2009.

Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente - Conanda, *Sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente*, Resolução n.113/2006, Conanda, Brasília, 2006.

Craidy C.M., Gonçalves Lemos L., *Medidas socioeducativas: da repressão à educação*, Editora da Ufrgs, Porto Alegre, 2005.

da Silva Soares A.P., *(Des)continuidade no envolvimento com o crime. Construção de identidade narrativa de ex-infratores*, Ibccrim, São Paulo, 2003.

de Carvalho Bueno A., *O juiz e a jurisprudência: um desabafo crítico*, in Bonato G. (org.), *Garantias constitucionais e processo penal*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2002.

de Miranda Coutinho J.N., *Efetividade do processo penal e golpe de cena. Um problema às reformas processuais*, «Jurispoiesis - Revista Jurídica dos Cursos de Direito da Universidade Estácio de Sá», ano 4, n.5, 2002, pp.1-36.

Del Omo R., *A América Latina e sua criminologia*, trad. Francisco Eduardo Pizzolante, Revan, Rio de Janeiro, 2004.

Derrida J., *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*, trad. Antonio Romane, Escuta, São Paulo, 2003.

Dieese, *Diversidades e desafios no mercado de trabalho metropolitano*, Estudos & Pesquisas n.11, São Paulo, Setembro de 2015.

Duarte Aparecida V., *Adolescente autor de ato infracional: agressor ou vítima da sociedade*, (Monografia de pós-graduação), Udesc, Florianópolis, 2003.

Dussel E., *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*, trad. Epharaim Ferreira Alves, Jaime A. Clasen e Lúcia M.E. Orth, Vozes, Petrópolis, 2002.

Ibirapitanga, *Lei n.875, de 06 de janeiro de 2015*, Dispõe sobre a organização da assistência social no município de Ibirapitanga - Bahia, Institui o sistema único de assistência social no âmbito municipal e dá outras providências, Ibirapitanga, 2015.

Lopes Brito A.C.a, *Ultrapassando muros: um olhar crítico sobre a criminalização e a vitimização dos adolescentes privados de liberdade* (Dissertação de mestrado),

Ucam, Rio de Janeiro, 2003.
Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, *Lei orgânica de assistência social (anotada)*, Secretaria nacional de assistência social, Brasília, 2009.
Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, *Norma operacional básica*, Secretaria nacional de assistência social, Nob/Suas, Brasília, 2012.
Ramidoff M.L., *Lições de direito da criança e do adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas*, Juruá, Curitiba, 2005.
Unicef, *Situação mundial da infância 2016. Oportunidades justas para cada criança*, New York, 2016.
Vezzulla J.C., *A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional*, Habitus, Florianópolis, 2006.
Waiselfisz J.J., *Mapa da violência 2015. Mortes matadas por armas de fogo*, Secretaria geral da presidência da república, Brasília, 2015.
Xavier de Menezes J.E., *A psicologia como ferramenta política no processo de sujeição da criança*, «Cadernos do Ceas», 235, 2015, pp.172-185.

Recebido: 27/01/2017
Aprovado: 20/05/2017

Iniciação científica de estudantes de ensino médio: um olhar sobre esta formação em uma instituição de pesquisa biomédica brasileira

Isabela Cabral Félix de Sousa[*]
Ana Tereza Pinto Filipecki[**]

Abstract

The scientific vocational program developed in the last thirty years by a Brazilian research institution in the areas of life sciences and health seeks to "distinguish high school students who identify themselves with scientific research", based on the experience in laboratories. The results indicate that the academic-professional choices of young people are reaffirmed by a set of experiences: those experienced in this institution, in schools and universities.
Keywords: non-formal education, professional choice, youth

El programa de vocación científica desarrollado en los últimos treinta años por una institución de investigación brasileña en las áreas de las ciencias de la vida y de la salud busca "distinguir estudiantes de enseñanza media que se identifiquen con la investigación científica", a partir de la vivencia en laboratorios. Los resultados indican que las elecciones académico-profesionales de los jóvenes son reafirmadas por un conjunto de vivencias: las experimentadas en esta institución, en las escuelas y en las universidades.
Palabras clave: educación no formal, elección profesional, juventud

Il programma di orientamento scientifico sviluppato negli ultimi trent'anni da un istituto di ricerca brasiliano nei settori delle scienze della vita e della salute mira a "individuare studenti delle scuole superiori che si identifichino con la ricerca scientifica", a partire dall'attività di laboratorio. I risultati indicano che le scelte accademico-professionali dei giovani dipendono da una serie di esperienze: quelle sperimentate in questa istituzione, nelle scuole e all'università.
Parole chiave: educazione non formale, scelta professionale, gioventù

Introdução

No Brasil, a maior parte dos estabelecimentos de ensino médio atua apenas em um turno de aproximadamente cinco horas diárias, o que permite aos alunos interessados o engajamento em programas extracurriculares mais regulares e de longa duração. Estes programas podem ser financiados pelo governo, organizações não governamentais além

[*] Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (Brasil); isabelacabralfelix@gmail.com.
[**] Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (Brasil); ana.filipecki@gmail.com.

da família. Com isto, alguns alunos acabam desenvolvendo atividades que podem vir a demandar dedicação superior às exigidas pela escola e, em alguns casos, a balizar a escolha profissional do futuro.

Este trabalho avalia a contribuição de um programa extracurricular, de educação não formal, para as escolhas acadêmico-profissionais de seus participantes. Para investigar a relação entre as experiências de pesquisa e as escolhas efetuadas, o estudo utiliza as interpretações dos egressos sobre a iniciação científica vivenciada. O procedimento de avaliar interpretações de participantes é pertinente para avaliar programas educacionais (Patton, 1991).

Pioneiro no Brasil, o Programa de vocação científica é desenvolvido por uma instituição de pesquisa que realiza investigações multidisciplinares nas áreas das ciências da vida e da saúde há trinta anos, e tem como um dos seus principais objetivos "distinguir estudantes que se identifiquem com a pesquisa científica", a partir da vivência em laboratórios de pesquisa.

Privilegiamos as interpretações de dezessete alunos do Instituto Oswaldo Cruz (Ioc) que ingressaram no programa entre 1998 e 2004 e permaneceram nele voluntariamente ao longo dos três anos de ensino médio; etapa formal e obrigatória que antecede o nível universitário. Questionamos se as escolhas acadêmico-profissionais podem ser associadas ou não às experiências vivenciadas no programa. Baseamos nossas análises em fontes diversas, formais e informais, além de contatos pessoais e entrevistas realizadas entre 2007 e 2010. Identificamos os temas biomédicos desenvolvidos em seus projetos de iniciação científica, buscando relacioná-los às áreas de atuação dos estudantes com currículos profissionais disponibilizados na internet.

Organizamos o ensaio em cinco seções, além dessa breve introdução e das considerações finais. Na primeira, descrevemos a instituição em que os estudantes desenvolveram as atividades de pesquisa. Na seção seguinte, fazemos ponderações sobre a iniciação cientifica no Brasil. Na terceira seção descrevemos o Programa de vocação científica. Na quarta seção apresentamos o percurso metodológico caracterizando os participantes em função da idade, gênero, escola de origem no ensino médio, período no programa (ano de ingresso e conclusão), universidade de ingresso e área de profissionalização acadêmica. Na seção de resultados, analisamos as interpretações dos participantes sobre a iniciação científica realizada e questionamos se as escolhas acadêmico-profissionais podem ser confirmadas ou não pelas experiências vivenciadas no Programa de vocação científica. Nas considerações finais, apontamos as dificuldades em se estabelecer critérios que possam avaliar as contribuições deste programa e de outros similares nas escolhas de carreira, argumentando que uma das barreiras é encontrar egressos cujos caminhos foram construídos fora do mundo científico e nem por isso menos relevante do ponto de vista social. Salientamos que uma compreensão mais profunda das escolhas acadêmico-profissionais requer estudos da cultura científica do laboratório e do orientador.

1. O Instituto Oswaldo Cruz

Os dezessete estudantes sujeitos da nossa análise fizeram o Programa de vocação científica, realizando a iniciação nos laboratórios do Ioc, unidade de pesquisa biomédica centenária da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Órgão federal do Ministério da saúde, a Fiocruz atua na pesquisa científica e no desenvolvimento tecnológico nas áreas das ciências da saúde, das ciências biológicas, além das ciências sociais e humanas em saúde. A atividade de pesquisa científica envolve a colaboração com universidades da rede federal e estadual, centros e institutos de pesquisa nacionais e internacionais como o *Institut national de la santé et de la recherche médicale* (Inserm), *National institutes of health* (Nih) e o Instituto Pasteur, entre outros.

Além da pesquisa, a Fiocruz atua no ensino médio profissionalizante e na pós-graduação (doutorado, mestrado nas modalidades acadêmica e profissional e especialização), sediando diversos congressos e seminários durante o ano acadêmico. A instituição tem uma estrutura organizacional diversificada, destacando em seu relatório anual a presença de vinte e oito linhas de pesquisa e dezenove cursos de pós-graduação (Ministério da saúde, 2014). Sua unidade sede está localizada no bairro de Manguinhos, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro. Neste espaço institucional funcionam dez de suas dezesseis unidades técnico-científicas[1] e suas unidades de apoio técnico-administrativo.

A Fiocruz desenvolve cooperações internacionais predominantemente com instituições sediadas na Europa e nas Américas, com acordos também na Ásia e na África. Em alguns casos, esses acordos são estabelecidos com órgãos internacionais.

O Ioc é a unidade fundadora da Fiocruz, celebrando seus 117 anos de existência, em 25 de maio de 2017. É a principal unidade de pesquisa biomédica da Fundação, concentrando dez programas de pós-graduação: seis *stricto sensu* e quatro *lato sensu* (Fundação Oswaldo Cruz, 2015). Seus 72 laboratórios de pesquisa, desenvolvimento e inovação recebem estudantes de diversos níveis educacionais: pós-graduação, graduação (provenientes de outras instituições de ensino), e de ensino médio para realizar programas de iniciação científica e de estágios curriculares. Com mais de 380 pesquisadores (Ministério da saúde, 2014), a unidade busca gerar conhecimento sobre transmissão, tratamento, controle e prevenção de diversos agravos (como, por exemplo, Aids, tuberculose, malária, febre amarela, dengue, doença de Chagas, leishmaniose, leptospirose, hepatites, hanseníase e meningites). Faz, também, estudos em meio ambiente, prospecção de fármacos, desenvolvimento de vacinas, métodos de diagnóstico e estratégias terapêuticas para a saúde pública brasileira.

O Ioc desenvolve colaborações com universidades, institutos de pesquisa e órgãos governamentais, nos formatos predominantes de desenvolvimento de projetos e participação em organismos e redes colaborativas. Em 2008, o Ioc passou a coordenar

[1] A Fiocruz tem dezesseis institutos de pesquisa instalados nas cinco regiões geográficas brasileiras, além de um escritório em Moçambique.

dois cursos internacionais da Fiocruz, um sediado na Argentina e outro em Moçambique.

2. A iniciação científica no Brasil

A educação e a ciência continuam sendo muito valorizadas mundo afora no intuito de promover o desenvolvimento das nações. A participação de estudantes na pesquisa científica é uma prática presente na história da ciência brasileira, e segue o modelo instituído pelos Países europeus e norte-americanos que se destacaram na produção do conhecimento científico, em particular a França e os Estados Unidos. Embora não seja objetivo do presente trabalho fazer comparações de práticas da ciência brasileira com as de outros Países, é interessante lembrar os recentes fomentos nos Estados membros da União Europeia (Comissão Europeia, 2015).

Pode-se dizer que no Brasil a implementação de programas de iniciação científica para estudantes de nível médio e de graduação parece ser a principal estratégia para a formação de jovens cientistas, articulando para tanto o Ministério da ciência e tecnologia (Mct), por intermédio do Conselho nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (Cnpq), ao Ministério da educação (Mec).

A institucionalização do termo "iniciação científica" no Brasil acompanha a consolidação da pesquisa nacional, que tem como um dos marcos a criação do Conselho nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (Cnpq) em 1951.

Um exemplo de forma de ingresso de estudantes de graduação em atividades de pesquisa na década de 1950 está no texto de Sousa Barros (2013). Pesquisador do Instituto de física da universidade federal do Rio de Janeiro, o autor relata que em 1952, por indicação de seu professor do curso de engenharia, foi realizar um "estágio" como bolsista do Cnpq no grupo do cientista brasileiro César Lattes, no Centro brasileiro de pesquisas físicas (Cbpf).

Observamos que a inserção do estudante de graduação em um grupo ou um laboratório de pesquisa não recebia à época o nome de "iniciação científica" e sim estágio. A intensificação das ofertas de atividades não curriculares (não obrigatória) dentro das universidades brasileiras ocorreu durante a ditadura militar (1964-1985), e está associada à visão desenvolvimentista do período, baseada no progresso científico e tecnológico.

Nas universidades públicas brasileiras, as atividades de monitoria ligada à docência e de iniciação científica atrelada à pesquisa sempre foram as mais prestigiadas e reservadas aos alunos com melhor coeficiente de rendimento. No caso específico da iniciação científica na graduação ou ensino superior, os critérios de seleção de bolsistas e orientadores sempre estiveram alinhados aos objetivos estabelecidos pelos órgãos de fomento à pesquisa: redução na idade dos estudantes de pós-graduação e no tempo de realização dos cursos, e o fortalecimento da pesquisa nas universidades.

Os primeiros estudos avaliativos sobre a temática da iniciação científica no ensino superior começaram a ser publicados na década de 1980, com destaque para os

trabalhos do físico Maurice Jacques Bazin (1983) e de Abrahom Zakon (1989). Este texto de Bazin aponta fragilidades do ensino médio brasileiro estando relacionadas ao desenvolvimento de uma cultura investigativa como, por exemplo, a ausência dos laboratórios didáticos: «Ninguém faz experiências, ninguém redescobre por si mesmo» (Bazin, 1983: 83). Para o autor, o «prazer de fazer um pouco de ciência», começaria nos laboratórios da física básica da universidade porque era um espaço em que a iniciativa de como praticar estaria nas mãos dos estudantes.

As considerações de Bazin (1983) ainda são atuais principalmente no que tange às limitações enfrentadas pelos orientandos e orientadores no meio acadêmico. No caso dos alunos, por exemplo, o fato de ainda estarem presos «a um saber formalizado em fórmulas curtas e leis numeradas» e «de continuarem numa situação de respeito e dependência automática». No caso dos orientadores, «as pessoas que estão mais ativas na investigação muitas vezes não querem ou simplesmente não dão muito tempo para os mais jovens; às vezes passam esse jovem para outra pessoa que está fazendo um trabalho de pós-graduação» (Bazin, 1983: 84).

No contexto atual de maior produtividade os orientadores reportam mais a orientação de iniciação científica em seus currículos. De qualquer modo, Zakon (1989) considera existirem vantagens institucionais para a iniciação científica que se traduzem em: orientação integral voltada para o aluno de iniciação científica, o aluno de iniciação científica tender a repetir menos disciplinas e se autoavaliar sobre suas verdadeiras vocações podendo buscar mudança de curso ainda durante a graduação, a ampliação da produção científica e a tendência ao aumento de alunos interessados em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e na carreira docente.

Nos estudos mais recentes sobre iniciação científica observamos que essa "passagem" consolidou-se como um modelo de orientação denominado "cascata" (Aguiar, 1997) em que o pesquisador sênior orienta o doutorando e o pós-doutorando, o pesquisador junior o estudante de graduação e o estudante de graduação orienta o estudante de ensino médio.

No Brasil, ainda hoje, há muitos estudos avaliativos sobre iniciação científica priorizando estudantes de graduação e uma instituição particular. Metodologicamente predominam estudos de natureza interpretativa e associados à percepção de orientadores e orientandos de universidades públicas e de algumas universidades privadas que realizam pesquisa. Só mais recentemente aparece um estudo avaliando o impacto da iniciação científica (Centro de gestão e estudos estratégicos, 2017) na carreira profissional de alunos que fizeram iniciação científica durante a graduação.

Os trabalhos de revisão da literatura nacional sobre a temática da iniciação científica na educação superior (Massi, 2008; Massi, Abreu e Queiroz, 2008) no período de 1983 a 2010 mostram que a evolução das publicações não acompanhou o crescimento da iniciação científica de estudantes de graduação induzido pelo Cnpq ao criar o Programa institucional de bolsas de iniciação científica (Pibic), em 1988, e fortalecido pelas agências estaduais de fomento à pesquisa ao fornecer bolsas para esta atividade. Conjugando a análise de Massi (2008), com as nossas leituras sobre o tema, observamos que entre o final da década de 1990 e meados da primeira de década de 2000

predominam estudos cujas questões estão relacionadas: à natureza das atividades realizadas na iniciação científica, à motivação dos estudantes para a pesquisa, aos critérios de seleção de orientadores e orientandos, às vivências dos orientandos (expectativas, decepções, dificuldades, realizações), aos benefícios da iniciação científica (para o estudante, para o orientador e para a instituição).

Interessante destacar que a prática da iniciação cientifica revela uma série de fragilidades da estrutura curricular dos cursos de ensino médio e superior e das abordagens de ensino, principalmente no que tange aos laboratórios didáticos ou às aulas práticas. Há diferenças entre as concepções (ou as finalidades) e as ênfases de iniciação científica. Alguns orientadores retiram o foco da iniciação científica na formação da nova geração de pesquisadores e colocam em seus benefícios educativos - integrar teoria e prática, aumentar a sociabilidade, permitir o desenvolvimento de qualidades/habilidades para a futura vida profissional - quer seja na pesquisa ou em outra atividade profissional. Por outro lado, a valorização dos atributos intrínsecos da prática investigativa e seus rituais como parte do processo formativo em geral (compreender o processo de construção do conhecimento, desenvolver o pensamento crítico, ganhar autonomia, estimular a criatividade, o amadurecimento, a responsabilidade e a autoestima), gera questões relacionadas à exequibilidade. Em outras palavras, levanta questionamentos sobre como proporcionar a todos os estudantes de graduação a experiência de fazer pesquisa em um grupo de pesquisa. De fato, melhorar as experiências de pesquisa de estudantes de graduação requer uma base de pesquisa robusta que devido ao escasso investimento não costuma ser possível para a maioria dos grupos de pesquisa no Brasil nas universidades.

É bom lembrar que reduzir o foco na carreira científica e transformar a iniciação científica em uma estratégia didática constituinte da formação dos estudantes contrasta com as ações e as orientações das agências de fomento e de muitos orientadores. As primeiras avaliações do Pibic mostraram um processo de seleção de alunos elitizado, centrado no desempenho acadêmico dos candidatos e na proficiência da língua inglesa; escolhas realizadas pelos orientadores em função do número restrito de bolsas oferecidas e pelo fato dos melhores alunos serem vistos como os mais capacitados e promissores para a carreira científica. Nesse contexto, observamos que uma das medidas da qualidade da orientação é o número de estudantes bolsistas de iniciação científica que optaram pelo ingresso em cursos de pós-graduação. Além disso, as instituições que mais recebem bolsas para a iniciação científica, o mestrado, o doutorado e o pós-doutorado são as que possuem os melhores cursos de pós-graduação.

Existe um conjunto de fatores que acaba fazendo com que o processo seletivo seja elitizado ou discriminatório, particularmente as restrições na infraestrutura de pesquisa (número de orientadores disponíveis e laboratórios ou grupos de pesquisa, incluindo espaço físico). Poucos estudos abordam as mudanças na iniciação científica associadas às mudanças regulatórias nas práticas científicas como, por exemplo, as exigências relacionadas à biossegurança ou ao uso de animais vertebrados não humanos na pesquisa. Nas ciências da vida essas mudanças tendem a reduzir o número de alunos que podem ser acomodados nos laboratórios, fazendo com que o processo seletivo seja

ainda mais elitista (utilizando critérios como coeficiente de rendimento, testes de conteúdo e de língua estrangeira, redações, comitês de pesquisa, nível de interesse dos candidatos em pesquisa).

As diferentes visões sobre a finalidade da iniciação científica geram dificuldades para se estabelecer critérios e indicadores de avaliação dos programas de iniciação científica. Linn, Palmer, Baranger, Gerard (2015) sintetizam bem algumas questões que sempre estiveram presentes em grande parte das pesquisas avaliativas sobre a iniciação científica na graduação: O que é uma experiência autêntica em pesquisa e quais são seus benefícios? Quais são as formas de orientação exitosas? O que precisa melhorar? Como essas experiências podem atender o interesse pessoal dos estudantes e ao mesmo tempo a relação custo-benefício nas universidades e centro de pesquisas.

Para responder essas perguntas, os Autores fizeram um levantamento dos estudos relacionados à experiência de pesquisa de estudantes de graduação publicados entre 2010 e 2014. Encontraram para este período de cinco anos um total de 253 documentos, que foram reduzidos a 60 estudos empíricos após a análise dos títulos e dos resumos. Organizaram as referências em quatro temas, identificando a metodologia e os resultados obtidos: (i) mentores participantes, (ii) seleção de participantes e promoção da identidade, (iii) melhorando as práticas de pesquisa (iv) expandindo a concepção da ciência, e (v) comunicando a natureza da ciência.

Desses 60 estudos empíricos, apenas quatro mediram diretamente ganhos em capacidade de pesquisa ou na compreensão conceitual. Apesar dos estudantes reconhecerem os benefícios de terem participado dessas experiências, os Autores afirmam que a maior parte das investigações não serve para avaliar o impacto da experiência porque utiliza entrevistas ou «pesquisas de autoavaliação». De fato, as investigações não lançam luz sobre o que funciona, e o que fazer para tornar essas experiências mais efetivas (Linn, Palmer, Baranger, Gerard, 2015: 627). Destacamos dois pontos interessantes da análise realizada pelos Autores. O primeiro é mostrar como a aprendizagem das práticas investigativas está associada à duração da experiência. É preciso tempo para amadurecer as etapas envolvidas em uma investigação científica. Menos tempo no programa pode levar o estudante a reduzir suas atividades na revisão da literatura ou na definição do objeto de estudo. O segundo ponto é sobre a identidade do estudante com a carreira científica que está relacionada com intensidade do contato do orientando com o seu orientador.

3. O Programa de vocação científica

O Programa de vocação científica (Provoc) foi criado em março de 1986 no campus da Fiocruz de Manguinhos. Embora sua coordenação esteja sediada na Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio (Epsjv), um dos institutos da Fiocruz, o programa desenvolve-se em três outros Estados do Brasil e em dois outros centros de pesquisa do Rio de Janeiro nas áreas das ciências exatas e da natureza.

O Provoc é um programa educacional não formal voluntário para os alunos e os pesquisadores. Uma das especificidades importantes deste programa é a sua longa duração. Ele é dividido em duas etapas sequenciais: Iniciação e Avançado. O aluno concluinte da etapa Iniciação pode não se candidatar a etapa Avançado. Na etapa Iniciação, cuja duração é de doze meses (agosto a julho), os alunos se familiarizam com as principais técnicas e objetos de pesquisa de ciência e tecnologia em saúde. No Avançado, com duração de vinte e um meses (contados a partir do segundo semestre), o aluno desenvolve todas as etapas de execução de um projeto de pesquisa em ciência e tecnologia em saúde. Em cada uma das fases do programa, os alunos concluintes finalizam com uma apresentação, que é publicada em um caderno de resumos, recebendo um certificado correspondente. A publicação dos trabalhos científicos no caderno de resumos, a apresentação pública e a obtenção do certificado representam rituais da cultura científica.

O Provoc seleciona alunos de instituições de ensino médio[2] conveniadas, públicas e privadas. O objetivo principal da coordenação do Provoc é acompanhar o processo de formação do jovem, o modo de inserção nas atividades propostas e sua capacidade de compreensão do trabalho de pesquisa científica e tecnológica. De modo geral, os estudantes participam das atividades dos grupos de pesquisa de uma a três vezes por semana nos laboratórios institucionais. Os estudantes são orientados por pesquisadores, com titulação mínima de mestrado, e vinculados formalmente a unidades técnico-científicas da Fiocruz.

A participação dos estudantes em eventos científicos é uma das atividades de iniciação científica enfatizadas pelo programa. Além de organizar eventos na instituição, a coordenação do Provoc promove uma viagem anual para os estudantes apresentarem seus trabalhos em uma sociedade científica[3].

4. Metodologia

Este trabalho insere-se em uma pesquisa mais ampla sobre egressos do Programa de vocação científica (Sousa, 2011; Sousa, 2013) desenvolvida entre janeiro de 2007 e meados de 2011, utilizando preponderantemente entrevistas semiabertas contendo 45 perguntas, e duração média de noventa minutos. As trinta e duas entrevistas foram realizadas entre 2007 e 2010, empregando a metodologia “bola de neve”. O processo de coleta de dados foi predominante nos dois primeiros anos da pesquisa. A cada entrevista era solicitado ao egresso, indicações de outros nomes de potenciais participantes. Ressalta-se a dificuldade em localizar e promover as entrevistas com egressos que não estavam mais interessados na carreira acadêmica. Neste processo, ficou evidente a

[2] O ensino médio no Brasil, segmento da educação básica, tem a duração de três anos e em geral é realizado na adolescência. Equivale ao *high school* nos Estados Unidos e precede o acesso ao ensino superior ou graduação, ou seja, o acesso às universidades.

[3] Federação de sociedades de biologia experimental (Fesbe).

maior facilidade em convocar para as entrevistas os egressos que estão ou desejam permanecer fazendo pesquisas e/ou lecionando. De modo geral, estes tendem a querer manter e ampliar contatos com outros pesquisadores para compartilhar suas experiências, incluindo o prosseguimento na carreira acadêmica.

Selecionamos dezessete entrevistas de um conjunto de trinta e dois (vinte e três moças e nove rapazes), privilegiando estudantes da área biomédica orientados por pesquisadores do Ioc, por ser a unidade mais tradicional da Fiocruz e pioneira em acolher estudantes do Provoc. Os dezessete escolhidos para a nossa análise (treze moças e quatro rapazes) ingressaram entre 1998 e 2004 e permaneceram no programa voluntariamente ao longo dos três anos de ensino médio terminando o Avançado. À época das entrevistas individuais os participantes tinham entre 20 e 26 anos de idade.

Utilizamos a análise de conteúdo (Bardin, 1977) com o suporte do *software* científico Atlas.ti para avaliar os relatos dos alunos. Identificamos nas entrevistas as trajetórias escolares e universitárias, distinguindo a inserção institucional entre públicas e privadas. Entre os dezessete selecionados, um único aluno cursou o ensino médio em escola particular, tendo também realizado seus estudos de graduação em universidade privada católica. Considerando os dezesseis entrevistados que cursaram escolas públicas no ensino médio, dois cursaram a rede estadual de ensino e a maior parte, quatorze destes, estudou em cinco diferentes unidades de uma instituição federal centenária. Deste mesmo grupo de dezesseis alunos, apenas três moças fizeram posteriormente o ensino superior em universidades privadas laicas. Estas costumam ter no Brasil menos prestígio do que as universidades públicas e as privadas católicas. De modo geral, as universidades privadas no Brasil, com exceção das católicas, não têm tradição em pesquisa.

No Brasil, todo pesquisador ou docente deve cadastrar e atualizar seu currículo na plataforma Lattes do Cnpq, do Ministério de ciência, tecnologia e inovação (Mcti), o que se denomina currículo Lattes (2016). Buscamos no *site* da plataforma Lattes o currículo dos dezessete participantes visando identificar a continuidade na atividade de pesquisa ou docência. Pressupomos que o não cadastramento do currículo nesta plataforma ou a sua desatualização é um possível indicador de descontinuidade nas atividades de pesquisa ou docência, para jovens profissionais que buscam sua inserção em outros mercados de trabalho, distintos do acadêmico. No entanto, entendemos que a atualização, sendo voluntária, não necessariamente corresponde à posterior continuidade nas atividades de pesquisa ou docência. Definimos currículos desatualizados como aqueles cuja última atualização é anterior a janeiro de 2014.

Identificamos dez currículos atualizados, seis desatualizados e um sem cadastro. Com relação aos currículos atualizados observamos que a maior parte esteve e está inserida em atividade de pesquisa ou docência (nove participantes). Encontramos um caso de currículo atualizado em que a aluna não insere dados sobre a finalização da especialização iniciada em 2013.

Todos os participantes com currículos desatualizados estiveram envolvidos em pesquisa até o momento da atualização. A única participante que não possui cadastro do seu currículo na plataforma Lattes não deve ter feito iniciação científica durante a

graduação, visto que na entrevista, realizada em 2009, relata estar cursando medicina em uma instituição privada de pouco prestígio e sem muitas oportunidades de pesquisa. Esta aluna relatou com descontentamento a ausência de perspectivas em pesquisa.

Tabela 1 - Perfil dos egressos e currículo Lattes

Período cursado no Provoc	*1998-2001*	*1999-2002*	*2001-2004*	*2002-2005*	*2004-2007*	**Total**
Feminino	3	2	2	4	2	13
Masculino	0	1	2	0	1	4
Total	**3**	**3**	**4**	**4**	**3**	**17**
Currículo Lattes	3	3	4	4	2	16
Falta currículo Lattes	-	-	-	-	1	1
Total	**3**	**3**	**4**	**4**	**3**	17

Fonte: Elaboração das Autoras analisando os dados de entrevistas do projeto Vocação científica e profissão, Fundação Oswaldo Cruz e currículo Lattes.

Baseado na análise dos currículos Lattes quase todos os selecionados estiveram envolvidos em práticas investigativas durante o curso universitário (Tabela 1). Os egressos fizeram ensino superior em instituições públicas ou privadas, sendo biologia e medicina os cursos mais escolhidos. Há também um histórico contingente feminino do programa que já foi investigado quanto à percepção dos alunos participantes e os resultados indicam características positivas atribuídas ao sexo feminino que dizem favorecer a maior participação das moças do Provoc: maturidade, responsabilidade, organização e paciência para participar de um processo seletivo (Sousa, Braga, Frutuoso, Ferreira, Vargas, 2009). Os Autores da pesquisa também relatam que a biologia estava sendo vista pelos alunos como área feminina do conhecimento e as moças como mais inclinadas a participar do Provoc. De fato, para a área da biologia no Brasil vem ocorrendo um maior contingente feminino (Guedes, 2008) e alguma ampliação de reconhecimento das mulheres (Cabral, 2006).

Para efeito deste trabalho, selecionamos oito perguntas do conjunto de quarenta e cinco questões por referirem-se à trajetória dos egressos durante e após o Programa de vocação científica. Portanto, é dado relevo as expectativas iniciais dos alunos na entrada do Provoc já que estas fundamentam a mobilização para participação destes. Como se trata de um programa em formação científica, considera-se de suma importância verificar se estes têm uma apreciação positiva do aprendizado adquirido e se algum interesse novo foi cultivado durante a participação. É também verificado se na

percepção dos egressos, o Provoc, a escola, pessoas ou eventos contribuíram para a escolha profissional. Também são enfatizadas as áreas de pesquisas dos laboratórios em que os alunos estiveram inseridos a fim de constatar se os egressos permaneceram ou pretendem prosseguir investindo nestas áreas. Finalmente, é ainda observado se os mesmos se autoavaliaram com vocação para trabalhar em ciências e se pretendiam investir em novos estudos, em nível de pós-graduação.

5. Resultados

A análise das respostas dos entrevistados foi balizada pelos objetivos do Provoc associados à trajetória acadêmico-profissional: (1) despertar o interesse dos estudantes pela pesquisa, (2) contribuir para a sua escolha profissional, (3) possibilitar a participação de estudantes em atividades científicas, (4) oportunizar a vivência em laboratório, integrando teoria e a prática, e (5) contribuir para o desenvolvimento das condições pessoais do aluno. Como demonstra o Quadro 1, as perguntas referem-se pelo menos a dois objetivos do Provoc.

Quadro 1- Relação entre as questões e os objetivos do Provoc

Questões	**Objetivos**				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
19. Quais eram suas expectativas iniciais para este programa quando você começou? Você satisfez alguma?			x	x	
21. Você considera ter adquirido conhecimentos úteis participando no Provoc? Em caso positivo, poderia dar exemplo(s)?	x			x	x
22. Durante sua participação no Provoc, você acredita ter recebido contribuições para sua futura escolha profissional mesmo que em algo não ligado a ciência? Caso positivo, quais?		x			x
24. Você poderia citar uma pessoa ou evento que influenciou sua escolha profissional, tanto na experiência no Provoc como fora dela?	x	x			x
25. Após iniciada a sua participação no Provoc, você cultivou algum interesse novo?	x		x		
26. Você acha que tem alguma vocação pela ciência? Caso positivo, quando você tomou consciência desta vocação?		x	x	x	
27. Você vivenciou alguma experiência interessante por ter feito parte deste programa? Caso positivo, qual?			x	x	x
33.Você pensa em fazer pós-graduação? Caso positivo, qual?	x	x			

Fonte: Elaboração das Autoras analisando os dados de entrevistas do projeto Vocação científica e profissão, Fundação Oswaldo Cruz.

Ao falarem sobre suas expectativas ao ingressarem no Provoc (questão n.19), os entrevistados remetem aos objetivos: contribuir para a escolha profissional, despertar ou identificar o interesse pela pesquisa científica, oportunizar a vivência em laboratório, integrando teoria e a prática, contribuir para o desenvolvimento das condições pessoais e possibilitar a participação em atividades científicas. A título de ilustração apresentamos algumas afirmativas, utilizando nomes fictícios para preservar o anonimato dos entrevistados. Incluímos ao lado do nome o ano de ingresso no Provoc.

> Tinha a expectativa de vivenciar o ambiente da pesquisa, queria conhecer a rotina do laboratório e queria também que ajudasse a decidir entre biologia ou medicina. Acabei optando por medicina (...). Tinha expectativa de conhecer mais, num nível mais profundo do conhecimento [Maria, 2002].

> Encontrei o que esperava. Queria fazer pesquisa. Não era só curiosidade. Queria continuar e até hoje estou trabalhando com pesquisa [Gustavo, 2004].

> Esperava dar base para escolha da carreira. Era uma base, uma introdução. A gente amadurece durante o Programa. A gente está completamente em construção. Eu tinha 15 anos quando comecei e fiquei até os 18 anos [Renata, 2004].

Entendemos que as expectativas estão associadas aos critérios de seleção do Provoc que tendem a priorizar candidatos com interesse em ciências e a selecionar alunos mais conscientes da área ou da carreira que querem seguir (Sousa, 2007). Em outras palavras, significa que muitos dos candidatos selecionados já tinham despertado e confirmaram o interesse para a pesquisa ou pela ciência antes do ingresso no programa.

Sobre os conhecimentos úteis adquiridos ao longo do Provoc (questão n.21), observamos a predominância de afirmativas relacionadas ao desenvolvimento das condições pessoais, à aquisição de habilidades associadas às práticas científicas e à relação teoria e prática, além da aprendizagem de conhecimentos específicos.

> Primeiro pelo amadurecimento, pois entrei no programa com 15, 16 anos em um ambiente de pesquisa como o da Fiocruz antes da Faculdade, já é uma experiência ímpar, quanto mais aprender a fazer pesquisa, projetos, pré-projetos, etc. [Jefferson, 2001].

> De convivência, de ter responsabilidade, de respeitar o outro, o tempo do outro, além dos próprios conhecimentos sobre a área de farmácia [Márcia, 2002].

> Aprendi a ser responsável. A vivência no laboratório foi muito importante. Aprendi a redigir trabalhos científicos, comparando com os colegas da graduação que não tiveram esta experiência [Susana, 2001].

Na decisão sobre a escolha profissional (questão n.22) observamos o reconhecimento dos egressos sobre a contribuição do Provoc. De fato, ao realizarmos a justaposição dos curricula Lattes dos entrevistados, observamos que os egressos do laboratório de fisiologia e farmacodinâmica (4) seguiram farmácia (2) ou medicina (2) em universidades públicas. Aqueles que foram para o laboratório de biologia fizeram

graduação em biologia. Egressos do laboratório de entomologia ingressaram em cursos diversificados da área biomédica (biologia, enfermagem e medicina veterinária) e de imunologia.

> Já queria fazer medicina e aumentou minha vontade porque os orientadores eram médicos [Helena, 1998].

> Ter podido participar de congressos e entender este tipo de participação antes da entrada na universidade é fundamental [Rafael, 1999].

> Durante o Provoc trabalhei na área de biologia, mas, optei pela área de saúde, em enfermagem. Os orientadores ficaram chateados por eu não ter escolhido biologia [Sandra, 1999].

A análise da questão n.24 nos permite identificar que a decisão do curso para a carreira almejada foi inspirada nas conversas com os orientadores e na convivência com outros colegas ou profissionais de laboratório, além do desenvolvimento das práticas científicas. Ainda sobre as influências na decisão de carreira, encontramos citações sobre os pais ou professores. Aqueles que identificam eventos que influenciaram a escolha profissional referem-se ao desenvolvimento do projeto na etapa Avançado, à participação em eventos científicos, (especialmente na Federação de sociedades de biologia experimental - Fesbe) e à iniciação científica no ensino superior.

Grande parte dos entrevistados afirma ter cultivado um interesse novo durante o Provoc (questão n.25). Alguns entrevistados relacionam o interesse novo às experiências no ensino superior.

> Mudei de área. Tinha interesse em moscas, mas trabalhei com insetos aquáticos na faculdade e quando voltei a Fiocruz comecei a trabalhar com pequenos mamíferos reservatórios [Tatiana, 1998].

> No Provoc eu estava restrita a parasitose, mas na graduação tive um leque maior de opções [Bianca, 1999].

> Interessei-me por microbiologia industrial em Biomanguinhos, ajudada pela orientadora e hoje faço um curso em microbiologia na universidade [Adriana, 2001].

É importante destacar que a coordenação do Provoc escolhe o pesquisador que irá orientar o estudante; uma decisão baseada tanto na análise do plano de trabalho apresentado pelo pesquisador ao oferecer a oportunidade como no perfil do aluno, traçado ao longo do processo seletivo. Não é pouco frequente o aluno ser colocado em uma área ou laboratório em que não havia demonstrado interesse. Nesse sentido, o tema de pesquisa desenvolvido na etapa Iniciação ou do Avançado passa a se constituir como interesse novo que não havia sido contemplado pelo estudante durante o processo seletivo.

> Comecei a gostar da pesquisa e do assunto da inflamação [Tereza, 2001].

> Conheci a área de entomologia que e passei a gostar [Mariana, 2002].
> Minha área de interesse era biologia parasitária, mas passei a estudar ácaros [Bruna, 2002].

Todos os entrevistados confirmam sua vocação pela ciência (questão n.26), e a maioria identificou essa vocação durante a sua participação no Provoc, seja já na Iniciação ou durante o Avançado.

> No início achava que não, mas depois de tanto incentivo acho que sim. O Provoc contribui totalmente. Por conta do Provoc descobri minha vontade de trabalhar com pesquisa. Se não fosse o Provoc, provavelmente não iria por esse lado. Na faculdade tive consciência disto [Sandra, 1999].

> A participação no Provoc despertou meu interesse pela ciência [Marcos, 2001].

> Acho que tenho vocação pela ciência, e acho que tinha mesmo antes de entrar no Provoc, porém só confirmei isto após seis meses de conhecer o Programa [Tereza, 2001].

Para grande parte dos entrevistados, a experiência mais interessante do Provoc (questão n.27) é a participação na Fesbe. Trata-se de uma experiência coletiva, em que os alunos costumam deslocar-se de ônibus, acompanhados da equipe do Provoc, para outro Estado do Brasil a fim de apresentar pela primeira vez seus trabalhos científicos fora do campus da Fiocruz.

> A ida a Fesbe, todas as apresentações nas jornadas, principalmente a última. A retribuição das bancas nas apresentações [Bianca, 1999].

> Várias, ficar bolando experimentos com o orientador, ficar bolando experimentos e ir a Fesbe no Paraná [Tereza, 2001].

> A Fesbe com certeza! [Norma, 2004].

A Fesbe é o fruto de muitos passos durante o programa. Tereza, por exemplo, explica sua experiência compreendendo a interação entre as pessoas no trabalho, vir sozinha de casa, a responsabilidade para os experimentos, além dos conhecimentos teóricos.

O interesse dos entrevistados em fazer pós-graduação é predominante (questão n.33). A maioria menciona o desejo de cursar a pós-graduação na própria Fiocruz. Este desejo é fortalecido por experiências posteriores ao Provoc visto que muitos egressos participaram durante o ensino superior de atividades de pesquisa no campus da Fiocruz, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Atividades de pesquisa durante o ensino superior na Fiocruz e em outras universidades

Egresso	**Fiocruz**	**Universidades**	**Sem informação**
Adriana	x		
Bianca		x	
Bruna	x		
Gustavo	x		
Helena	x		
Jefferson	x		
Márcia	x		
Marcos	x		
Maria		x	
Mariana	x		
Norma		x	
Rafael	x		
Renata			x
Sandra	x		
Suzana	x		
Tatiana	x		
Tereza	x		
Total geral	**13**	**3**	**1**

Fonte: Elaboração das Autoras analisando os dados de entrevistas do projeto Vocação científica e profissão, Fundação Oswaldo Cruz e currículo Lattes.

Especificamente sobre a intenção de fazer a pós-graduação (questão n.33), identificamos relatos que ilustram de que maneira a intenção de prosseguir na pós-graduação pode ser associada à experiência dos mesmos em atividades de pesquisa nas instituições que participaram ou participam. Reconhecemos que a decisão é fruto de escolhas bem informadas sobre áreas e instituições acadêmicas pelos interessados.

> Penso em fazer a pós-graduação sim, mas não sei quando e nem se irei fazê-la no Brasil. Ainda não defini com certeza, mas penso em fazer na Alemanha em algo relacionado à educação ambiental [Jefferson, 2001].

> Sim, pesquisa clínica no Instituto de pesquisa Evandro Chagas (Ipec) aqui da Fiocruz ou mestrado em biologia parasitária no Instituto Oswaldo Cruz (Ioc) [Adriana, 2001].

> Primeiramente queria fazer residência para ter especialidade médica. Observa que no Fundão (apelido de uma universidade pública Ufrj) tem um programa de medicina junto com Phd (Md + Pdt. D) como a Uff (outra universidade pública) não tem, vou concorrer a várias residências. Ainda não tenho planos para a pós-graduação (mestrado ou doutorado) [Helena, 1998].

No caso de Helena, o convívio familiar de pai médico acrescido aos orientadores médicos aumenta ainda mais as possibilidades de sua escolha ser bem informada. Assim, seu conhecimento sobre a dupla titulação em medicina e de doutorado pode ser atribuída a estes fontes de influência.

6. Considerações finais

Os resultados indicam que as escolhas acadêmico-profissionais são reafirmadas por um conjunto de propostas educacionais: as experiências vivenciadas no Programa de vocação científica, e as de escolas e universidades, a maioria pública, voltadas para a pesquisa. Ingressar em cursos de graduação concorridos e ofertados por instituições públicas não deve ser visto como resultado único da participação do aluno no Provoc. Em alguns casos, os alunos são pressionados pelos pais a não participarem do Avançado para melhor concorrer no processo seletivo para ingresso à universidade. A trajetória de cursar uma escola pública ou privada de prestígio e ir para uma universidade pública respeitada é comum no Brasil. Dos nossos dezessete selecionados, dezesseis deles são de escolas de prestígio que ingressaram em instituições universitárias públicas bem-conceituadas. Deste modo, poderíamos afirmar que as trajetórias acadêmicas dos entrevistados selecionados não se diferenciam apenas pela participação no Provoc.

Quanto aos objetivos do programa em si, Filipecki, Barros, Elia (2006) já chamaram atenção para diferença presente na visão dos orientadores do Provoc entre o grau de importância de um objetivo e sua exequibilidade. No que tange aos objetivos associados à trajetória acadêmica e profissional, estes Autores destacam a correlação entre «incentivar o estudante a seguir a carreira científica e formar pesquisadores o mais precocemente possível» (Filipecki, Barros, Elia, 2006: 206). Avaliando a inserção da pesquisa na vida posterior ponderamos que os resultados das entrevistas e da análise dos currículos refletem a reafirmação de escolhas acadêmicas depois do ensino médio. Do lado positivo, pelas respostas dos egressos sabemos que o programa contribui em certa medida para a construção de identidade de adolescentes, ampliação de horizontes de uma cultura científica e construção de relações com indivíduos de outros grupos sociais fora da família, maturidade do grupo em falar de diversas dimensões do trabalho (Sousa, 2010; Sousa, 2013).

Nesta pesquisa, a maioria dos entrevistados continuou em atividades científicas. Destes que continuaram em atividades científicas, muitos permaneceram no mesmo laboratório da Fundação Oswaldo Cruz onde eram alunos de ensino médio, o que

significa que suas experiências na mesma atividade se prolongaram durante a graduação. Dentro os pesquisados, todos que continuaram em atividades científicas, mesmo tendo escolhido outras áreas de atuação mais tarde, acreditam ter recebido durante o Provoc uma formação científica que promoveu e aprofundou o gosto pela ciência. Vale também enfatizar que os egressos acreditam na inserção da rotina diária de um laboratório como uma experiência fundamental para a vida. O Provoc é visto como projeto edificante pelos seus egressos, por sua natureza prática, devido a experimentos, campos, entrevistas, leituras, análises, redações de textos, apresentações orais e exercício da sociabilidade.

Os vínculos formados com os orientadores ou coorientadores no ensino médio podem ser determinantes para o desempenho e continuidade (ou não) das atividades de pesquisa dos egressos. De modo geral, este é um resultado que podia ser esperado devido à estruturação hierárquica de cotas de bolsas de iniciação cientifica. Mas a figura central do orientador do Provoc assume uma dimensão maior, depois da finalização do mesmo, já que muitos dos entrevistados retornaram para os laboratórios da Fiocruz, mesmo na situação de estudantes de graduação em outras instituições que também oferecem oportunidades de bolsas para atividades em ciência. De fato, depois de formados no ensino médio, muitos egressos continuaram (com ou sem interrupções) nos mesmos laboratórios. Alguns também têm ido para outros laboratórios, muitas vezes por indicação dos próprios orientadores ou da equipe do Provoc.

Para os entrevistados, a expectativa de classe social contava também em relação à formação e profissionalização. Desta maneira, a maioria dos entrevistados de classe média que cursava a graduação pretendia, logo após a sua conclusão, cursar a pós-graduação. Outros egressos de estratos de renda mais baixos, ou de expectativas profissionais menos ligadas à ciência pretendiam fazê-lo somente depois de iniciada a vida profissional.

Ressalte-se ainda que, por constituir-se um programa educativo não formal, o Provoc, pode ser espaço onde os jovens passam, não só a assimilar conhecimento, mas também a construí-lo e significá-lo através de interações processuais dialógicas e concretas. Como consequência há o desenvolvimento dos jovens em diversos âmbitos: escolhas mais informadas de carreiras de graduação, construção de um senso crítico sobre ciência e tecnologia, e aumento da capacidade de interlocução entre variados grupos da sociedade, o que atende de certo modo, ao que se espera de processos educativos.

O Provoc promove o acesso de muitos jovens à educação não formal e ao trabalho formal e o consequente capital social oriundo desta permanência no programa. De modo geral, são relevantes os incentivos matérias e simbólicos dos coordenadores do programa, orientadores e grupos de pesquisa. Estes incentivos podem ser essenciais para o bom andamento das atividades e posterior continuidade dos egressos em atividades científicas na instituição. Assim, é inegável que a iniciação científica no ensino médio pode abrir oportunidades para a participação de jovens na ciência e que algumas relações significativas entre orientadores e alunos são construídas durante estas atividades (Sousa, Filipecki, 2009).

Pode ser que parte da importância dos orientadores na visão dos egressos deva estar associada à diferença geracional, onde os orientadores por serem mais velhos tendem a ser vistos como modelos para os jovens. A centralidade do orientador pode ser ainda mais forte como modelo para as moças participantes do que para os rapazes porque a maior parte dos pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz é constituída de mulheres. No entanto, este é um tema que merece ser mais explorado. O que se sabe é que desde o início há uma histórica predominância de moças no Provoc.

De modo geral, a participação feminina em disciplinas científicas e tecnológicas é mundialmente incentivamente para o desenvolvimento das sociedades. Entretanto, Rathgeber (1998) destaca que o quantitativo de mulheres não se traduz em poder na área da saúde e na ciência. Esta autora explica que as melhores não costumam ocupar as melhores posições por serem ainda marcadamente masculinos tanto a concepção como a prática científica. Há ainda no Brasil, como em outros Países, discriminação em termos de áreas do conhecimento. Persiste uma tendência das moças brasileiras continuarem a escolher as áreas que são socialmente mais aceitas para o universo feminino que costumam redundar em menor poder econômico. Tabak (2002) discute a tendência no Brasil dos homens procurarem cursos técnicos e científicos, e as mulheres buscarem cursos nas áreas de ciências humanas e sociais.

Nesse trabalho questionamos se as escolhas acadêmico-profissionais de dezessete jovens, entre 20 e 26 anos, poderiam ser associadas às experiências que vivenciaram em um programa extracurricular de iniciação científica para estudantes de ensino médio; etapa formal e obrigatória que antecede o nível universitário. Esses jovens ingressaram no Provoc entre 1998 e 2004 e permaneceram voluntariamente ao longo dos três anos de ensino médio. Suas interpretações sobre as experiências de iniciação científica vivenciadas nos laboratórios de uma instituição de pesquisa biomédica centenária foram coletadas através de entrevistas entre 2007 e 2010, e analisadas à luz dos objetivos do Provoc associados à trajetória acadêmico-profissional.

Iniciamos nossa análise observando os currículos atualizados dos participantes para identificar informações associadas aos objetivos deste programa. Observamos que quase todos esses jovens escolheram cursos de biologia e medicina e estiveram envolvidos em práticas investigativas durante o curso universitário. No que tange às graduações, é importante notar que a decisão de se candidatar ao Provoc está fortemente associada ao interesse pela ciência, pela biologia, pela medicina ou pela área de saúde de modo geral. Dito de outra forma: a candidatura está predominantemente relacionada ao curso de ensino superior pretendido nestas áreas (biologia, medicina e saúde) e nem tanto pelo interesse pela pesquisa especificamente. Deste modo, a experiência vivenciada serve predominantemente para despertar o interesse ou o reconhecimento da vocação pela pesquisa científica. A análise das interpretações sugere que o interesse e o reconhecimento decorrem da experiência positiva vivenciada no laboratório e nos eventos científicos, particularmente na Fesbe. Experiências positivas de aprendizagem das práticas científicas (coletar e organizar dados, redigir relatório, preparar e apresentar trabalho científico em pôster) geram sentimentos de autoeficácia (Filipecki, Barros, Elia

2006; Filipecki, 2010) e decisões informadas que contribuem para o desenvolvimento das condições profissionais e pessoais do aluno.

A princípio poderíamos afirmar que o Provoc é exitoso no que tange à seleção dos estudantes e dos seus orientadores, e ao incentivo à participação em eventos científicos como a Fesbe, tendo em vista as interpretações positivas dos egressos sobre a iniciação científica vivenciada ao longo do ensino médio. Todavia, uma compreensão mais profunda sobre os fatores que contribuem para a trajetória do egresso exige um estudo das características do laboratório e do orientador, sem o qual não é possível estabelecer associações entre as áreas de pesquisas dos laboratórios em que os alunos estiveram e o interesse em prosseguir investindo nestas áreas. Por exemplo, neste estudo constatamos que dois participantes foram orientados por diferentes orientadores de um mesmo laboratório (Laboratório de imunologia): Marcos (nome fictício) cursou medicina e Adriana (nome fictício) biologia, na mesma universidade pública. Márcia e Gustavo, que ingressaram no programa em anos distintos, foram orientados pelo mesmo pesquisador mas em laboratórios distintos. Márcia foi orientada pelo pesquisador antes dele criar seu próprio laboratório de pesquisa. Estes dois jovens fizeram farmácia em universidades públicas e pela data de atualização de seus currículos Lattes não prosseguiram na carreira científica.

A permanência do jovem no laboratório é atravessada por um conjunto de subjetividades e circunstâncias. A personalidade do chefe do laboratório e seu modo de gerir o laboratório podem influenciar ou não os estudantes a escolher a carreira científica (Kerr, Garforth, 2016). A vinculação estável do orientador dentro da instituição é importante para a continuidade ou não de uma linha de pesquisa. Se a vinculação for temporária como é o caso de pesquisadores visitantes e doutorandos há mais riscos de que os estudantes não tenham como prosseguir e vislumbrar um projeto profissional de futuro. Além disto, se o orientador não tiver título de doutor, há menos chances dos estudantes terem acesso a bolsas de pesquisa no futuro mais imediato.

É difícil fazer avaliações tendo em vista que o mesmo laboratório pode ter orientadores com estilos e projeções diferentes. Estes orientadores por sua vez podem estar em diferentes períodos da carreira, mais ou menos dedicados aos seus alunos. Assim, cabem pesquisas qualitativas para analisar como os orientadores encaminham as questões relacionadas à formação da nova geração de pesquisadores. Dito de outra forma, as práticas do laboratório no que tangem à concepção e ao desenvolvimento de projetos podem estimular em graus diferentes a colaboração e a concorrência de experiências positivas e negativas no campo da pesquisa e da carreira científica entre os jovens em formação. Estas práticas podem servir de modelos, fortalecendo ou não os jovens na sua formação e no seu crescimento profissional.

Como a carreira científica é um tema presente na discussão de um laboratório (melhores cursos, universidades, oportunidades de trabalho, preparação de currículos e entrevistas, aproximações adequados a um pesquisador sênior de outro laboratório), o compartilhamento ou não destas informações podem ser decisivas para o prosseguimento na carreira científica dos jovens. As formas como os membros jovens do laboratório são apoiados são decisivas para a continuidade destes. É preciso valorizar

os sucessos destes, identificar problemas e atenuar os momentos de fracasso para aumentar a autoestima dos jovens.

Embora não seja do escopo deste trabalho, descrever a cultura científica dos laboratórios ela é essencial na trajetória dos egressos. Por exemplo, um ex-aluno que sobe a hierarquia e conquista o posto de coordenador do laboratório pode ser considerado positivo num contexto, mas negativo em outro. Também a forma de acolhimento do laboratório para o retorno de ex-participantes ou a abertura para colaboradores externos dá pistas de como o laboratório se vê na comunidade científica e como quer crescer. É preciso indagar se o que é celebrado pelo laboratório é o retorno do ex-aluno ao laboratório ou a mobilidade do egresso em outros laboratórios. Há também diferentes momentos, ligados a políticas de educação e de ciência e tecnologia, de um laboratório para a absorção de quadros, onde pode ser mais ou menos difícil pleitear posições permanentes através de concurso público e posições mais precárias e temporárias como contratos e bolsas.

Considerando que qualquer laboratório é atravessado por sentimentos humanos como ambição, orgulho, competição, disputa, parceria e solidariedade, é importante avaliar se e como os membros mais velhos do laboratório possibilitam aos estudantes sentimentos de pertencimento, comprometimento e aspirações. Os estudantes, por sua vez, também têm sentimentos diferentes quanto à iniciação científica. Suas personalidades, suas condições concretas de vida e as emoções experimentadas influenciam o desejo ou não de se tornarem pesquisadores. Outra questão importante é a formação de redes de apoio mais transversais. As relações entre os próprios estudantes podem ser fundamentais na vida afora destes.

Referências bibliográficas / References

Aguiar L.C.C., *O perfil da iniciação científica no Instituto de biofísica Carlos Chagas Filho e no Departamento de bioquímica médica da Universidade federal do Rio de Janeiro*, Dissertação (Mestrado em química biológica), Centro de ciências da saúde, Instituto de ciências biomédicas, Universidade federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

Bardin L., *Análise de conteúdo*, Edições 70, São Paulo, 1977.

Barros F.S., *As passagens de Cesar Lattes e de Leite Lopes pela Ilha do Fundão*, «Revista Brasileira de Ensino de Física», 35, 4, 2013, pp.4701-4706.

Bazin M.J., *O que é a iniciação científica*, «Revista de Ensino de Física», 5, 1, 1983, pp.81-88.

Cabral C.G., *Pelas telas, pela janela: o conhecimento dialogicamente situado*, «Cadernos Pagu», 27, 2006, pp.63-97.

Centro de gestão e estudos estratégicos, *A formação de novos quadros para Ct&I. Avaliação do programa institucional de bolsas de iniciação científica (Pibic)*, Brasília, DF, 2017.

Comissão Europeia, *A estratégia Europa 2020 em poucas palavras*, 2015, em http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.htm, acesso em 15/5/2017.

Filipecki A., Barros S.S., Elia M.F., *A visão de pesquisadores-orientadores de um programa de vocação científica sobre a iniciação científica de ensino médio*, «Ciência & Educação», 12 (2), 2006, pp.199-217.

Filipecki A.T.P., *Orientação científica de jovens de ensino médio: construção de uma proposta de avaliação*, in Bruno M., Ritto A. (eds.), *Avaliação em ambientes complexos*, Pod Editora, Rio de Janeiro, 2010, pp.27-53.

Fundação Oswaldo Cruz, *Instituto Oswaldo Cruz*, 2015, Disponível em http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?Sid=200, acesso em 26/11/2015.

Guedes M.C., *A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a ideia da universidade como espaço masculino*, «História, Ciências, Saúde, Manguinhos», 15, 2008, pp.117-132.

Kerr A., Garforth L., *Affective Practices, Care and Bioscience: a Study of Two Laboratories*, «The Sociological Review», 64, 2016, pp.3-20.

Linn M.C., Palmer E., Baranger A., Gerard E., *Undergraduate Research Experiences: Impacts and Opportunities. Undergraduate Research Experiences: Impacts and Opportunities*, «Science», 347, (6222), 2015.

Massi L., Abreu L.N., Queiroz S.L., *Apropriação da linguagem científica por alunos de iniciação científica em química. Considerações a partir da produção de enunciados científicos*, «Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias», 7, 2008, pp.704-721.

Massi L., *Contribuições da iniciação científica na apropriação da linguagem científica por alunos de graduação em química*, Dissertação (Mestrado em ciências), Instituto de química de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

Ministério da saúde, *Áreas e linhas de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz*, em http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/areas-e-linhas-de-pesquisa, 2014, data de acesso, 3 de novembro de 2015.

Plataforma Lattes, *Currículo Lattes*, Conselho nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (Cnpq), 2016, Disponível em http://lattes.cnpq.br/, acesso em 10/4/2016.

Rathgeber E.M., *Women's participation in Science and Technology*, in Stromquist N. (ed.), *Women in the Third World. An Encyclopedia of Contemporary Issues*, Garland, United States, 1998, pp.427-435.

Sousa I.C.F., Braga C.N., Frutuoso T.M., Ferreira C.A., Vargas D.S., *Gênero e iniciação científica: a predominância feminina no Programa de vocação científica na visão de seus alunos*, in Pereira I.B., Ribeiro C.G. (eds.), *Estudos de politecnia e saúde*, Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro, 2007, pp.145-165.

Sousa I.C.F., Filipecki A.T.P., *Mentoring: the Relationship that Makes the Difference in Scientific Research Training for Youth*, «Ieee Professional Communication Society Newsletter», 53, 2009, pp.1-3.

Sousa I.C.F., *O grau de clareza quanto às escolhas profissionais de moças e rapazes do ensino médio participantes do Programa de vocação científica da Fundação Oswaldo Cruz*, in Pereira I.B., Ribeiro C.G. (eds), *Estudos de politecnia e saúde*, Rio de Janeiro, Escola politécnica de saúde Joaquim Venâncio, 2007, pp.167-191.

Sousa I.C.F., *Os egressos do Programa de vocação científica do Rio de Janeiro e suas concepções sobre trabalho*, «Ciência em Tela», 3, 2010, pp.1-9.

Sousa I.C.F., *Outcomes of a scientific nonformal educational initiative for youth in Rio de Janeiro*, «Cultural Studies of Science Education», 8, 2013, pp.193-213.

Sousa I.C.F., *Vocação científica e profissão: análise da trajetória profissional de egressos do Programa de vocação científica da Fundação Oswaldo Cruz*, Relatório do projeto, 2011.

Tabak F., *O laboratório de Pândora. Estudos sobre a ciência no feminino*, Garmond, Rio de Janeiro, 2002.

Zakon A., *Qualidades desejáveis na iniciação científica*, «Ciência e Cultura», 41, 9, 1989, pp.868-877.

Recebido: 27/01/2017
Aprovado: 20/05/2017

Integração e segurança na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: das rivalidades históricas à cooperação transfronteiriça

Naiane Cossul[*]
Camilo Pereira Carneiro[**]

Abstract

The Brazil, Argentina, Paraguay tri-border area is characterized as an essential geo-strategic region for the South American integration process, which has moved from relationships marked by rivalries around water potential to a common threat sharing. The Authors presents a brief history of the region, punctuating the interpenetration of illicit activities, the association of the tri-border area with Islamic terrorism, the presence of the United States in the region and the initiatives on security and integration.
Keywords: tri-border area, Brazil, Argentina, Paraguay, crime, security, integration

La triple frontera Brasil, Argentina, Paraguay se caracteriza por ser una región geoestratégica esencial para el proceso de integración de América del Sur, que fue marcado por rivalidades alrededor del potencial hídrico y por amenazas comunes a los tres Países. Los Autores traen una breve historia de la región, puntuando la interpenetración de las actividades ilícitas, la asociación de la triple frontera con el terrorismo islámico, la presencia de los Estados Unidos en la región y las iniciativas en el ámbito de seguridad e integración.
Palabras clave: Triple Frontera, Brasil, Argentina y Paraguay, crimen, seguridad, integración

La triplice frontiera Brasile, Argentina, Paraguai si caratterizza per essere un'importante regione geostrategica nel processo di integrazione sudamericana, che è passata dalle relazioni basate sulla rivalità per il controllo dell'acqua alla condivisione delle minacce comuni. Gli Autori tracciano una breve storia dell'area considerando l'interconnessione tra le attività illecite, il terrorismo islamico, la presenza degli Stati Uniti, le iniziative per la sicurezza e per l'integrazione della regione.
Parole chiave: triplice frontiera, Brasile Argentina Paraguai, criminalità, sicurezza, integrazione

Introdução

Dentre as nove tríplices fronteiras da faixa de fronteira do Brasil, a mais notória é entre Brasil, Argentina e Paraguai, foco do presente artigo, também conhecida internacionalmente como Tba (*Tri-border area*). Os fatores que a diferenciam das demais são o seu caráter geoestratégico, o adensamento populacional, a intensidade dos fluxos humanos e econômicos, bem como a forte correlação com crimes transnacionais. A Tba

[*] Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Brasil); naianecossul@hotmail.com.ua.
[**] Universidade federal do Rio Grande do Sul e Escola superior de propaganda e marketing, Porto Alegre (Brasil); pereiracarneiro.camilo@gmail.com.

está localizada no Cone Sul da América do Sul, no centro da Bacia do Prata, a quarta maior bacia hidrográfica do mundo e a segunda maior da América do Sul, que ocupa aproximadamente 17% do território sul-americano.

A Bacia do Prata (Mapa 1) é compartilhada por cinco Países (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai) que formavam o antigo vice-reino do Prata, de possessão espanhola. Os principais rios que a compõem são o Paraná, o Paraguai e o Uruguai (todos com nascentes em território brasileiro) e o Rio da Prata, que é o estuário formado pelo encontro dos rios Uruguai e Paraná.

O rio Paraná, principal rio da tríplice fronteira, define parte da fronteira entre o Brasil e o Paraguai. Sobre ele foi construída a Ponte da amizade (1965), principal ligação entre os dois Países, além da usina hidrelétrica de Itaipu binacional (1984). Por sua vez, na Tba, Brasil e Argentina estão conectados pela Ponte da fraternidade, oficialmente Ponte Tancredo Neves (1985), construída sobre o rio Iguaçu.

Ao longo da história, a localização geográfica, a riqueza hídrica e o potencial energético da Tba e da Bacia do Prata motivaram rivalidades entre os Países platinos, que compartilham os aquíferos Guarani (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e Yrenda-Toba-Tarijeño (Argentina, Bolívia e Paraguai). Na segunda metade do século XX, a reduzida integração entre os Países do Cone Sul deu lugar a acordos de cooperação e obras de infraestrutura. Na década de 1980, ocorreu o distensionamento e a aproximação entre Brasil e Argentina, que promoveram a construção do Mercosul (Mercado comum do Sul).

O objetivo do presente artigo é analisar a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, destacando sua localização geoestratégica e suas dinâmicas próprias, que abarcam atividades ilícitas, a associação da área com o terrorismo e a presença dos Estados Unidos, além das iniciativas sobre segurança e integração. Desta forma, o artigo está dividido em cinco seções. A primeira seção traz um breve histórico da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, destacando as principais questões de fronteiras e tratados. A segunda seção discute a criminalidade na região, mencionando de forma quantitativa a incidência desses crimes. A terceira seção aborda a associação da região com o terrorismo, enquanto a quarta seção discute as iniciativas no âmbito da segurança na tríplice fronteira, com ênfase na operação Ágata. Por fim, a quinta seção elenca a presença e os interesses dos Estados Unidos nesse espaço geoestratégico.

1. Breve histórico da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: tratados e limites

A Bacia do Prata foi palco de rivalidades históricas herdadas dos impérios Espanhol e Português. As atuais fronteiras entre os Estados nacionais da região platina são resultado de uma série de guerras, negociações e tratados ocorridos desde o período colonial até a primeira metade do século XX (Pereira Carneiro, 2014), a fim de garantir a liberdade de navegação nos rios que drenam a bacia.

As fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai passaram a tomar os contornos atuais

após a guerra do Paraguai (1864-1870), travada entre o Paraguai e a Tríplice aliança, composta por Brasil, Argentina e Uruguai. No ano de 1872, Brasil e Paraguai assinaram um tratado que definia a fronteira entre os dois Países, enquanto a fronteira entre Argentina e Paraguai foi estabelecida no ano de 1876. Por sua vez, a fronteira brasileiro-argentina foi definida através do tratado de Limites de 1898, complementado pelos artigos declaratórios (1910) e pela Convenção complementar (1927).

Na segunda metade do século XX foi criado o tratado da Bacia do Prata (1964), no intuito de resolver os conflitos remanescentes entre os Países do Cone Sul e gerar um mecanismo permanente de concertação entre os Estados platinos, visando o desenvolvimento harmônico e a integração física da região. A partir da década de 1960 estavam estruturados os alicerces da cooperação para o uso compartilhado dos recursos da Bacia do Prata.

Apesar da assinatura dos referidos acordos, alguns conflitos perduraram e o Tratado da Bacia do Prata só passou a ser efetivo com a assinatura do Acordo tripartite Itaipu-Corpus (1979), que pôs fim às disputas relacionadas à hidrelétrica de Itaipu e também às hostilidades entre Brasil, Argentina e Paraguai. Este acordo foi considerado um ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação na Bacia do Prata (Fajardo, 2014).

Mapa 1 - Localização da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai e da Bacia do Prata

Fonte: Elaboração de Camilo Pereira Carneiro, 2017.

Na década de 1980 teve início uma aproximação entre Brasil e Argentina, o que culminou no advento do Mercosul no ano de 1991. A nova relação entre os dois Países conduziu à criação de uma zona de paz no Cone Sul. Os Países do bloco iniciaram uma relação de confiança mútua e deram origem a instrumentos jurídicos e operacionais que permitiram que o comércio intrazonal fosse elevado de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 bilhões de dólares em 1997. O desvio de comércio foi benéfico para as economias do Cone sul, cujos Países se mostravam incapazes de se impor frente à competitividade sistêmica global (Cervo, Bueno, 2008).

Não obstante a aproximação entre os Países platinos após a criação do Mercosul, no início do século XXI, as tensões em torno da usina hidrelétrica de Itaipu binacional foram reacendidas devido a dois eventos. Em 2003 houve uma solicitação por parte do governo do Paraguai para que fosse realizada uma revisão das taxas de juros da dívida contraída com a construção da usina, o que levaria à revisão do tratado de Itaipu. No tratado, ficou estabelecido que o Paraguai pagaria a dívida ao Brasil em cinquenta anos, com previsão de quitação em 2023, além disso, estava previsto que quem não usasse 50% da energia venderia o excedente para o outro País, preferencialmente, a um preço fixo.

Atualmente, o Paraguai utiliza cerca de 5% da energia produzida em Itaipu binacional para consumo próprio e vende o excedente ao Brasil (que direciona essa energia para a região Sudeste, principal área industrial do País). Em 2007, o Paraguai solicitou a renegociação do preço da tarifa paga pelo Brasil. Os dois eventos acabaram impactando a relação entre Brasília e Assunção, com tensões que permaneceram por alguns meses e que resultaram na decisão do governo brasileiro de aumentar o preço pago ao Paraguai por quilowatt comercializado.

Para além das disputas hídricas e dos numerosos tratados firmados a partir do final do século XX, a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai convive com uma ambiguidade de atividades legais e ilegais que se desenvolvem ao longo de suas fronteiras. A região constitui um importante ponto de passagem de produtos comercializados entre os Países do Mercosul, sendo atravessada diariamente por uma série de fluxos (capitais, mercadorias, pessoas e serviços) e também por diferentes tipos de tráfico (armas, drogas e seres vivos). Tais fluxos são potencializados pelas características econômicas e demográficas da região circunvizinha da Tba. Cerca de 70% do Pib dos cinco Países é gerado em áreas localizadas na Bacia do Prata, onde também estão cerca de metade dos habitantes do bloco, e a maior densidade populacional do continente sul-americano (Sae, 2013).

A ambiguidade entre o legal e o ilegal faz com que a tríplice fronteira seja uma fonte de tensões constantes entre os três Países que a compartilham (Pereira Carneiro, 2014). De acordo com Oliveira (2008), nas últimas décadas a tensão fronteiriça «se deslocou do predomínio do caráter de separação para o de interpenetração». Essa interpenetração é reforçada pelas expressivas apreensões de cocaína, maconha, cigarro e armas que transitam diariamente nas principais cidades da tríplice fronteira: Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina).

2. Criminalidade na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai

Ao longo da história, os ilícitos transnacionais vêm dinamizando as faixas de fronteira dos Países sul-americanos, sobretudo na Bacia do Prata. As atividades ilícitas transnacionais em zonas de fronteira ocorrem em um contexto de complementaridade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais (Pereira, 2013). «O crime organizado pode ser mais bem entendido como a continuação do comércio por meios ilegais, com organizações criminosas transnacionais como contrapartes ilícitas das corporações multinacionais» (Williams, 2001: 106). São verdadeiras multinacionais do crime (Úbeda-Portugués, 2010: 131).

O espaço fronteiriço da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai congrega sistemas político-legais distintos onde circulam cinco moedas (real, peso, guarani, dólar e euro) que dinamizam o mercado lícito e o ilícito. Essas características facilitam a prática do contrabando e do descaminho. O primeiro refere-se à importação ou exportação clandestina de mercadorias cuja importação é proibida ou depende de análise ou autorização de órgão público competente, enquanto o segundo consiste na entrada ou saída de produtos permitidos, mas que não passam pelos trâmites burocráticos e tributários da fronteira.

Na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai, uma zona com altas taxas de desemprego, o contrabando e o turismo de compras foram responsáveis, em 2015, pela geração de 45 mil postos de trabalho apenas na região compreendida entre os municípios de Foz do Iguaçu e Cascavel. Os artigos mais contrabandeados do Paraguai para o Brasil são cigarros (67,44%), eletrônicos (15,42%), itens de informática (5,04%) e vestuário (3,03%). Por outro lado, o contrabando gera ao Brasil perdas de até 100 bilhões de reais por ano (Folha de S. Paulo, 2015). O problema é delicado e de difícil solução para as diplomacias brasileira e paraguaia, uma vez que o comércio de Ciudad del Este, terceira maior zona franca de comércio do mundo, atrás apenas de Hong Kong e Miami, chegou a representar, em um passado recente, 50% do Pib paraguaio (Pinheiro-Machado, 2011).

As diferenças de legislação e, sobretudo, no valor dos impostos de importação cobrados no Brasil e no Paraguai geram um problema dentro do Mercosul. As disparidades de preço entre produtos vendidos nos dois Países chegam a 50% em alguns casos, o que constitui um fator atraente ao descaminho. Da região fronteiriça os produtos seguem para o interior do Brasil e são comercializados em diversas cidades do País.

Em relação ao contrabando de cigarros, a grande diferença tarifária entre os Países configura um estímulo aos contrabandistas. No Brasil, o imposto sobre o cigarro corresponde a 70% ou 80% do preço do produto, enquanto no Paraguai gira em torno de 10%, e por muitos anos foi inexistente. Em 2010, o cigarro clandestino ocupava 19,6% do mercado brasileiro, subindo para 31,5% em 2014 e causando evasão fiscal de 4,5 bilhões de reais. Hoje, praticamente um terço dos cigarros consumidos no Brasil tem origem paraguaia (Afubra, 2016).

O grande percentual de população pobre no Paraguai vem sendo utilizado como fonte de mão de obra para o crime. Apesar do programa de ajuda social implantado pelo

ex presidente Fernando Lugo, as fortes desigualdades sociais e a enorme concentração de renda do País persistem. Os 40% mais pobres recebem 12% da renda do Paraguai, enquanto os 10% mais ricos recebem 40%. Segundo Pereira (2013) este fenômeno é agravado pelo êxodo rural causado pela cultura extensiva da soja e pela concentração fundiária. Cerca de 2,6% dos proprietários controlam 85% das terras do País. Aproximadamente 60% dos camponeses são condenados a viver nas periferias das cidades em condição de extrema pobreza (Le Monde, 2011).

Projeções sobre os próximos anos apontam que a situação social do Paraguai não deverá mudar. De acordo com o Pnud (2008), 41,7% da população do País é infantil e adolescente (0 a 17 anos), sendo que grande parte desse contingente é trabalhadora. Aproximadamente 53% da população (feminina e masculina) entre 5 e 17 anos de idade trabalha, além disso, 50,3% desses meninos e meninas trabalhadores não frequentam a escola (Britez, Caballero, 2010).

Trabalhar em atividades ilícitas é a realidade de muitos fronteiriços cuja renda mensal advém de repassar mercadorias para o outro lado da fronteira, evitando os controles aduaneiros. Para Grimson (2005: 26) esses «passadores são a peça chave de uma complexa rede transfronteiriça que, em seus extremos, começa e termina nas grandes cidades dos Países fronteiriços e em algumas cidades globais».

O combate ao descaminho e ao contrabando na Ponte da amizade é dificultado em virtude do intenso movimento. Além disso, ainda existem rotas paralelas que cruzam o rio Paraná e seguem pela mata por caminhos abertos por pessoas ligadas ao contrabando. Por essas trilhas clandestinas transita uma grande quantidade de pessoas que trabalham no carregamento das mercadorias contrabandeadas. Em maio de 2010, a polícia federal havia identificado quatorze portos clandestinos em Foz do Iguaçu, por onde entrava o contrabando proveniente do Paraguai. Os portos mais próximos da Ponte da amizade chegavam a ter até duzentas pessoas trabalhando como carregadores (Pereira Carneiro, 2013).

O aumento da fiscalização a partir de 2003, por parte do Brasil, gerou inúmeros problemas: o aumento de rotas alternativas, desemprego e o aumento da violência na região de Foz do Iguaçu. As apreensões e multas, desacompanhadas de uma política de geração de empregos alternativos são responsáveis por inúmeras perdas de postos de trabalho, situação que motivou a aprovação da «lei dos sacoleiros», ou regime tributário único (Rtu), em que a mercadoria entra no País pagando alíquota única de 25% (tributos federais), além do Icms (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) do estado onde o comerciante está registrado com a nova legislação. As importações passaram a ter um limite máximo anual de 110 mil reais, com limites trimestrais, todavia isso gerou outro tipo de crime: a falsificação de documentos, justamente para burlar esse limite de compras por pessoa (Pereira Carneiro, 2013).

De acordo com o histórico das apreensões da delegacia da receita federal de Foz do Iguaçu, o tráfico de drogas e o roubo de automóveis estão entre as principais atividades de organizações criminosas que atuam na tríplice fronteira. O contrabando e o descaminho abrem precedentes para outros segmentos do crime organizado. A fronteira do Brasil com o Paraguai tradicionalmente é uma das principais portas de entrada de

drogas no País, influenciando também no crescimento do consumo de cocaína e *crack* no Brasil. Do mesmo modo, a corrupção facilita as atividades de organizações criminosas, principalmente no Paraguai, que ainda se valem do grande percentual de mão de obra carente.

Cabe destacar que a falta de credibilidade das autoridades paraguaias constitui um entrave no combate às atividades criminosas da tríplice fronteira (Pereira Carneiro, 2013). De acordo com os dados da Secretaria de segurança pública do Paraná, em 2011, mais de dois veículos foram roubados ou furtados por dia em Foz do Iguaçu. Segundo a polícia paraguaia, 70% dos carros que circulavam no País em 2005 (com placas paraguaias) haviam sido roubados ou furtados em Países vizinhos (Dreyfus, 2005).

Outra característica da Tba que influencia negativamente o setor turístico é o comportamento de alguns membros das polícias dos três Países, que cobram «propina» dos estrangeiros que transitam pela região, em especial os que viajam em carros particulares. Os policiais corruptos comumente alegam que os veículos dos turistas não estão de acordo com a legislação de trânsito. Cabe lembrar que o turismo é um dos principais setores econômicos da tríplice fronteira, que conta com os atrativos das Cataratas, de Itaipu binacional, do turismo de compras em Ciudad del Este e do turismo de negócios.

3. Associação com o terrorismo islâmico

A tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai possui um núcleo composto por seis municípios conurbados que somam aproximadamente 1 milhão de habitantes. De acordo com as estimativas dos institutos responsáveis pelos censos em cada País, Dgeec (2012), Ibge (2016) e Indec (2010), as maiores concentrações populacionais estão, respectivamente, em Ciudad del Este (281.422 habitantes), Foz do Iguaçu (263.915 habitantes) e Puerto Iguazú (94.994 habitantes).

Cabe destacar que a diversidade étnica é uma característica da Tba. Apenas em Foz do Iguaçu convivem mais de 70 nacionalidades, entre italianos, alemães, argentinos, paraguaios, chineses, ucranianos, japoneses, etc. Além disso, o município possui a segunda maior comunidade libanesa do Brasil e, em termos proporcionais, a maior população islâmica do País, compondo uma vasta diversidade religiosa. Segundo os números da polícia federal do Brasil, as maiores comunidades étnicas estrangeiras são de paraguaios, árabes, chineses e argentinos, que representam, juntos, 80% dos estrangeiros residentes em Foz do Iguaçu (Pereira Carneiro, 2013).

O fato de existirem imigrantes de origem árabe na tríplice fronteira contribuiu para que esse espaço passasse a ser associado ao terrorismo internacional. Os árabes começaram a chegar à região no final de década de 1960, em função dos diversos conflitos ocorridos no Oriente Médio. De acordo com Amaral (2007), devido ao fato de uma parcela dos imigrantes libaneses ser oriunda do Vale do Bekaa (área considerada o núcleo de origem e atuação do Hezbollah) e enviar periodicamente dinheiro para o Líbano, autoridades de segurança estadunidenses passaram a cogitar que a tríplice

fronteira estivesse servindo como fonte de financiamento para o terrorismo internacional e refúgio para agentes de diversos grupos considerados terroristas pelos Estados Unidos.

A partir do início da década de 1990, a imagem da região foi sendo gradativamente incorporada à agenda de combate ao terrorismo. Dois eventos marcaram essa incorporação: os atentados à embaixada de Israel, em 1992, e à Asociación de mutuales israelitas argentinas (Amia), em 1994. Segundo Amaral (2007), na época dos ataques o governo argentino levantou a tese de que o Hezbollah teria sido o responsável pelos ataques à bomba e que os militantes do grupo teriam usado a tríplice fronteira como refúgio para planejar a execução dos atentados.

A insistência em criar tal estereótipo da tríplice fronteira esconde interesses de alguns grupos econômicos em relação aos recursos destinados aos programas de segurança do governo estadunidense. A idéia seria mesclar a Guerra ao terror com a guerra às drogas, unificando a política para a Colômbia com a política para a tríplice fronteira (Amaral, 2007).

Como forma de contestar esta visão da guerra ao terror e defender a imagem da região, setores governamentais, midiáticos e cívicos da tríplice fronteira se mobilizaram e realizaram, em 11 de novembro de 2001, o movimento «Paz sem fronteiras», um ato ecumênico e cultural que reuniu 45 mil pessoas de sessenta etnias diferentes a fim de condenar os atos de terrorismo ocorridos em solo estadunidense e repudiar as especulações de que a tríplice fronteira teria sido utilizada no planejamento de ataques terroristas.

4. Iniciativas no âmbito da segurança

Ao longo dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), o governo brasileiro impulsionou a integração sul-americana por meio de uma estratégia que tinha o Brasil como protagonista. Neste cenário tiveram destaque as obras da Iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (Iirsa), assumidas posteriormente pelo Conselho sul-americano de infraestrutura e planejamento (Cosiplan). A partir das obras de infraestrutura de energia, transportes e comunicações da Iirsa-Cosiplan, a fronteira passou a ganhar novos enfoques por parte dos Estados nacionais, recebendo novas funções, como integração e cooperação.

Outra iniciativa que merece ser destacada diz respeito à criação da Universidade federal da integração latino-americana (Unila), em 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. A universidade busca atender alunos do Mercosul e de demais Países latino-americanos, cada curso oferece 25 vagas a estudantes brasileiros e outras 25 são distribuídas entre estudantes estrangeiros oriundos de Países da América Latina. Do mesmo modo, o corpo docente é composto por professores brasileiros e de Países latino-americanos. A universidade se propõe bilíngue (português-espanhol), visando um diálogo intercultural e constitui um exemplo de perspectiva integracionista que afeta positivamente a dinâmica muitas vezes conflitiva

da região e que avança para além das tradicionais relações de integração econômica (Pereira Carneiro, 2013).

Não obstante, o enfoque em infraestrutura e integração, que passou a fazer parte das políticas de fronteira e recebeu grande impulso no início do século XXI, começou a perder intensidade ao longo do governo Dilma Rousseff (2011-2016), quando passou a dar lugar a um conjunto de programas ligados à fiscalização das fronteiras e ao combate de ameaças transnacionais. Desde então, o papel tradicional da fronteira e suas funções de segurança e defesa voltaram a ser prioridade.

Nesse contexto, foram implementadas operações no âmbito do Plano estratégico de fronteiras (Pef), criado em 2011, que congrega as operações Ágata e Sentinela. No sentido de prevenir e reprimir a criminalidade na faixa de fronteira, a operação Ágata objetiva o fortalecimento da segurança das fronteiras terrestres do Brasil. Ao longo de suas edições, militares do exército, da marinha e da força aérea vêm realizando missões táticas destinadas a coibir crimes como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, imigração ilegal, garimpo clandestino e tráfico de animais em conjunto com agentes de segurança pública das três esferas de governo. As ações desenvolvidas na operação abrangem ainda a vigilância do espaço aéreo e operações de patrulha e inspeção em rios e estradas da faixa de fronteira.

Devido ao porte dessa movimentação e a significativa mobilização de aparato militar (embarcações, caças de ataque leve, helicópteros e viaturas de reconhecimento e transporte de tropas), cada edição da ágata é comunicada previamente às autoridades dos Países que fazem fronteira com o Brasil, que são convidados a participar (seja com apoio de tropas ou envio de observadores) das atividades desempenhadas pelas forças armadas brasileiras. Entre 2011 e 2016, a operação Ágata ocorreu em seis ocasiões na região da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai.

Corroborando com uma tradição histórica de descontinuidade e remodelagem dos projetos governamentais a cada troca de governo, em 2016, o Plano estratégico de fronteiras foi substituído pelo Programa de proteção integrada de fronteiras (Ppif) que, do mesmo modo, visa o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços.

Além das operações desenvolvidas unilateralmente pelo governo do Brasil, a tríplice fronteira vem recebendo uma iniciativa conjunta, promovida pelos governos brasileiro e paraguaio, que amplia a cooperação bilateral em defesa e segurança, visando operações militares, exercícios conjuntos na fronteira, capacitação, treinamento e compartilhamento de informações. Essa iniciativa faz parte do acordo de cooperação militar entre os governos do Paraguai e do Brasil, assinado em 1995 e renovado em 2016, por mais cinco anos, que marcou a inauguração do mecanismo 2+2 de consultas políticas e avaliação estratégica entre os Ministérios da defesa e das relações exteriores do Brasil e do Paraguai (Brasil, 2016).

No âmbito das políticas de segurança nas vias fluviais da Bacia do Prata, especificamente entre os rios Paraná, Uruguai e Paraguai ocorre a Acrux, uma operação combinada realizada a cada dois anos pelas marinhas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia. A ação foi criada em 1999, com a ideia de combinar exercícios

militares fluviais nos rios. A planificação e organização são alternadas entre os participantes, desenvolvendo uma série de atividades que asseguram a interoperabilidade e entendimento conjunto dos meios disponíveis através de exercícios fluviais, o que constitui um instrumento para o fortalecimento das relações de amizade e desenvolvimento técnico. Por sua vez, entre Brasil e Argentina ocorre, desde 2012, a operação Guarani, importante exercício para o adestramento e intercâmbio de conhecimentos entre os exércitos, com o objetivo de desenvolver e estreitar laços de cooperação, integrar as forças terrestres e verificar as capacidades.

Por compartilhar fronteira com dez Países, o Brasil desfruta de considerável potencial para articular iniciativas em defesa dos interesses sul-americanos. Não obstante, Guimarães (2002) ressalta o fato de que os Estados Unidos configuram um grande desafio para a política externa brasileira, tendo em vista que o Brasil está dentro da área de influência estadunidense.

5. Presença dos Estados Unidos na tríplice fronteira

Desde o advento da doutrina Monroe (1823), a América do Sul tem estado na agenda de segurança do governo dos Estados Unidos de diferentes maneiras e com variados graus de intensidade. Nesse contexto, a região da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai vem tendo um caráter de instrumentalização a fim de garantir os interesses norte-americanos em uma área estratégica.

No início do século XXI, o governo estadunidense criou uma iniciativa para discutir a segurança e o controle das movimentações financeiras na tríplice fronteira. Nesse sentido, o governo George W. Bush ativou um mecanismo chamado Diálogo 3+1 sobre contraterrorismo, que consiste em encontros periódicos entre os Estados Unidos, o Brasil, a Argentina e o Paraguai. No encontro dos Países ocorrido em 2005, os diplomatas brasileiros negaram que a tríplice fronteira fosse uma região dedicada ao financiamento do terrorismo e condenaram as acusações das autoridades estadunidenses.

Exemplo mais recente do interesse estadunidense pela região ocorreu em maio de 2016, quando o presidente argentino Mauricio Macri anunciou, após uma visita do presidente Barack Obama a Buenos Aires, que o País estaria aberto para receber duas bases militares dos Estados Unidos: uma em Ushuaia, projeção próxima e direta sobre a Antártica (a maior reserva gelada de água doce do mundo, além de conter importantes minerais estratégicos) e outra na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai.

Essa informação repercutiu negativamente na esfera política brasileira, pois caso instalada, a base estará localizada no coração geoeconômico do Mercosul, sobre uma das maiores reservas de água doce do planeta (aquífero Guarani), ao lado da Itaipu binacional (que produz 15% da energia elétrica consumida no Brasil), área simbólica no processo de integração sul-americana.

O tema também tem gerado polêmicas na Argentina, Assis (2016) recorda que durante a guerra das Malvinas (1982) os Estados Unidos colocaram sua infraestrutura de

informação à disposição dos britânicos, que saíram vitoriosos do conflito, algo que Macri não levou em conta. Para o referido autor, a atitude do presidente da Argentina é uma demonstração de subserviência motivada por uma expectativa de ganhos econômicos que não estão garantidos.

O anúncio da futura base estadunidense na tríplice fronteira contraria o recente esforço de construção da Unasul, que visa uma reestruturação das relações regionais sob uma nova forma de integração em um espaço geográfico claramente definido (a América do Sul) e com uma reorientação da projeção estratégica em matéria de segurança e defesa, com o Conselho de defesa sul-americano (Cds). Ao longo de sua ainda curta história, a Unasul tem buscado o deslocamento do unilateralismo e do bilateralismo, que caracterizavam as relações entre os governos da região, para um viés multilateral, todavia o governo argentino desconsiderou esses valores.

6. Considerações finais

Tendo em conta a relevância da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai no espaço sul-americano, é possível notar que diversos eventos históricos ajudaram a moldar as fronteiras contemporâneas da Bacia do Prata. No que tange às obras de infraestrutura, usinas, pontes e rodovias foram instaladas em meio a disputas geopolíticas pela hegemonia na América do Sul e o distensionamento das rivalidades mitigou a ideia de separação, a qual passou a ter um caráter de interpenetração (por meio da cultura, da economia e até mesmo do crime).

O processo histórico de povoamento da tríplice fronteira foi marcado por uma ocupação direcionada por políticas de governo, com destaque para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu binacional, que modificou drasticamente a paisagem local e motivou o crescimento populacional na região. Do mesmo modo, a institucionalização do Mercosul marcou a integração entre Países com um passado cunhado por rivalidades e eliminou a possibilidade do uso da força para a resolução de conflitos.

Nesse sentido, a constituição da tríplice fronteira como potencial fonte de ameaça terrorista e de práticas criminosas faz com que os três Estados busquem mecanismos cooperativos, mas que ainda estão pouco articulados frente à dinamização dos ilícitos. Além dos diversos tipos de tráfico, do contrabando e do descaminho ainda existe a projeção de interesses geopolíticos extra regionais na tríplice fronteira, motivados por suas riquezas hídricas.

A vasta gama de atividades criminosas tem impactado a região e relativizada a integralidade e a soberania territorial na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai. A percepção de que ameaças transnacionais demandam respostas também transnacionais e multilaterais perpassa a ideia de colaboração e não de confrontação, uma vez que esses ilícitos estão associados a problemas, em sua maioria, arraigados nas estruturas domésticas deficitárias. Dessa maneira, muitas vezes as tradicionais funções de barreira e controle da fronteira prevalecem em prejuízo do aprofundamento da integração regional.

Nos últimos anos, as políticas governamentais direcionadas à tríplice fronteira têm sofrido os impactos das mudanças de regime nos Países do Mercosul. A ascensão da direita (Cartes, Macri e Temer) vem acompanhada de uma mudança de rumos na política externa de cunho autônomo que o bloco vinha implementando sob os governos de esquerda. A retomada do antigo alinhamento com os Estados Unidos, comprovada pelos acordos relacionados à instalação de bases militares no território do Mercosul, indica que os velhos atributos da fronteira, relacionados à segurança e defesa, serão priorizados nos próximos anos. Uma mudança de conduta influenciada também pela atual conjuntura internacional, marcada pelo arrefecimento de antigos antagonismos geopolíticos e pela ameaça do terrorismo.

Referências bibliográficas / References

Afubra, *Amprotabaco adere ao Movimento nacional em defesa do mercado legal*, en http://www.afubra.com.br/noticias/10296/amprotabaco-adere-ao-movimento-nac io-em-defesa-do-mercado-legal.html, acesso em 12/11/2016.

Amaral A., *A tríplice fronteira e a guerra ao terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul*, «Carta Internacional», 2007, pp.41-51.

Assis J., *Macri abre Argentina para duas bases estratégicas dos Eua: Cone Sul em perigo?*, em «Sputnik Brasil», https://br.sputniknews.com/mundo/201605254770191 -macri-argentina-duas-estrategicas-eua-cone-sul/, acesso em 25/11/2016.

Brasil, *Ministério da defesa, Brasil e Paraguai inauguram mecanismo 2+2*, em http://w ww.defesa.gov.br/noticias/19519-brasil-e-paraguai-renovam-acordo-militar-at2 021, acesso em 15/11/2016.

Britez E., Caballero J., *El Paraguay actual (2ª parte) 1998-2010*, Editora El Lector, Assunção, 2010.

Cervo A., Bueno L., *História da política exterior do Brasil*, Editora Unb, Brasília, 2008.

De Paula O., *As relações Brasil-Paraguai e o contencioso de Itaipu: 2003-2010*, em «Anais do IV simpósio de pós-graduação em relações internacionais», Programa San Tiago Dantas, Unesp, Unicamp, Puc/SP, São Paulo, 2013, em http://www. santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/images/simposio/artigos2013/orlando_fernan des.pdf, acesso em 25/04/2017.

Dgeec, *Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025. Revisión 2015*, em http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20naciona l/Proyeccion%20Distrital.pdf, acesso em 23/04/2017.

Dreyfus P., *Agenda de seguridad en el Mercosur. La triple frontera como "espacio de inseguridad regional"*, Trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa internacional de seguridad humana (Pish), Rio de Janeiro, 2005.

Fajardo J., *Acordo tripartite Itaipu-Corpus. Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação*, Dissertação (Mestrado em ciência política) Instituto de filosofia e ciências humanas, Programa de pós-graduação em ciência política, Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

Folha de S. Paulo, *Contrabando gera no Brasil perdas de até R$ 100 bilhões por ano*, em http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1596903-contrabando-leva-a-perdas-de-ate-r-100-bilhoes-por-ano-ao-pais.shtml, acesso em 22/11/2016.

Grimson A., *Cortar puentes, cortar pollos: conflictos económicos y agencias políticas en Uruguayana (Brasil) - Libres (Argentina)*, in Oliveira R.C., Baines S.G. (org.), *Nacionalidade e etnicidade em fronteiras*, Editora Unb, Brasília, 2005, pp.21-54.

Guimarães S., *Quinhentos anos de periferia*, Editora da Ufrgs, Porto Alegre, 2002.

Ibge, *Foz do Iguaçu, população estimada 2016*, em http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama, acesso em 22/11/2016.

Indec, *Población estimada al 1 de julio de cada año calendario por sexo, según departamento*, Provincia de Misiones, años 2010-2025, em http://www.indec.gob.ar/ nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2= 24&id_ tema_3=119, acesso em 23 /04/2017.

Itaipu binacional, *Demonstrativo anual de visitantes*, em https://www.itaipu.gov.br/turismo/estatisticas, acesso em 23/04/2017.

Le Monde, *Bilan du monde: la situation économique internationale*, Paris, 2011.

Oliveira M., *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*, Dissertação (Mestrado em geografia), Universidade de Brasília, 2008.

Pereira Carneiro C., *A geopolítica do Prata e a construção da tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai*, Anais do I congresso brasileiro de geografia política, geopolítica e gestão do território, Editora Letra 1, Rebrageo, Rio de Janeiro, 2014, pp.59-70.

Pereira Carneiro C., *Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai*, Tese de doutorado em geografia, Instituto de geociências, Programa de pós-graduação em geografia, Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

Pereira P., *Crime transnacional na América do Sul: identificação e combate*, 4º Encontro nacional da associação brasileira de relações internacionais, 23 a 26 de julho, Belo Horizonte, 2013.

Pinheiro-Machado R., *Caminhos do descaminho: etnografia da fiscalização na Ponte da amizade e seus efeitos no cotidiano da tríplice fronteira*, in Macagno L., Montenegro S., Béliveau V. (orgs.), *A tríplice fronteira: espaços e dinâmicas locais*, Editora Ufpr, Curitiba, 2011.

Pnud, *Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008*, em http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-20007.html, acesso em 12/11/2016.

Sae, *Água e desenvolvimento sustentável, recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços do Brasil*, Série Estudos Estratégicos, Brasília, 2013.

Úbeda-Portugués J., *La lucha contra la delincuencia organizada en el espacio euro latinoamericano*, «Mundo Nuevo», Janeiro-Junho, 2010, pp.123-154.

Unila, *Foz do Iguaçu e a região trinacional*, em https://www.unila.edu.br/conteudo/foz-igua%c3%a7u-e-regi%c3%a3o-trinacional, acesso em 05/11/2016.

Williams P., *Crime, Illicit Markets, and Money Laundering*, in Simmons P.J., Jonge Oudrat C., *Managing Global Issues: Lessons Learned*, Carnegie endowment for international peace, Washington D.C., 2001.

Recebido: 27/12/2016
Aprovado: 20/04/2017

Recensioni e resoconti

Recensioni di volumi, resoconti e riflessioni su eventi di particolare interesse – tavole rotonde, seminari, convegni e manifestazioni – riferiti all'America Latina.

Fondazione Ismu, *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp.335

È stato presentato il 1° dicembre 2016 a Milano il *XXII Rapporto sulle migrazioni 2016*, elaborato dalla Fondazione Ismu (Iniziative e studi sulla multietnicità).

Il *Rapporto 2016* si inserisce in un contesto particolarmente delicato. L'Unione Europea (Ue), infatti, di fronte all'ondata migratoria che l'ha investita, ha mostrato diversi segnali di fragilità. Alcuni Stati membri hanno messo in discussione lo stesso trattato di Schengen e il Regno Unito ha scelto di abbandonare la Ue (*Brexit*). In questo scenario il *XXII Rapporto Ismu*, oltre a tracciare i contorni della nuova fase delle migrazioni verso l'Italia e verso l'Europa, mette in evidenza come proprio i flussi migratori e le loro complesse sfide stiano costituendo un banco di prova sia per le politiche europee di immigrazione e di asilo sia per la tenuta stessa dell'Unione Europea.

Il *Rapporto*, proprio alla luce di tale complesso scenario, si apre con una riflessione sulle sfide poste dalle migrazioni a livello europeo, nello specifico approfondendo il tema dei controlli alle frontiere interne, reintrodotti da alcuni Stati membri, e analizzando l'esito del *referendum* inglese, che ha sancito la scelta del Regno Unito di abbandonare l'Unione Europea. Il *Rapporto Ismu* ha focalizzato l'attenzione sul ruolo centrale assunto dalla questione migratoria all'interno della campagna referendaria e le modalità attraverso le quali i sostenitori del *leave* sono stati in grado di utilizzarla al fine di sostenere la *Brexit*.

Analizzando il contesto italiano, il volume offre un quadro statistico dei flussi immigratori con riferimento alle dimensioni lavorative, scolastiche e della salute.

La Fondazione Ismu stimava che al 1° gennaio 2016 la popolazione straniera in Italia avesse raggiunto 5,9 milioni (regolari e non), con un aumento di 52mila unità (+0,9%) rispetto all'anno precedente. Un incremento dovuto soprattutto alla componente irregolare (+31mila), che registra una leggera ripresa: sempre al 1° gennaio 2016 Ismu stima che non fossero in possesso di un valido titolo di soggiorno 435mila immigrati (contro i 404mila alla stessa data dell'anno precedente). A prima vista l'incremento della popolazione immigrata sembrerebbe modesto. Se però si tiene conto anche delle acquisizioni di cittadinanza avvenute nel 2015, lo scenario cambia. Nel 2015 i nuovi italiani sono stati infatti 178mila (contro i 130mila del 2014 e i 60mila del 2012). Se ai 52mila stranieri presenti conteggiati in più (regolari e non) si aggiungono i 178mila

immigrati che hanno acquisito la cittadinanza italiana, l'incremento del numero complessivo dei presenti sale a 230mila, con un aumento complessivo del 3,9%. I dati dunque indicano che la crescita c'è, ma non si vede.

Per quanto concerne le provenienze il quadro è piuttosto stabile. Anche per il 2015 si conferma il primato dei rumeni, che con poco più di un milione e 150mila residenti, rappresentavano il 22,9% del totale. Seguivano gli albanesi (9,3%) e i marocchini (8,7%), con quasi mezzo milione di residenti ciascuno. E ancora i cinesi con 270mila unità (5,4%), gli ucraini con 230mila presenze (4,6%). Mentre i filippini (3,3%), gli indiani (3%) e i moldavi (2,8%) si attestavano attorno alle 150mila unità ciascuno. La crescita più consistente riguardava gli egiziani (+14,4%), seguiti da srilankesi (+7,7%), bangladeshi (+6,8%), rumeni (+6,5%), cinesi (+5,6%) e ucraini (+5,3%).

Un'attenzione specifica viene rivolta anche al numero di migranti e di richiedenti protezione internazionale che sono arrivati via mare in Italia. Nel corso degli ultimi cinque anni infatti il numero degli immigrati sbarcati sulle nostre coste è quasi triplicato: dai 63mila del 2011, ai 154mila del 2015, passando per la punta dei 170mila del 2014. Ad anno non ancora concluso, si scrive nel *Rapporto Ismu*, l'Italia ha già raggiunto un nuovo record per quanto riguarda gli sbarchi: erano 171mila gli arrivi via mare registrati tra il primo gennaio e il 27 novembre del 2016, cifra già superiore a quella raggiunta nell'anno 2014 (170mila arrivi) e a quella del 2015 (154mila). Parallelamente si registra anche un incremento dei richiedenti asilo: nei primi 10 mesi del 2016 erano state presentate 98mila domande (contro 84mila nel 2015).

Passando alla dimensione lavorativa, come si scrive nel *Rapporto*, emergono alcuni segnali positivi che indicano un rafforzamento del processo di uscita dalla crisi, nonostante il perdurare di alcuni fattori di problematicità. Questi ultimi ribadiscono la necessità di interventi sia sul piano dell'offerta – a sostegno dei tassi di partecipazione degli autoctoni e degli immigrati – sia su quello della domanda – a sostegno della qualità dell'occupazione. In particolare, nel *Rapporto* ci si sofferma sulla centralità della crescita dell'occupazione e la valorizzazione del capitale umano come due assolute priorità soprattutto dopo la crisi economica. Nel complesso si sottolinea come gli immigrati concorrano per l'8,7% alla produzione del Pil e attraverso il lavoro domestico e di cura abbiano reso più sostenibile l'equilibrio tra lavoro e vita familiare.

Una riflessione a parte è dedicata agli alunni stranieri con cittadinanza non italiana che hanno raggiunto nell'anno scolastico 2014/2015 quota 814.187: nel *Rapporto* è disponibile una sintesi delle principali caratteristiche di questo gruppo di alunni. Vengono inoltre inquadrate le specificità dell'Italia nell'ambito della realtà dei Paesi del Sud Europa, in quanto contesti accomunati negli ultimi anni da una grande contrazione finanziaria che ha provocato gravi effetti sulle categorie più vulnerabili. Da tali analisi emerge una sorta di convergenza del Sud Europa riguardo allo svantaggio dei giovani con *background* migratorio.

Come di consueto, il *Rapporto Ismu* ha una sezione intitolata "Sguardo sul mondo". Tale sezione apre con un capitolo dedicato alle politiche internazionali di cooperazione: migrazioni e sviluppo sono infatti tematiche fortemente interrelate fra di loro anche se le relazioni tra questi due concetti sono complesse e molteplici come ben esposto nel

saggio ad esso dedicato. Si prosegue poi con un affondo sulle politiche migratorie in Asia e Australia e una riflessione sull'evoluzione della politica migratoria canadese. Si chiude, infine, con un'analisi della geopolitica e delle dinamiche migratorie tra Siria e Libano.

Un approfondimento specifico ha riguardato il tema dei minori stranieri non accompagnati (Msna), fenomeno che negli ultimi anni ha assunto una consistenza quantitativa sempre maggiore. In Italia infatti già a partire dagli anni Novanta si è posta la questione dell'accoglienza e della tutela di questi minori. Questa tematica è di grande rilievo, oltre che per l'aspetto umano, anche per l'impatto che ha sul sistema locale di *welfare* e, nello specifico, su alcuni servizi socio-educativi influenzandone aspetti gestionali e organizzativi. Proprio nel 2016 è aumentato il numero dei minori non accompagnati giunti via mare: al 31 ottobre 2016 se ne sono contati oltre 22mila contro i 12.360 dell'intero anno 2015.

Quest'anno, oltre alla struttura basata sui classici capitoli, il *Rapporto Ismu* si è anche occupato di una tematica di grande attualità, il fenomeno dello jihadismo. Si è assistito, anche nel corso del 2016, a una *escalation* di attentati terroristici riconducibili alla complessa galassia jihadista. Fondazione Ismu, da sempre attenta al monitoraggio dei fenomeni emergenti più significativi entro il quadro delle relazioni multiculturali, ha scelto di dedicare un approfondimento ai processi di radicalizzazione presentando alcune storie dei giovani partiti, o che hanno tentato di partire, come *foreign fighters* per i territori siro-iracheni o che hanno compiuto in Europa attentati.

In conclusione, seppur le questioni degli sbarchi e della gestione dei richiedenti asilo abbiano dominato la scena politica e il dibattito pubblico, il *Rapporto Ismu*, sulla base di una puntuale analisi dei dati, mette in luce come gli immigrati in Italia siano sempre più stabili e integrati e costituiscano un'opportunità per l'economia italiana.

Veronica Riniolo
Università degli studi di Milano-Bicocca

Abstract

Ideas for a research on the ethno-development of indigenous peoples starting from the Andean constitutional experiences, by *Serena Baldin*

The Author focuses on the themes of the ethno-development and the transformative constitutionalism that, in the Andean area, intersect the indigenous question. The aim of this paper is to point out the importance of studies on the ethnic ways of development and on the legal recognition of the values of indigenous peoples.

Keywords: indigenous peoples, self-determination, ethno-development, transformative constitutionalism

National powers, local powers and indigenous communities. Reflexions starting from a study in the Mexican State of Oaxaca, by *Valentina Raffa*

The Author deals with the subject of the relationship among national powers, local powers and native community, analyzing the institutional transformations consequential to the meeting between the government reforms and the community appeals. To this end it takes in analysis a study on the activities of auto-organization of native groups in some *pueblos* in the Mexican state in Oaxaca that can contribute to the contemporary reflection on the new rules for access to the decision-making from the local communities.

Keywords: power, State, indigenous communities, participation, Mexico

Pueblos indígenas y tribales: la interpretación del artículo 21 de la Convención americana sobre derechos humanos, by *Camila Ormar*

The Author reflects on the way in which the full enjoyment and exercise of the right to communal property is guaranteed according to the standards set forth in the jurisprudence of the Inter-american court of human rights. Attention focused on the protection that the Court has given to the existing link between communities and their ancestral lands.

Keywords: human rights, indigenous and tribal people, communal property

Vulnerable young in transition from family to State: who threatens who?, by *Daniel Miranda Teodoro* and *José Euclimar Xavier de Menezes*

Has the Brazilian State succeeded in protecting vulnerable young people living inside the country? Has the social welfare network and the entire state apparatus ensured this protection? These issues are deepened here through the reporting and analysis of the

processes of the members of a family subjected to drug´s trafficking in a small municipality in the country. In addition to documentary analysis, the investigators followed the family through the dramatic moments of their fragile experience. The indicators says, in the case reported here, that the state apparatus is unable in planning, articulation, efficient execution and evaluation of public policies.

Keywords: public policy, social protection, vulnerability

Scientific initiation of high school students: a look at this training at a Brazilian biomedical research institute, by *Isabela Cabral Félix de Sousa* and *Ana Tereza Pinto Filipecki*

The scientific vocational program developed in the last thirty years by a Brazilian research institution in the areas of life sciences and health seeks to "distinguish high school students who identify themselves with scientific research", based on the experience in laboratories. The results indicate that the academic-professional choices of young people are reaffirmed by a set of experiences: those experienced in this institution, in schools and universities.

Keywords: non-formal education, professional choice, youth

Integration and security in the Brazil, Argentina, Paraguay tri-border area: from historical rivalries to cross-border cooperation, by *Naiane Cossul* and *Camilo Pereira Carneiro*

The Brazil, Argentina, Paraguay tri-border area is characterized as an essential geostrategic region for the South American integration process, which has moved from relationships marked by rivalries around water potential to a common threat sharing. The authors presents a brief history of the region, punctuating the interpenetration of illicit activities, the association of the tri-border area with Islamic terrorism, the presence of the United States in the region and the initiatives on security and integration.

Keywords: tri-border area, Brazil, Argentina, Paraguay, crime, security, integration

Resumen

Ideas para la investigación sobre el etno-desarrollo de los pueblos indígenas a partir de las experiencias constitucionales andinas, de *Serena Baldin*

La Autora reflexiona sobre los temas del desarrollo étnico y del constitucionalismo transformador que, en la región andina, se cruzan con la cuestión indígena. El objetivo de este trabajo es el de señalar la importancia de las investigaciones sobre las declinaciones del desarrollo en clave étnica y sobre el reconocimiento jurídico de los valores de los pueblos indígenas.

Palabras clave: pueblos indígenas, autodeterminación, etnodesarrollo, constitucionalismo transformador

Poderes nacionales, poderes locales y comunidades indígenas. Reflexiones a partir de uno estudio en el Estado mexicano de Oaxaca, de *Valentina Raffa*

La Autora analiza la relación entre poderes nacionales, poderes locales y comunidades indígenas, tomando en cuenta las transformaciones institucionales resultantes del encuentro entre las reformas gubernamentales y las instancias comunitarias. Estudia las actividades de auto-organización en algunos pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca, como contribución a la reflexión contemporánea sobre las modalidades de acceso a los procesos decisionales por parte de las comunidades locales.

Palabras clave: poder, Estado, comunidades indígenas, participación, México

Pueblos indígenas y tribales: la interpretación del artículo 21 de la Convención americana sobre derechos humanos, de *Camila Ormar*

La Autora reflexiona en torno a la manera en que se garantiza el pleno goce y ejercicio del derecho a la propiedad comunal según los estándares sentados en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos. Centra la atención en la protección que se ha otorgado al vínculo existente entre las comunidades y sus tierras ancestrales.

Palabras claves: derechos humanos, pueblos indígenas y tribales, propiedad comunal

Jóvenes vulnerables en la transición desde la familia hasta el Estado: ¿Quién amenaza a quién?, de *Daniel Miranda Teodoro* y *José Euclimar Xavier de Menezes*

¿El Estado brasileño obtiene resultados positivos en su intento de proteger a los jóvenes en situación de vulnerabilidad que viven en zonas rurales? ¿La red de asistencia social y el aparato del Estado proporcionan esta protección? Preguntas a las que los autores

tratan de responder mediante el examen de las vicisitudes de los miembros de la familia, víctima de la droga en una pequeña ciudad. Además del análisis de documentos, los investigadores acompañaron a la familia en los momentos dramáticos de su experiencia de fragilidad. Los resultados del estudio de caso ponen de manifiesto la falta de planificación, coordinación, ejecución eficiente y evaluación de políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas, protección social, vulnerabilidad

Iniciación científica de estudiantes de enseñanza media: una mirada sobre esta formación en una institución de investigación biomédica brasileña, de *Isabela Cabral Félix de Sousa* y *Ana Tereza Pinto Filipecki*

El programa de vocación científica desarrollado en los últimos treinta años por una institución de investigación brasileña en las áreas de las ciencias de la vida y de la salud busca "distinguir estudiantes de enseñanza media que se identifiquen con la investigación científica", a partir de la vivencia en laboratorios. Los resultados indican que las elecciones académico-profesionales de los jóvenes son reafirmadas por un conjunto de vivencias: las experimentadas en esta institución, en las escuelas y en las universidades.

Palabras clave: educación no formal, elección profesional, juventud

La integración y la seguridad en la triple frontera Brasil, Argentina, Paraguay: de las rivalidades históricas hasta la cooperación transfronteriza, de *Naiane Cossul* y *Camilo Pereira Carneiro*

La triple frontera Brasil, Argentina, Paraguay se caracteriza por ser una región geoestratégica esencial para el proceso de integración de América del Sur, que fue marcado por rivalidades alrededor del potencial hídrico y por amenazas comunes a los tres Países. Los Autores traen una breve historia de la región, puntuando la interpenetración de las actividades ilícitas, la asociación de la triple frontera con el terrorismo islámico, la presencia de los Estados Unidos en la región y las iniciativas en el ámbito de seguridad e integración.

Palabras clave: triple frontera, Brasil, Argentina y Paraguay, crimen, seguridad, integración

Sintesi

Spunti per un'indagine sull'etno-sviluppo dei popoli indigeni a partire dalle esperienze costituzionali andine, di *Serena Baldin*

L'Autrice si sofferma sui temi dell'etno-sviluppo e del costituzionalismo trasformativo che, nell'area andina, intersecano la questione indigena. L'intento del lavoro è quello di segnalare l'importanza degli studi sulle declinazioni dello sviluppo in chiave etnica e sul riconoscimento giuridico dei valori dei popoli indigeni.

Parole chiave: popoli indigeni, autodeterminazione, etno-sviluppo, costituzionalismo trasformativo

Poteri nazionali, poteri locali e comunità indigene. Riflessioni a partire da uno studio condotto nello Stato messicano di Oaxaca, di *Valentina Raffa*

L'Autrice analizza il rapporto tra i poteri nazionali, locali e le comunità indigene considerando le trasformazioni istituzionali conseguenza dell'incontro delle riforme governative con le istanze comunitarie. Studia le attività di auto-organizzazione attivate in alcuni *pueblos* indigeni nello Stato di Oaxaca quale contributo alla più ampia riflessione sulle modalità di accesso delle comunità locali ai processi decisionali.

Parole chiave: potere, Stato, comunità indigene, partecipazione, Messico

Popoli indigeni e tribali: l'interpretazione dell'artículo 21 della Convenzione americana dei diritti umani, di *Camila Ormar*

L'Autrice riflette sull'esercizio e il pieno godimento del diritto di proprietà comunale garantito dalle norme giurisprudenziali della Corte interamericana dei diritti umani. Considera la protezione data al legame che le comunità hanno con le loro terre ancestrali.

Parole chiave: diritti umani, popoli indigeni e tribali, proprietà comunale

Giovani vulnerabili in transizione dalla famiglia allo Stato: chi minaccia chi?, di *Daniel Miranda Teodoro* e *José Euclimar Xavier de Menezes*

Lo Stato brasiliano ottiene risultati positivi nella protezione dei giovani vulnerabili che vivono nelle zone rurali? La rete di assistenza sociale e l'apparato statale garantiscono questa protezione? Domande a cui gli Autori cercano di rispondere esaminando le vicissitudini dei membri di una famiglia, vittima della droga in un piccolo comune. Oltre ad avvalersi dell'analisi documentale, i ricercatori hanno accompagnato la famiglia nei momenti drammatici della sua esperienza di fragilità. I risultati dello studio di caso

evidenziano la mancanza di pianificazione, di coordinamento, di esecuzione efficiente e di valutazione delle politiche pubbliche.

Parole chiave: politiche pubbliche, protezione sociale, vulnerabilità

Iniziazione scientifica degli studenti delle scuole superiori: uno sguardo a questa formazione in un istituto brasiliano di ricerca biomedica, di *Isabela Cabral Félix de Sousa* e *Ana Tereza Pinto Filipecki*

Il programma di orientamento scientifico sviluppato negli ultimi trent'anni da un istituto di ricerca brasiliano nei settori delle scienze della vita e della salute mira a "individuare studenti delle scuole superiori che si identifichino con la ricerca scientifica", a partire dall'attività di laboratorio. I risultati indicano che le scelte accademico-professionali dei giovani dipendono da una serie di esperienze: quelle sperimentate in questa istituzione, nelle scuole e all'università.

Parole chiave: educazione non formale, scelta professionale, gioventù

Integrazione e sicurezza nella triplice frontiera Brasile, Argentina, Paraguai: dalle rivalità storiche alla cooperazione transfrontaliera, di *Naiane Cossul* e *Camilo Pereira Carneiro*

La triplice frontiera Brasile, Argentina, Paraguai si caratterizza per essere un'importante regione geostrategica nel processo di integrazione sudamericana, che è passata dalle relazioni basate sulla rivalità per il controllo dell'acqua alla condivisione delle minacce comuni. Gli Autori tracciano una breve storia dell'area considerando l'interconnessione tra le attività illecite, il terrorismo islamico, la presenza degli Stati Uniti, le iniziative per la sicurezza e per l'integrazione della regione.

Parole chiave: triplice frontiera, Brasile Argentina Paraguai, criminalità, sicurezza, integrazione