

**Terre indigene, beni comuni, pluralismo giuridico e sostenibilità in Brasile. Riflessioni sul caso Raposa Serra do Sol tra opportunità e rischi d'etnocentrismo.**

Vincenzo M. Lauriola\*

**SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il regime fondiario indigeno tra eccezionalità e pluralismo giuridico. – 3. Le Terre Indigene in Brasile come “proprietà comune”. – 4. Comuni e sostenibilità. – 5. La necessaria articolazione di sistemi giuridici nelle politiche di gestione della biodiversità. – 6. Etnoconservazione e sovrapposizioni TI-UC: sfida di sostenibilità nel crocevia tra pluralismo ed etnocentrismo giuridico. – 7. Il caso Raposa Serra do Sol presso il STF: vittoria di Pirro e supremo etnocentrismo. – 8. Considerazioni finali**

1. Sin dalla metà del XX secolo, i popoli indigeni hanno cercato di ottenere il riconoscimento delle proprie specificità socioculturali e di diritti conseguenti di fronte agli Stati. Ad esempio, già nel 1923 il capo irochese Deskaheh si recò presso la Società delle Nazioni perorando la causa del suo popolo in quanto nazione sovrana. In effetti, è sullo scenario internazionale che si sono registrate le prime evoluzioni: sul piano interno gli Stati non accettavano le rivendicazioni dei popoli nativi<sup>1</sup>. L'ONU ha svolto un ruolo di primo piano, per mezzo di una miriade d'istituzioni create al suo interno, come il Gruppo di Lavoro sulle popolazioni indigene, ad esempio. In seguito, nel 1989, nell'ambito dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL-WLO), è stata firmata la Convenzione n° 169. Il Brasile ha ratificato la Convenzione nel 2002, promulgandola nel diritto interno nel 2004<sup>2</sup>. Anche altri Stati un po' alla volta si sono aggiornati: quasi tutti gli Stati amazzonici (con l'eccezione rilevante della Francia, che comprende come parte integrante dello Stato il territorio della Guyana Francese) hanno modificato le proprie Costituzioni, anche se non sempre sono state promulgate o applicate le leggi necessarie per una buona applicazione delle norme internazionali<sup>3</sup>. In tutti questi processi non vi erano argomenti ambientali alla base delle rivendicazioni: le questioni in gioco erano ancestralità territoriale, specificità socio-culturale, marginalità economica. E ciò nonostante l'esistenza di processi e logiche specifiche, ad esempio in Brasile, con l'Alleanza dei Popoli della Foresta, tra le popolazioni estrattive del caucciù, i *seringueiros* di Chico Mendes, ed i popoli indigeni<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo, si è osservato un altro movimento importante, in certa misura parallelo e che in parte incrociava il primo: un cambiamento

---

\* Ricercatore. Istituto Nazionale di Ricerca dell'Amazzonia (INPA) – Manaus, Amazonas, Brasile. [enzo@inpa.gov.br](mailto:enzo@inpa.gov.br) ; 2009-10: Ricercatore Associato, STUDIUM® Institute for Advanced Studies, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UR 199 – Orléans, Francia. [enzolauriola@gmail.com](mailto:enzolauriola@gmail.com)

<sup>1</sup> ANAYA, S.J. Indigenous peoples in International Law. New York: Oxford University Press, 2004.

<sup>2</sup> Decreto n° 5.051 del 19/04/2004.

<sup>3</sup> FILOCHE, G. Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie. Bruxelles: Bruylant, 2007.

<sup>4</sup> AYMONE, T., Amazzonia. I popoli della foresta, Torino, Bollati Boringhieri, 1996.

paradigmatico globale nelle politiche ambientali e di conservazione della natura. Sino agli anni 1980, il modello paradigmatico delle politiche di conservazione rimaneva fondamentalmente quello dei primi parchi nazionali: la natura “intatta” da preservare contro la presenza e l’azione diretta dell’uomo. Per converso, le aree al di fuori dei parchi erano soggette ad altri processi d’occupazione modernizzante, come avanzo della frontiera agricola, estrazione di risorse naturali, industrializzazione, urbanizzazione, etc.: in altri termini lo sviluppo. In questo modello dicotomico, le foreste erano fondamentalmente concepite ed utilizzate come fonti di risorse estrattive: legno, gomma, minerali.

Dalla metà degli anni 1980, e con maggior forza dopo il Vertice della Terra di Rio de Janeiro nel 1992 (ECO 92), con la firma della Convenzione sulla Diversità Biologica (CDB), si è progressivamente andato affermando un nuovo paradigma, quello dello sviluppo sostenibile. In questo nuovo paradigma, le politiche dovrebbero mirare non solo alla protezione ambientale in sé e per sé: la conservazione dell’ambiente passa ad essere vista come funzionale per il benessere della popolazione, affinché questa possa vivere meglio del e nell’ambiente, garantendone la qualità per le presenti e future generazioni. Allo stesso tempo, azioni e politiche dovrebbero essere decentralizzate per un migliore adattamento alle realtà locali, tra l’altro, coerentemente con le politiche della Banca Mondiale, che rimettono in discussione il ruolo dello Stato centrale, attribuendo maggiori poteri ad organizzazioni non statali.

La CDB ufficializza un nuovo discorso: “le popolazioni locali conoscono e gestiscono il proprio ambiente in maniera sostenibile”. Alcuni esempi: esse permettono la manutenzione o perfino la creazione della diversità biologica; tecniche in precedenza svalutate (agricoltura itinerante di tipo taglia e brucia) sono spesso presentate come sostenibili sui suoli poveri amazzonici. Si assiste, in altri termini, ad una rivalutazione del locale. È persino possibile affermare che la globalizzazione dei temi ambientali ha consentito una nuova creazione del locale: le pratiche locali vengono ri-qualificate (da agricoltura e silvicoltura si passa alla gestione della biodiversità) con l’attribuzione ad esse di diverse virtù<sup>5</sup>.

Tuttavia, le trascrizioni delle convenzioni internazionali e l’effettiva traduzione interna dei loro nuovi principi e paradigmi, non avanzano in maniera molto facile e rapida. Di fatto, nella pratica perdurano molte politiche figlie del vecchio paradigma, quello della “natura intatta”, alimentando la riproduzione di vecchi e nuovi conflitti socioambientali. In Brasile, come in altri paesi che godono di un certo livello di riconoscimento dei diritti territoriali di popoli indigeni, tali conflitti trovano una delle esemplificazioni paradigmatiche più rilevanti nel caso delle sovrapposizioni tra Aree Protette per la Conservazione (in Brasile denominate Unità di Conservazione della natura - UC) e Terre Indigene (TI). Le sovrapposizioni rappresentano una sfida in

---

<sup>5</sup> PINTON, F., AUBERTIN, C. Populations traditionnelles: enquêtes de frontières. In: ABALADEJO, C., ARNAULD DE SARTRE, X. (Ed.). L’Amazonie Brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural. Paris: L’Harmattan, 2005. P. 159-178.

termini non solo giuridici, ma anche politici, istituzionali e sociali, fra altri aspetti.

Le sovrapposizioni tra UC e TI verranno qui analizzate attraverso il prisma “forme di proprietà” e sostenibilità, problematizzando la diversità degli arrangi istituzionali di gestione della biodiversità nel contesto di un crocevia tra pluralismo ed etnocentrismo giuridico. Come mostrato da filoni di studio sull’azione collettiva come la “*scuola dei comuni*” o *commons*, il cui crescente riconoscimento è testimoniato, tra l’altro, dall’attribuzione, nel 2009, del premio Nobel per l’economia all’economista e politologa Elinor Ostrom, consideratane fondatrice e musa intellettuale<sup>6</sup>, la diversità istituzionale rappresenta un fattore che contribuisce alla resilienza socio-culturale necessaria per la sostenibilità socioambientale. Di conseguenza, l’apertura dei sistemi statali moderni al pluralismo giuridico rappresenta un alleato necessario della sostenibilità, mentre la rigidità delle categorie giuridiche tradizionali, culturalmente radicate nella *Weltanschauung* moderno-occidentale, che possiamo caratterizzare in termini d’etnocentrismo moderno-occidentale, condanna la società che in esso si riconosca a maggiori rischi d’insostenibilità e fallimento socioambientale. Nel contesto globalizzato della crisi ambientale che affronta la nostra comune e fragile casa planetaria, nella misura in cui la diversità è un valore irrinunciabile, l’etnocentrismo non può che avere sempre meno spazio di cittadinanza.

**2.** Se osserviamo il regime fondiario configurato nei testi giuridici, potremmo concludere che in Brasile il pluralismo culturale, o multiculturalismo, gode di un riconoscimento ufficiale, iscritto nella Carta Costituzionale, ed i popoli indigeni possiedono diritti importanti sulle loro terre e le loro risorse naturali. Tuttavia, se confrontato con la sua applicazione reale, il quadro è più graduale e complesso.

Le Terre Indigene in Brasile hanno una configurazione che non s’inquadra nella dicotomia, tipica dei sistemi giuridici moderni, tra proprietà pubblica e privata. Nonostante manchi ancora, sia a livello teorico, sia sul piano delle sue conseguenze pratiche, una lettura che analizzi esaustivamente le TI nelle loro specificità giuridico-ambientali, come vedremo, esse possono essere caratterizzate ed analizzate in quanto “proprietà comune” o collettiva. Nell’ambito di questa categoria che, per chi scrive, è centrale in un quadro di pluralismo giuridico, non solo la loro configurazione giuridica cessa di rappresentare un’anomalia, ma anche il loro ruolo, reale e potenziale, nella gestione della biodiversità e nella costruzione della sostenibilità, può essere analizzato e valorizzato<sup>7</sup>.

Nella Costituzione brasiliana del 1988 sono numerosi ed espliciti i

---

<sup>6</sup> LAURIOLA, V. “Elinor Ostrom. Nobel eterodosso e rosa-verde. Un segno di speranza?” In: *I Frutti di Demetra*, n. 22, ISSM, Napoli, 2011

<sup>7</sup> LAURIOLA, V. “Recursos comuns indígenas ou conservação global na Amazônia ? O Monte Roraima entre Parque Nacional e Terra Indígena Raposa-Serra do Sol”, in Barreto H. e Souza-Lima A.C. (ed.), *Antropologia e Identificação*. IEB, Brasília, 2006 (a). LAURIOLA, V. “De quem é o Monte Roraima? Terras indígenas e Unidades de conservação - história de um conflito”, in Araujo, R. e Lena, P. (Orgs.), *Desenvolvimento sustentável e sociedade na Amazônia*. Belém: MPEG, 2010.

riferimenti ai diritti fondiari indigeni. Nel Titolo III, “Dell’organizzazione dello Stato”, e Capitolo II, “Dell’Unione (federale)”, l’articolo 20, item XI, definisce esplicitamente “le terre tradizionalmente occupate dagli indios” come beni dell’Unione, ovvero di proprietà dello Stato federale. La Costituzione sancisce in forma chiara la competenza esclusiva del livello federale dello Stato per quanto riguarda gli indios in vari momenti e su temi specifici<sup>8</sup>. Ma non si limita a questo: essa include, nel Titolo VIII, “Dell’ordine sociale”, un capitolo specifico, il VII, intitolato “Degli Indios”. In questo capitolo, lo status specifico dei diritti territoriali indigeni, che definisce e caratterizza le TI in maniera marcatamente differenziata dalle altre forme di titolarità pubblica o privata, è definito dall’art. 231:

Artigo 231 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§1. São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§2. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios, dos lagos nelas existentes.

§3. O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados das lavras, na forma de lei.

§4. As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis.

§5. É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso, garantindo em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§6. São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção do direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§7. Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, 3 e 4<sup>9</sup>.

Infine, tra le disposizioni costituzionali transitorie (n. 67) lo Stato determina il termine di 5 anni per concludere la delimitazione delle terre indigene, a testimonianza dell’urgenza attribuita dal costituente al riconoscimento dei diritti fondiari indigeni. Ad oltre 20 anni dalla promulgazione della Carta Magna, il bilancio è contrastato: nonostante si sia riusciti, sebbene con un certo ritardo, a riconoscere la territorialità indigena su circa il 13% del territorio nazionale, il passivo accumulato nell’effettuare il

---

<sup>8</sup> Per citare solo alcuni esempi, si ricorda l’art. 22, item XIV, che attribuisce esclusivamente all’Unione federale la competenza legislativa sulle popolazioni indigene, l’art. 49 che attribuisce al Parlamento Nazionale la competenza esclusiva ad autorizzare, in terre indigene, sfruttamento di risorse idriche, nonché ricerca ed estrazione di ricchezze minerali, o ancora l’art. 109 che attribuisce ai giudici federali la competenza di sottoporre a processo e giudicare le controversie su diritti indigeni.

<sup>9</sup> Questo paragrafo esclude l’applicabilità alla TI dei dispositivi costituzionali che prevedono il sostegno del potere pubblico allo sviluppo di cooperative di estrazione minerale.

solenne impegno assunto dal costituente resta rilevante, specialmente considerando le importanti asimmetrie inter ed intra-regionali esistenti, dato che quasi il 99% della superficie territoriale delle 649 terre indigene riconosciute si trova in Amazzonia, e solo poco più dell'1% nelle altre regioni del Brasile, mentre la distribuzione demografica indigena nell'intero Paese è lungi dal riflettere questo dato, con circa il 60% della popolazione indigena in Amazzonia, ed il 40% nelle altre regioni<sup>10</sup>.

Nel riconoscere “agli indios [...] i diritti originari sulle terre che tradizionalmente occupano”, già definite anteriormente beni dell'Unione federale, l'art. 231 destina le TI al possesso permanente ed usufrutto esclusivo indigeno sulle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi<sup>11</sup>, determinando al tempo stesso la responsabilità dell'Unione federale nel delimitarle e proteggerle (garantendo il rispetto di tutti i loro beni). Questo produce una configurazione giuridica piuttosto eccezionale ed originale, di cui vale qui la pena sottolineare almeno due elementi. Il primo riguarda la natura “originaria” dei diritti riconosciuti: non solo la coniugazione tra l'originarietà ed il mero riconoscimento, invece di una creazione, conferiscono a tali diritti una natura molto speciale, nella misura in cui vengono considerati preesistenti allo stesso Stato, e la loro stessa esistenza è indipendente dall'effettivo riconoscimento statale. Ma anche le caratteristiche d'inalienabilità ed indisponibilità delle terre, imprescrittibilità dei diritti, ed i dispositivi esplicitamente previsti dal § 6 per la loro convalida e protezione, la nullità ed estinzione di qualunque atto o fatto che limiti possesso permanente ed usufrutto esclusivo indigeno sulle risorse naturali, conferiscono a tali diritti una configurazione ed una forza non comuni.

Storici e teorici del diritto, come Carlos Marés<sup>12</sup>, tracciano la storia della giurisdizione indigena e spiegano le basi giuridiche su cui un suo riconoscimento così originale ed avanzato ha avuto spazio nella Costituzione brasiliana del 1988. Di fatto, i diritti territoriali collettivi indigeni sono piuttosto eccezionali nella teoria occidentale moderna del diritto, nel loro sfuggire alla dicotomia tra pubblico e privato.

“Il sistema giuridico contemporaneo stabilisce una dicotomia tra Diritto pubblico e Diritto privato. Nella formulazione classica di questo sistema, nessun istituto o persona

---

<sup>10</sup> ISA – Instituto Socioambiental, *Povos Indigenas do Brasil*, Enciclopedia on line, <http://pib.socioambiental.org/pt>, 2011.

<sup>11</sup> L'eccezione più rilevante all'usufrutto esclusivo delle risorse naturali è quella riferita alle risorse del sottosuolo, ritenute strategiche e di proprietà dell'Unione federale. Va osservato che si tratta di eccezione non specifica per le TI, dato che le risorse minerali sono di proprietà dello Stato in generale. Nel caso delle TI, la Costituzione riconosce agli indios il diritto a condividere i benefici dello sfruttamento delle risorse minerali, oltre a vincolare la stessa possibilità di loro estrazione ad una regolazione successiva da adottare per via di legge ordinaria, il che non si è sinora verificato. Di conseguenza, l'attività mineraria in TI non è consentita sino ad oggi (2011). Il tema della regolamentazione dello sfruttamento minerario in TI ha avuto spazio crescente negli ultimi anni, con la promozione di diversi tentativi di adottare una legge specifica. Durante il secondo mandato del Presidente Lula (2007-2010) il tema è stato discusso dalla Commissione Nazionale di Politica Indigenista nell'ambito del progetto di legge denominato “Statuto dei Popoli Indigeni”, proposto per sostituire lo Statuto dell'Indio del 1973, tuttora vigente nonostante i profondi cambiamenti introdotti nella concezione delle relazioni tra società nazionale e popoli indigeni dalla Costituzione del 1988.

<sup>12</sup> MARÉS C.F. de S. F. *O renascer dos povos indigenas para o direito*, Juruá, Curitiba, 2001. Si presenta qui una versione ridotta dell'analisi basata sul dialogo con questo autore. Oltre che alla sua opera originale, si rimette il lettore interessato ad un'analisi più estesa a LAURIOLA, V. *op.cit.*, 2006 (a).

può essere al tempo stesso pubblico e privato. Tutto ciò che è d'uso collettivo, ovvero bene di tutti o d'una comunità, è pubblico, o statale. Tutto ciò che non sia così, sarà privato. [...] In questa dicotomia tra pubblico e privato, i Diritti territoriali dei popoli indigeni rimangono nel mezzo, e per trattarsi d'una dicotomia, esclusi. [...] Non essendo né pubblici né privati, tali beni sono rimasti in una specie di limbo giuridico”<sup>13</sup>.

In tale contesto d'incapacità teorica nel trattare le eccezioni che sfuggono alle moderne categorie giuridiche dello Stato borghese, sono degne di nota la forma in cui si dà il riconoscimento dei diritti territoriali indigeni nella Costituzione brasiliana e la loro prevalenza di fronte ad altre rivendicazioni.

“Utilizzando istituti giuridici esistenti e complessi, come la differenza tra possesso e proprietà, la legge brasiliana è riuscita a creare una situazione speciale per i popoli indigeni ed i loro territori, facendoli di proprietà pubblica, statale, e possesso privato, ma collettivo, non identificabile individualmente. Il concetto giuridico di terra indigena, pertanto, è stato costruito a partire dalla realtà, l'occupazione dell'area da parte del popolo indigeno, ma l'ha caratterizzata come un attributo giuridico, il possesso. [...] la terra indigena è proprietà dell'Unione Federale, ma destinata al possesso permanente degli indios [...]. È [...] di difficile comprensione per chi è abituato all'applicazione dogmatica del diritto, perché rimane [...] difficile accettare che il possesso non individuale [...] sia il fattore determinante della proprietà” [...] “La Costituzione brasiliana vigente riconosce agli indios il diritto originario sulle terre che occupano tradizionalmente. Per originario s'intende che il diritto degli indios è anteriore allo stesso diritto, alla stessa legge”<sup>14</sup>.

Marés descrive la natura giuridica delle terre indigene come un concetto circolare, perché un'articolazione peculiare tra istituti giuridici ne permette l'esistenza all'interno di un sistema che ammette solo proprietà pubblica o privata, pur non essendo né l'una né l'altra.

“La terra indigena è proprietà dell'Unione (federale), quindi, bene pubblico. Nel diritto brasiliano i beni pubblici sono di tre categorie: i dominicali, quelli d'uso speciale e quelli d'uso comune del popolo. [...] Lungi da queste tre categorie, la terra indigena è indisponibile al potere pubblico, non passibile d'utilizzo da parte di questo, e ne è vietato l'uso comune da parte di tutto il popolo brasiliano, ma solamente riservata all'uso dello stesso popolo indigeno, secondo i propri usi, costumi e tradizioni. Non è, pertanto, categoria di terra pubblica. Non è nemmeno terra privata della comunità o popolo indigeno. Stando così le cose, non s'inquadra nel concetto dogmatico di proprietà, proprietà non è. Tuttavia, se al suo interno non è passibile d'esistenza la proprietà privata, individuale, secondo il concetto di legge, perché già è definita come

---

<sup>13</sup> Citazione originale: “O sistema jurídico contemporâneo estabelece uma dicotomia entre Direito público e Direito privado. Na formulação clássica deste sistema, nenhum instituto ou pessoa pode ser ao mesmo tempo público e privado. Tudo que seja de uso coletivo, quer dizer bem de todos ou de uma comunidade, é público, ou estatal. Tudo que não for assim, será privado. [...] Nesta dicotomia público e privado, os Direitos territoriais dos povos indígenas ficam no meio, e por ser uma dicotomia, excluídos. [...] Não sendo públicos nem privados, estes bens ficaram numa espécie de limbo jurídico”. MARÉS, *op.cit.*, pp. 65-66.

<sup>14</sup> Citazione originale: “Utilizando institutos jurídicos existentes e complexos, como a diferença entre posse e propriedade, a lei brasileira logrou criar uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente. O conceito jurídico de terra indígena, portanto, foi construído a partir da realidade, a ocupação da área pelo povo indígena, mas caracterizou-a como um atributo jurídico, a posse. [...] a terra indígena é propriedade da União Federal, mas destinada à posse permanente dos índios [...]. É [...] de difícil compreensão para quem está acostumado à aplicação dogmática do direito, porque fica [...] difícil aceitar que a posse não individual [...] seja o fator determinante da propriedade” [...] “A Constituição brasileira vigente reconhece aos índios o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Por originário quer dizer que o direito dos índios é anterior ao próprio direito, à própria lei”. MARÉS MARÉS, *op.cit.*, p. 122.

dominio dell'Unione (federale), è passibile d'appropriazione individuale secondo usi costumi e tradizioni del popolo che vi abita. Usi, costumi e tradizioni significano, in pratica, diritto. Ebbene, l'appropriazione individuale o collettiva, di un gruppo familiare, o di un genere, vi si farà allora secondo il diritto indigeno, che risolverà gli eventuali conflitti che vi si stabiliscano. È vietato, pertanto, l'esercizio del diritto brasiliano di proprietà all'interno delle terre indigene, ma al contrario, sono cogenti le norme del diritto consuetudinario indigeno"<sup>15</sup>.

In altri termini, è possibile affermare che, attraverso una caratterizzazione peculiare, la Costituzione Federale brasiliana del 1988 ha introdotto una configurazione della TI come categoria atipica, eccezionale, all'interno della classica dicotomia pubblico-privato, del diritto e delle forme di proprietà. In effetti, se si adotta un quadro analitico più ampio delle possibili forme e categorie della proprietà, si vedrà che la TI rappresenta un caso meno eccezionale ed atipico, inserendosi perfettamente nella categoria di "proprietà comune" o "collettiva".

**3.** Come già ricordato, i sistemi giuridici moderni presentano una certa difficoltà nel riconoscere pienamente forme di proprietà che non s'inquadrano nella dicotomia pubblico-privato. Tali forme sono generalmente percepite come anomalie, o eredità di un passato pre-moderno, quando non feudale, di solito stigmatizzate negativamente come lacci od impedimenti al progresso, ostacoli da rimuovere per lo sviluppo delle forze produttive nel contesto di percorsi storici d'emancipazione, d'espansione delle libertà individuali ed incremento del benessere dell'umanità.

In effetti, per cercare di comprendere simili "anomalie" in maniera più libera da tali stigma, c'è bisogno di uno sforzo di costruzione di un quadro analitico che punti a superare la dicotomia pubblico-privato nel riconoscere e classificare le forme di proprietà. In questa prospettiva è possibile analizzare la diversità delle forme di proprietà nell'ottica delle forme o modalità d'appropriazione, classificando i principali regimi di proprietà delle risorse in funzione di due variabili: titolarità (modalità d'accesso) e modalità di trasferimento dei diritti d'uso<sup>16</sup>.

Nell'ambito di questa classificazione, illustrata nel quadro sotto riportato, è possibile identificare quattro grandi categorie: accanto a proprietà

---

<sup>15</sup> Citazione originale: "A terra indígena é propriedade da União, logo, bem público. No direito brasileiro os bens públicos são de três categorias, os dominicais, os de uso especial e os de uso comum do povo. [...] Longe destas três categorias, a terra indígena é indisponível ao poder público, não passível de utilização por ele, e vedada ao uso comum de todo o povo brasileiro, mas tão-somente ao uso do próprio povo indígena, segundo seus usos costumes e tradições. Não é, portanto, categoria de terra pública. Não é tampouco terra particular, privada, da comunidade ou povo indígena. Sendo assim, não se enquadra no conceito dogmático de propriedade, propriedade não é. Mas, se dentro dela não é passível a existência da propriedade privada, individual, segundo o conceito da lei, porque já está definida como domínio da União, é passível a apropriação individual segundo os usos costumes e tradições do povo que ali habita. Usos, costumes e tradições, querem dizer, na prática, direito. Ora, a apropriação individual ou coletiva, de um grupo familiar, ou de um gênero, se fará então, segundo o direito indígena, que resolverá os eventuais conflitos que ali se estabelecerem. É vedado, portanto, o exercício do direito brasileiro de propriedade dentro das terras indígenas, mas, ao contrário, são cogentes as normas do direito consuetudinário indígena". MARÉS, *op. cit.*, p. 123.

<sup>16</sup> LAURIOLA, *op. cit.*, 2010.

privata e proprietà pubblica, troviamo “assenza di proprietà” o libero accesso, e “proprietà comune” o collettiva.

Quadro. Classificazione dei regimi di proprietà secondo titolarità e modalità di trasferimento dei diritti d’uso

⇒ Numero di utenti/titolari crescente ⇒

Regime di proprietà	Proprietà privata	Proprietà comune	Proprietà pubblica	Assenza di proprietà o libero accesso
<b>Titolarità: chi detiene i diritti d’uso? (tipo d’accesso)</b>	Un solo individuo: persona fisica o giuridica	Membri di comunità o gruppo definito	Potere pubblico: Stato o Pubblica Amministrazione	Chiunque
<b>Trasferimento: Come si trasferiscono i diritti?</b>	Compravendita, donazione o successione	Appartenenza a comunità o gruppo (*)	Atto o regolazione amministrativa	Non esiste

(\*) Può seguire o rispondere a diversi criteri (nascita, età, alleanze, professione, etc.) e l’ingresso può effettuarsi gratuitamente o mediante qualche forma di pagamento.

Nell’ambito di questo quadro analitico la proprietà comune non rappresenta più un’anomalia od eccezione: essa si configura invece come categoria piena, differente, ma con pari dignità, accanto alle due categorie classiche, oltre a riconoscersi il libero accesso, o assenza di proprietà, come una delle possibilità concretamente esistenti nella realtà.

La proprietà comune può in tal modo essere configurata e descritta come un sistema istituzionale d’appropriazione nel quale, soddisfacendo i criteri sotto elencati, i membri di un gruppo o comunità d’utenti: (a) dispongono di diritti d’accesso/uso di una cosa o risorsa; (b) hanno il diritto di escludere i non membri (*outsiders*) da tale accesso/uso; definiscono autonomamente: (c) le regole d’appartenenza al gruppo (modalità d’ingresso/uscita); (d) le regole e modalità d’accesso, appropriazione (individuale o collettiva) ed uso della cosa o risorsa.

La proprietà comune differisce dalla proprietà privata, nella quale il detentore é individuale (persona fisica o giuridica), differisce dalla proprietà pubblica, nella quale il detentore è lo Stato, e differisce ugualmente dall’assenza di proprietà o libero accesso, regime in cui chiunque detiene i diritti d’uso. In questi termini, la proprietà comune configura un’articolazione flessibile di modalità d’uso e gestione di risorse, consentendo modelli difficilmente concepibili o realizzabili nell’ambito della dicotomia pubblico-privato. Come affermano McKean e Ostrom:

Regimi di proprietà comune sono forme di privatizzare i diritti su un oggetto senza doverlo dividere in pezzi; offrono una maniera di parcellizzare il flusso di “redditi” (o profitti) cogliendo i frutti di un sistema integrato di risorse senza suddivisione del



capitale in sé. Tali regimi sarebbero ovviamente desiderabili in situazioni in cui la gestione di un sistema di risorse è più produttiva, quando il sistema si caratterizza come unità coesa, anziché costituito da parti sconnesse<sup>17</sup>.

Osserviamo che la configurazione delle TI s'inserisce perfettamente nella categoria del regime di proprietà comune. In effetti, i membri della comunità (o popolo) indigena(o) dispongono non solo del diritto di uso della terra e dei suoi frutti (*usus + fructus*), ovvero l'usufrutto (critério a), ma anche del diritto di escludere i non membri da tale usufrutto (critério b), che per questo si caratterizza come *esclusivo*. Inoltre, esiste un criterio, legalmente riconosciuto e per il quale la comunità (o popolo) indigena(o) svolge un ruolo fondamentale, per definire la propria composizione, chi ne fa parte e chi no: il riconoscimento come membro della comunità indigena da parte della stessa (critério c). Ed infine, è riconosciuta, nella TI, la vigenza della giurisdizione indigena nella regolazione delle forme d'appropriazione e d'uso della terra e delle sue risorse, come pure dei conflitti interni, secondo usi, costumi e tradizioni (critério d).

È inoltre possibile osservare che, tra i diversi modelli di gestione territoriale esistenti in Brasile, possono essere classificati come "proprietà comune" non solo le TI, ma anche altre terre occupate e riconosciute come d'uso esclusivo di popolazioni tradizionali, tra cui le Unità di Conservazione (UC) d'uso sostenibile, come le riserve estrattive, perché la loro classificazione giuridica come beni pubblici (proprietà dell'Unione federale) riconosce, in forme differenti, diritti collettivi d'uso esclusivo delle risorse naturali. Va osservato che, mentre condividono tali caratteristiche comuni, la diversità dei modelli concreti può essere elevata in altri aspetti, influenzando in tal modo i risultati pratici dell'applicazione di modelli simili. Citiamo, a mero titolo d'esempio illustrativo, la forza della fonte giuridica dei diversi modelli concreti. Nel caso delle UC d'uso sostenibile come le riserve estrattive, i diritti collettivi d'uso sono attribuiti in concessione a popolazioni tradizionali sulla base di un contratto<sup>18</sup> revocabile da parte dei pubblici poteri in certe circostanze, come il mancato rispetto d'alcuni obiettivi fondamentali. Nel caso delle TI il riconoscimento di diritti "originari" d'uso è permanente ed incondizionato, e non può essere revocato in nessuna circostanza, con l'ovvia eccezione di una revisione della stessa Costituzione.

**4.** Durante gli ultimi tre decenni, la linea di riflessione interdisciplinare denominata "scuola dei *commons*"<sup>19</sup> ha svolto studi e ricerche sulla varietà dei modelli d'appropriazione ed uso delle risorse naturali rinnovabili in diverse regioni del mondo. Tali ricerche rivelano, assieme alla grande diversità socio-

---

<sup>17</sup> MCKEAN M.A., OSTROM E. "Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma reliquia do passado?", in Diegues A.C., Moreira, A. De C. (Orgs.), *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*, NUPAUB-USP, São Paulo, 2001, p. 83.

<sup>18</sup> BENATTI J.H. "Presença Humana em Unidades de Conservação. Um impasse científico, jurídico ou político?", in Capobianco J.P.R. (coord.), *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, ISA, Estação Liberdade, São Paulo, 2001. DIEGUES A.C. "Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais", in Diegues A.C., Moreira, A. De C. (Orgs.), *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*, NUPAUB-USP, São Paulo, 2001.

<sup>19</sup> Una ricca bibliografia sul tema è accessibile nella "Digital Library of the Commons dell'International Association for the Study of Commons (IASC), <http://dlc.dlib.indiana.edu> e [www.indiana.edu/iascp](http://www.indiana.edu/iascp).

storico-culturale dell'interfaccia società-natura, l'importanza dei modelli che non s'inquadrano nella dicotomia giuridica moderna pubblico-privato, nell'effettiva gestione d'innumerabili sistemi di risorse naturali rinnovabili.

Non rappresentando proprietà privata e non essendo peraltro neanche appropriate e gestite come proprietà pubblica, le risorse naturali in regime di proprietà comune, denominate *commons* o "comuni", vengono spesso erroneamente associate all'assenza di proprietà, considerate *res nullius* in regime di libero accesso. Uno dei riferimenti bibliografici più abbondantemente citati nella letteratura sulla gestione delle risorse naturali, la famosa "tragedia dei comuni" di Garrett Hardin<sup>20</sup>, fonda il proprio raziocinio e conclusioni su tale equivoco, la confusione tra proprietà comune e libero accesso. Lungi dal rappresentare una tragedia, i regimi di proprietà comune delle risorse naturali sono sempre stati molto diffusi in tutto il mondo, garantendo benessere e sviluppo a comunità d'utenti. In certi casi tali regimi hanno rappresentato la base della prosperità di sistemi economici pre-moderni, giungendo persino a cristallizzarsi in istituzioni plurisecolari, senza esaurire la propria base di risorse. Inoltre, manifestando grande diversità, variabilità e flessibilità, i regimi di proprietà comune presentano numerosi vantaggi, specie quando posti di fronte a risorse naturali e questioni ambientali, temi rispetto ai quali risultano particolarmente evidenti i limiti della proprietà privata, nonché di quella pubblica, assieme ai fallimenti del mercato e dello Stato<sup>21</sup>.

Tra i principali vantaggi ecologici e socioeconomici della proprietà comune McKean e Ostrom<sup>22</sup> evidenziano i seguenti: (1) Indivisibilità (integrità dell'ecosistema); (2) Incertezza nella localizzazione delle zone produttive (risorse mobili); (3) Efficienza ecologico-economica: internalizzazione delle esternalità (Coase); (4) Efficienza amministrativa (regole istituzionali di gestione / zonizzazione). Al contrario di quanto suggerito da Hardin, con l'avanzata delle strutture giuridico-economiche degli Stati moderni, la vera tragedia dei comuni è la loro scomparsa<sup>23</sup>.

Dopo averne illustrato i diversi vantaggi, gli autori enumerano raccomandazioni generali che puntano a preservare e migliorare l'efficacia attuale dei regimi di proprietà comune nella gestione di spazi e risorse naturali rinnovabili:

- a) gruppi d'utenti debbono disporre del diritto di organizzare le proprie attività, o almeno della garanzia di non subire interferenze esterne;
- b) le frontiere delle risorse debbono essere chiare;
- c) i criteri per l'ingresso di nuovi utenti debbono essere ben definiti;
- d) gli utenti debbono avere il diritto di modificare le proprie regole d'uso nel tempo;

---

<sup>20</sup> HARDIN G. "The tragedy of the commons", *Science*, 162, 1968. pp. 1243-1248.

<sup>21</sup> OSTROM, E. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective action*. Cambridge University Press, UK, 1990.

<sup>22</sup> MCKEAN & OSTROM, *op.cit.*, 2001.

<sup>23</sup> LAURIOLA V. "Le nuove enclosures. Commons: contro la vera tragedia della loro scomparsa", in *CNS-Ecologia Politica*, 48(8), Settembre, Roma, 2002. MONBIOT G. "The real tragedy of the commons", *Third World Resurgence*, 41, Penang, 1994.

- e) le regole d'uso debbono corrispondere a ciò che il sistema può tollerare ed essere ambientalmente conservatrici di fronte a possibili eventuali errori;
- f) le regole d'uso debbono essere chiare e facilmente applicabili;
- g) infrazioni delle regole debbono essere monitorate e punite;
- h) la distribuzione di poteri decisionali e diritti d'uso tra comproprietari dei comuni non deve per forza essere egualitaria, ma percepita come "giusta";
- i) vanno adottati sistemi rapidi ed economici per la risoluzione dei piccoli conflitti;
- j) nel caso di gestione di sistemi ampi e complessi, vanno create istituzioni in grado di attribuire considerevoli livelli d'autonomia a sub-unità di gestione.

Un'analisi preliminare della consonanza tra il regime giuridico brasiliano delle TI e queste raccomandazioni può fornire piste utili per orientare l'analisi teorica e pratica dell'efficienza, effettiva o potenziale, del loro ruolo nella conservazione della natura. Presentiamo nella tabella sotto una proposta di valutazione istituzionale della sostenibilità delle TI come proprietà comune, sulla base dei criteri formulati da McKean e Ostrom.

Tabella: Valutazione istituzionale di sostenibilità delle TI come proprietà comune

Criterio	Regime giuridico TI garantisce?	Osservazioni
a) Diritto all'auto-organizzazione (non interferenza) gruppi d'utenti	SI	È importante il pieno riconoscimento della giurisdizione indigena all'interno delle TI
b) Frontiere esterne chiare	SI	È fondamentale la definizione ed il rispetto effettivo delle delimitazioni delle TI
c) Criteri chiari per l'ingresso di (nuovi) utenti	SI	Può variare in funzione della classificazione di chi è indigeno
d) Diritto degli utenti di modificare regole nel tempo	SI	Fa parte della giurisdizione indigena il diritto autonomo di modificare proprie leggi interne
e) Regole ambientali conservatrici (principio di precauzione)	DIPENDE	I fatti mostrano che tali regole esistono; politiche pubbliche possono contribuire a rafforzare queste tendenze
f) Applicazione facilitata delle regole	DIPENDE	Meccanismi indigeni d'imposizione di regole migliorabili con supporti adeguati
g) Monitoraggio e punizione delle infrazioni	DIPENDE	Sistemi indigeni di monitoraggio e sanzioni possono trarre benefici da supporti adeguati
h) Distribuzione giusta (≠ egualitaria) diritti d'uso e poteri decisione	DIPENDE	Sebbene la non interferenza dovrebbe contribuire ad equilibrio interno, non vi sono garanzie.
i) Risoluzione conflitti rapida ed economica	DIPENDE	Meccanismi indigeni de risoluzione conflitti possono migliorare con supporti adeguati
j) Istituzioni piramidali per sistemi grandi e interdipendenti	DIPENDE	Forse si tratta del punto su cui il ruolo delle politiche pubbliche è più importante e delicato

È evidente che un'analisi pratica può essere sviluppata solo caso per caso. Vale comunque la pena di abbozzare un'analisi preliminare a livello teorico, sottolineando i seguenti aspetti:

- Il riconoscimento formale della vigenza della giurisdizione indigena nelle TI soddisfa in forma generale le raccomandazioni a) e d), mentre il soddisfacimento delle c), e), f), g), i) e j) dipenderà dalla natura specifica dei sistemi di regole e dalle loro forme d'applicazione.
- Il soddisfacimento della raccomandazione b), preliminare e fondamentale per il possibile soddisfacimento delle ulteriori, dipende direttamente ed in modo cruciale dalla capacità dello Stato di completare le delimitazioni delle TI e garantirne piena efficacia.
- Lo Stato, attraverso la politica indigenista ed ambientale, può contribuire significativamente al soddisfacimento delle raccomandazioni e), f), g), i) e j). Allo stesso tempo, dovrebbe adottare un orientamento generale di "minima interferenza", privilegiando le misure d'incentivo a scapito di quelle a carattere impositivo, in modo da rispettare la libera scelta e valorizzare l'autonomia decisionale d'ogni popolo.

L'analisi teorica dell'azione collettiva qui succintamente illustrata permette di comprendere e spiegare le potenzialità e le sfide rappresentate dalle terre indigene, come pure da altri modelli di proprietà comune, nella prospettiva della sostenibilità. Allo stesso tempo, la realtà osservabile nell'Amazzonia brasiliana, almeno a livello macro, mostra dati coerenti con la rilevanza dell'effettivo ruolo "conservazionista" delle TI. In mezzo ad un quadro generale di gravi minacce alla biodiversità amazzonica, sintetizzato da elevati indici di disboscamento<sup>24</sup>, le immagini satellitari mostrano che il degrado ambientale è significativamente inferiore laddove sono state legalmente riconosciute e protette Terre Indigene<sup>25</sup>, e che, tra il 1997 ed il 2000, mentre il disboscamento totale dell'Amazzonia registrava un tasso del 16,83%, l'indice all'interno delle TI era di appena l'1,10%, nelle UC federali dell'1,52% e in quelle statali dell'8,96%<sup>26</sup>. Comparando l'efficienza relativa di TI e UC, sia di protezione integrale che d'uso sostenibile, nella prevenzione di disboscamento e d'incendi forestali, gli studi mostrano effetti inibitori simili o persino superiori nelle TI, anche considerando che le UC di protezione integrale tendono ad essere meno esposte a rischi d'invasione, data la loro localizzazione in genere più lontana dalla frontiera agricola. Nonostante la grande diversità di situazioni specifiche che dati sintetici ed aggregati necessariamente ricoprono, vale la pena sottolinearne una delle possibili letture, coerente con molti altri studi di caso nel mondo intero, con le più recenti teorie dell'azione collettiva<sup>27</sup>, e ancora con studi sperimentali su giochi

---

<sup>24</sup> Dati dell'Istituto Nazionale di Ricerche Spaziali (INPE) mostrano, con frequenza e dettaglio crescenti, le fluttuazioni dei tassi di disboscamento, che si mantengono significativamente positivi. L'area totale già disboscata ha già superato i 60 milioni di ha, equivalenti al 15% della copertura forestale originale.

<sup>25</sup> SCHWARTZMAN S. et al. "Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks", *Conservation Biology*, 14 (5), 2000.

<sup>26</sup> NEPSTAD D. et al. "Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands", *Conservation Biology*, 20 (1), 2006, pp. 65-73.

<sup>27</sup> OSTROM, *op.cit.*, 1990.

collettivi<sup>28</sup>: la gestione collettiva delle risorse naturali può essere estremamente efficiente e sostenibile, raggiungendo sino al 92% dell'ottimo teorico, quando inserita in contesti socio-culturali coesi, nei quali gli attori individuali possano comunicare e cooperare.

Tali considerazioni rappresentano, per chi scrive, evidenze indicatrici della rilevanza socioambientale della diversità culturale, nella misura in cui questa si traduce in diversità d'approcci istituzionali e normativi. In altri termini, il riconoscimento e la valorizzazione del pluralismo giuridico rappresentano strumenti di fondamentale rilevanza per le società umane nell'affrontare le sfide della sostenibilità.

Come osserva E. Ostrom<sup>29</sup>, se già esiste un ampio consenso scientifico e politico sull'importanza della diversità biologica per la sostenibilità, l'importanza della diversità istituzionale, come strategia per rafforzare la resilienza dei socio-ecosistemi nella prospettiva della sostenibilità, ancora non rappresenta un dato sufficientemente compreso e oggetto di consenso. Una prima conseguenza di tale considerazione sarebbe l'abbandono, nelle politiche di gestione territoriale ed ambientale, dell'adozione di ricette pronte da utilizzare, per quanto con piccoli adattamenti, dall'alto verso il basso delle realtà locali, siano esse Stato, mercato o co-gestione.

In Brasile, le TI indicano chiaramente questo potenziale d'efficienza e sostenibilità, mostrando inoltre che, sino ad oggi, tali risultati sono ottenuti a fronte d'investimenti pubblici irrisori<sup>30</sup>. Contemporaneamente, bisogna ricordare il contesto di scala in cui tali dati s'inseriscono: le TI ricoprono più d'1/5 della superficie dell'Amazzonia, e contengono la metà delle principali fitofisionomie forestali, tre a quattro volte di più delle UC di protezione integrale, i parchi di "natura intatta". D'altra parte, l'efficienza e sostenibilità sinora dimostrata possono traballare di fronte alle pressioni, esogene ed endogene, oriunde di modelli di sviluppo in cui le barriere giuridiche ed istituzionali che si frappongono alla penetrazione delle logiche e domande predatrici del mercato in questi spazi territoriali non fossero adeguate o venissero fragilizzate.

**5** I dispositivi di gestione della biodiversità presuppongono un'articolazione tra il diritto "moderno" dello Stato e le tradizioni indigene. In che misura il diritto consuetudinario indigeno ed il diritto positivo statale possono articolarsi attorno ad obiettivi comuni?

---

<sup>28</sup> OSTROM, E., GARDNER R., WALKER J. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

<sup>29</sup> OSTROM, E. *Diverse Governance Arrangements for Ecological Sustainability*, Conferenza proferita in occasione del Congresso ESEE, Leipzig, Germania, 2007.

<sup>30</sup> LAURIOLA, V. "Quem conserva a biodiversidade na Amazônia? Uma análise comparada da eficiência econômico-ecológica de Terras Indígenas e Unidades de Conservação". In *Boletim da ECOECO – Sociedade Brasileira de Economia Ecológica*, n. 14, Outubro, Novembro e Dezembro, 2006 (b). LAURIOLA, *op. cit.* 2010.

I popoli indigeni hanno un'altra concezione del "diritto", diversa da quella occidentale moderna, la cui vigenza e validità sono in principio riconosciute nei loro territori tradizionali nella forma di "usi, costumi e tradizioni". Nella concezione occidentale, specie nei sistemi d'ispirazione romana<sup>31</sup>, il diritto è scritto, orientato dal principio di "certezza". Esistono diritti di proprietà *reali*, sulle cose, che, nel loro modello ideale più completo, comprendono non solo i diritti di *usus* e *fructus*, ma anche l'*abusus*, il diritto di alienare, o persino eliminare, i diritti d'usufrutto: le stesse cose possono essere cedute a terzi, ad esempio donate o vendute, o persino distrutte. Allo stesso tempo, i pubblici poteri possono limitare l'esercizio della proprietà piena (*usus + fructus + abusus*), ad esempio, condizionando o privilegiando l'esercizio della proprietà rispetto alla sua funzione sociale (come sancito nella Costituzione del Brasile), o limitando ciò che le persone possono fare in relazione all'ambiente, creando aree protette di dominio pubblico, ad esempio.

I sistemi giuridici indigeni non posseggono la dicotomia pubblico-privato, né regole codificate per iscritto. Ma questo non significa che in essi gli individui siano liberi di fare ciò che vogliono con le risorse naturali: esistono "altre" regole, meccanismi socioculturali di regolazione che, per quanto "invisibili" perché difficilmente assimilabili alle norme giuridiche moderne, possono presentare efficacia reale. Ad esempio, è comune osservare meccanismi di stigmatizzazione dell'accumulazione individuale: spesso gli individui che cercano di sottrarsi alle reti d'obbligazioni e doni, familiari, claniche e/o simboliche, se considerati troppo individualisti, vengono esclusi socialmente dal gruppo.

Studi comparati tra i sistemi giuridici moderno-occidentali e indigeni sono preliminari e necessari per il dialogo e la ricerca delle forme d'articolazione che andranno costruite. In un abbozzo dei primi passi che è possibile muovere in tale direzione, secondo Filoche<sup>32</sup> assieme all'analisi del modello teorico, nella definizione degli scenari presenti e futuri sono particolarmente importanti le forme effettive in cui tale modello è storicamente applicato nelle realtà specifiche.

Nonostante non esistano "ricette pronte", poiché sono ancora molte le domande da farsi e le risposte da darsi per una migliore comprensione delle attuali dinamiche, passate e future (il che configura un campo esteso e potenzialmente fertile per gli studi comparati dell'interfaccia tra sistemi etno-giuridici e sostenibilità), è possibile concludere che la sfida della gestione sostenibile della biodiversità nelle TI si gioca preliminarmente sull'articolazione tra due livelli complementari: 1) il riconoscimento pieno della dimensione collettiva della territorialità indigena, in forme e scale sufficienti affinché il loro status di "beni comuni" sia preservato, e 2) il rispetto, la comprensione, la valorizzazione e il sostegno all'articolazione interna locale,

---

<sup>31</sup> Un distinguo andrebbe fatto per i sistemi di *common law* d'ispirazione anglosassone: ciò richiederebbe uno spazio d'analisi distinto rispetto ai temi qui affrontati.

<sup>32</sup> LAURIOLA, V., FILOCHE, G. Terras Indígenas, propriedade comum e manejo da biodiversidade. Uma comparação Brasil-Guyana Francesa. In: *Ateliê Geográfico*. Goiânia: IESA-UFG, 2010.

che favorisca l'*empowerment* dei sistemi giuridici e politici indigeni, attraverso politiche pubbliche adeguate.

La rilevanza ed attualità di questi temi sono testimoniate tra l'altro dal fatto che il governo brasiliano sta iniziando ad affrontare il tema della gestione ambientale delle TI come una delle priorità nell'ambito delle politiche ambientali ed indigeniste, mediante la formulazione di una politica pubblica specifica, la Politica Nazionale di Gestione Ambientale delle Terre Indigene (PNGATI), l'elaborazione della quale ha avuto inizio nel 2009 ed è attualmente (2011) in dirittura d'arrivo per la sua istituzione formale per via legislativa, dopo essere stata sottoposta ad ampie consultazioni e discussioni di base regionali. D'altra parte, non mancano segnali contraddittori: tra questi, come si vedrà, quelli oriundi del potere giudiziario sono particolarmente preoccupanti.

**6.** Oggi, nel contesto dei cambiamenti ambientali globali, esistono segnali concreti della possibilità di sostenere i popoli indigeni e le altre popolazioni tradizionali nei loro contributi diretti ed indiretti alla conservazione d'aree sensibili e ricche in biodiversità, riconoscendosi nuovi valori ai servizi ecologici da queste prestati alla comunità planetaria a vari livelli. Nonostante l'insuccesso del Vertice sui cambiamenti climatici di Copenhagen (2010), il cui esito ha deluso molti per non essere stato in grado di raggiungere un accordo vincolante, il tema dei contributi delle foreste ai cambiamenti climatici è stato tra i rari punti di consenso, ed il principio secondo il quale è necessario compensare gli sforzi di riduzione delle emissioni da disboscamento e degrado forestale (REDD) è stato consacrato come uno dei pilastri delle future agende e negoziazioni, dei meccanismi politici ed economici per affrontare i cambiamenti climatici.

Disboscamento e degrado forestale sono responsabili per circa il 15% delle emissioni globali ad effetto serra, più di tutte le auto, i treni, gli aerei, le navi ed i camion della terra. Si tratta semplicemente di una fetta del problema troppo grande perché sia ignorata; se non riusciamo a ridurla falliremo nel tentativo di stabilizzare il nostro clima. [...] Nonostante il recente vertice del clima a Copenhagen non sia riuscito a produrre un trattato legalmente vincolante, l'importanza della conservazione delle foreste nel mitigare i cambiamenti climatici è stato uno dei rari punti d'accordo tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo, ed è stato enfatizzato nell'Accordo di Copenhagen. L'incontro ha lanciato un appello affinché i paesi in via di sviluppo riducano le proprie emissioni per disboscamento e degrado (utilizzando l'acronimo REDD), e le nazioni più ricche li compensino per questo. [...] Affinché il REDD abbia successo le nazioni forestali hanno bisogno di sviluppare politiche ed istituzioni per ridurre e possibilmente eliminare disboscamento e degrado delle foreste. Una delle componenti più dirette di un tale programma è anche uno degli strumenti più antichi ed affidabili nel libro della conservazione: le aree protette. Terre Indigene ed altre aree protette (d'ora in avanti TIAP) – create per proteggere diritti alla terra, stili di vita indigeni, biodiversità, e altri valori – contengono più di 312 miliardi di tonnellate di carbonio (GtC). In maniera cruciale e paradossale, questo "carbonio protetto" non lo è completamente. Mentre le TIAP tipicamente riducono il tasso di disboscamento (con le conseguenti emissioni di gas ad effetto serra [GHG]), questo spesso continua al loro interno, specie in quelle dove mancano risorse finanziarie adeguate, capacità gestionale, o supporto politico<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> RICKETTS, T.H. et al. Indigenous lands, protected areas and slowing climate change. *PLoS Biology*, 03, 2010.

Come si vede, dal lato dei servizi ecologici prestati, le TI già sono considerate alla stessa stregua delle altre aree protette con finalità di conservazione. I già citati dati fondiari e di copertura forestale mostrano la rilevanza e l'efficienza potenziale della proprietà comune indigena in termini di conservazione. Tale tendenza non è peraltro esclusiva delle terre indigene, ma comune ad altre aree di foresta tropicale abitate e gestite da comunità locali, che mostrano comparativamente minori tassi di disboscamento delle "aree protette" tradizionali in diverse regioni del mondo, come evidenziato da numerosi studi, recentemente sintetizzati da Porter-Bolland et al.<sup>34</sup>. Ciò peraltro non significa che i popoli indigeni possono essere considerati "naturalmente" conservazionisti: esistono esempi che indicano tendenze opposte, poiché in molti casi, in mancanza d'alternative, gli indios reagiscono in modo simile ai non-indios di fronte agli stimoli economici di breve periodo che portano al degrado ambientale. Oggi, con la ripresa della crescita demografica indigena e di fronte alle crescenti pressioni decorrenti dall'apertura e dall'integrazione degli spazi economici a tutti i livelli, le barriere giuridiche e legali che hanno sinora impedito lo sfruttamento mercantile diretto, immediato e predatore delle risorse naturali delle TI stanno diventando fragili, in assenza di politiche specifiche all'altezza delle sfide della gestione sostenibile di questi territori. Tuttavia "la capacità dei popoli indigeni di difendere e mantenere le proprie foreste conferisce loro un ruolo ancora non remunerato di fornitori di servizi ambientali. Per definire il loro futuro, essi hanno bisogno di percepire che il loro ruolo conservazionista ha valore e rappresenta anche la base del loro sostentamento"<sup>35</sup> (FEARNSIDE, 2001). In effetti, una buona gestione ambientale delle TI è fondamentale, dato che rappresentano aree d'ecosistemi naturali molto maggiori di tutte le UC messe assieme. Si tratta di un tema cruciale, in Brasile, nel dibattito sulla conservazione dell'Amazzonia. La costruzione di meccanismi di "reddito verde"<sup>36</sup> relativi ai servizi di conservazione forniti da popoli indigeni e altre popolazioni locali e/o tradizionali avrebbe l'effetto simultaneo di liberarli da diverse forme di pressione esterna, che le condannano a degradare il loro stile di vita assieme al proprio ambiente, e potrebbe rappresentare il quadro di nuove politiche di sviluppo sostenibile per la regione amazzonica<sup>37</sup>.

L'agenda delle politiche pubbliche, anche grazie al dialogo che sta intrattenendo e sviluppando con la popolazione, nei suoi diversi segmenti e movimenti sociali, già sta lavorando su queste idee da un certo tempo. Lo testimoniano, ad esempio, il riconoscimento funzionale delle TI come aree protette, consacrato dal decreto che, nel 2004, ha istituito il Piano Nazionale delle Aree Protette (PNAP), come pure le recenti iniziative governative nella

---

<sup>34</sup> PORTER-BOLLAND, L. et al. Community managed forests and forest protected areas. An assessment of their conservation effectiveness across the tropics. Article in press. *Forest Ecology and Management*, Elsevier, 2011.

<sup>35</sup> FEARNISIDE, P. Conservation policy in Brazilian Amazônia: understanding the dilemmas. Manaus: Working paper, 2001.

<sup>36</sup> ALMEIDA, M. "Zoneamento e populações Tradicionais", conferenza proferita in occasione del seminario *Avaliação da Metodologia do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia*. Manaus, 3-05/10/2000.

<sup>37</sup> FEARNISIDE, P. Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural. In: CAVALCANTI, C. (Ed.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997, pp. 314-344.



prospettiva del Progetto GEF-Indigeno (Progetto Pilota di Gestione Ambientale in Terre Indigene), e dell'elaborazione di una Politica Nazionale di Gestione Ambientale in Terre Indigene (PNGATI), costruite con lo stimolo e l'apporto determinante del movimento indigeno. L'articolazione di tali politiche ed esperienze con altre politiche pubbliche e meccanismi direttamente ed esplicitamente legati ai principi del REDD, partendo dall'esperienza in atto del "Fondo Amazzonia"<sup>38</sup>, rappresenterà un importante test per la sua fattibilità e successo, tanto per quanto riguarda la sua validità "globale", come strumenti d'azione contro i cambiamenti climatici, quanto in relazione alla sua validità "locale", che dipenderà dalle forme in cui queste nuove opportunità di "valorizzare la foresta in piedi" sapranno relazionarsi ed articolarsi sul campo con Terre, popoli ed organizzazioni indigene.

In sintesi, tutto indica che è giunta l'ora d'affrontare la sfida della valorizzazione delle Terre Indigene nei termini dei servizi ecologici che esse offrono. La politica indigenista svolta dallo Stato è stata fondamentale nel senso di realizzare le delimitazioni territoriali, sebbene in alcuni casi ancora non abbia esaurito la sua funzione di garantire lo spazio vitale di riproduzione fisica e culturale ai popoli indigeni. Oggi, per fronteggiare all'altezza dovuta questa nuova sfida, essa ha bisogno di evolvere, aprendosi alle partnership necessarie con altri settori, tanto governativi quanto della società civile organizzata, organizzazioni indigene ed altri, dal livello locale sino a quello globale, cercando di definire nella forma più appropriata il ruolo ed i contributi di ognuno. Questa sfida esige dalle politiche pubbliche per lo sviluppo, tanto dei popoli indigeni, quanto di regioni come l'Amazzonia (dove si concentrano la maggioranza delle TI del Brasile), alcune scelte chiave. In primo luogo, va sottolineato ancora una volta che, in questa prospettiva, la definizione ed il consolidamento dello status fondiario delle TI, in conformità con l'ordinamento giuridico costituzionale, rappresenta un primo passo fondamentale ed irrinunciabile. Non è possibile gestire risorse ambientali e territoriali collettive, ancor meno valorizzarne i servizi ambientali, senza una definizione chiara delle frontiere fisiche e spaziali di tali risorse.

In questa direzione l'attuale congiuntura è incerta e presenta segnali contraddittori. Ai segnali positivi rappresentati dalla definizione d'alcune pendenze fondiari storiche e dall'alto valore simbolico, come la delimitazione della TI Raposa Serra do Sol (TIRSS) si contrappongono segnali negativi nella misura in cui tali progressi sono il bersaglio d'attacchi politici e contestazioni sino alle più alte sfere del potere giudiziario. Tra il 2008 ed il 2009 il ruolo della decisione del Supremo Tribunale Federale (STF) sui diversi processi che contestavano la delimitazione della TIRSS, è diventato un vero spartiacque per la futura direzione, non solo della politica indigenista, ma anche dei diritti umani, in Brasile ed in tutta l'America Latina. Per questo

---

<sup>38</sup> Il Fondo Amazzonia (Fundo Amazônia) è stato istituito dal governo brasiliano il 1° Agosto 2008 (Decreto n° 6527) come forma di raccogliere fondi per incentivare la preservazione della foresta, e con l'obiettivo centrale di promuovere progetti per la prevenzione e la lotta al disboscamento, nonché per la conservazione ed uso sostenibile delle foreste nel bioma amazzonico. Esso finanzia progetti nelle aree seguenti: gestione di foreste pubbliche ed aree protette; controllo, monitoraggio e vigilanza ambientale; gestione forestale sostenibile; attività economiche sviluppate dall'uso sostenibile della foresta; zonazione economico-ecologica, ordinamento territoriale e regolarizzazione fondiaria; conservazione ed uso sostenibile della biodiversità; recupero di aree disboscate. Fonte: <http://www.fundoamazonia.gov.br>.

motivo, in quel periodo gli sguardi di molti difensori dei diritti umani di tutto il mondo erano rivolti alla Piazza dei Tre Poteri di Brasilia, in un sentimento misto tra apprensione e speranza fiduciosa. Di fatto, nello svolgersi del processo presso il STF, si configurava chiaramente l'intenzione della Suprema Corte di deliberare non solo sul caso specifico della TI RSS, ma sulle fondamenta dei diritti fondiari indigeni delineati dalla Costituzione brasiliana del 1988, rafforzandoli o indebolendoli di fronte ai crescenti attacchi politici di cui erano oggetto. Con l'indebolimento di principi basilari di certezza del diritto, come i diritti originari degli indigeni alla terra, il rischio era di rendere fragile o potenzialmente provvisoria qualunque delimitazione di TI, aprendo breccia a forme di "privatizzazione" e "mercificazione" di tali territori.

7. Dopo la prima sessione, il 27 Agosto 2008, segnata dal voto del Ministro relatore Carlos Ayres Britto, nel giudizio del caso Raposa Serra do Sol presso il STF, interrotto dalla richiesta d'accesso agli atti del Ministro Menezes de Direito, si tenne una seconda sessione il 10 Dicembre 2008. Nel giorno in cui ricorreva il 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo il giudizio fu nuovamente sospeso da una richiesta d'accesso agli atti, stavolta del Ministro Marco Aurelio. Ciononostante, il voto unanime di 8 degli 11 Ministri segnò la definizione politica della contesa centrale, confermando la costituzionalità della delimitazione della Terra Indigena in area continua. Nonostante la vittoria ottenuta fondasse la legittima soddisfazione d'indios della RSS, alleati e simpatizzanti, 18 condizionanti per l'esercizio del diritto territoriale indigeno, formulate dal Ministro Menezes de Direito, e preliminarmente sottoscritte dalla maggioranza degli altri ministri che avevano votato, causavano una certa apprensione. Mentre alcune di esse si limitavano a richiamare dispositivi costituzionali già esistenti, altre innovavano nel senso di restringere il quadro costituzionale di garanzia dei diritti indigeni. In particolare, 3 punti facevano oggetto di un totale di 6 condizionanti restrittive: in primo luogo, veniva introdotto il divieto di ampliare una terra indigena già delimitata, con la condizionante n° 17; in secondo luogo, l'usufrutto indigeno delle risorse naturali veniva altresì condizionato: (1) agli interessi della Politica di Difesa Nazionale, prevedendo attività delle Forze Armate, della Polizia Federale ed *opere di natura strategica*, come insediamenti di basi, unità e posti militari, espansione della rete stradale, sfruttamento di fonti energetiche e protezione di ricchezze, *indipendentemente da consultazioni* alle comunità indigene ed alla FUNAI, secondo le condizionanti n° 5 e 6; (2) nelle aree di sovrapposizione d'UC, alle restrizioni definite dall'ICMBio (organo ambientale responsabile delle UC federali) con la *partecipazione meramente opinante* di comunità indigene e FUNAI, come specificato nelle condizionanti n° 8, 9 e 10.

La speranza che la stessa costituzionalità delle restrizioni proposte sarebbe ancora stata oggetto di dibattito nella successiva sessione del processo presso il STF venne frustrata il 19 e 20 Marzo 2009, date in cui il giudizio fu concluso: pur con qualche divergenza di voto su una delle condizionanti, ed alcuni aggiustamenti terminologici, esse furono approvate, aggiungendosene una 19esima, formulata dal Presidente del STF, Ministro Gilmar Mendes, la quale prevede l'obbligatorietà di partecipazione degli enti

federati (Stati e Municipi) nei futuri procedimenti di delimitazione di TI. Oltre alle restrizioni previste dalle condizionanti, la decisione sul caso Raposa Serra do Sol ha stabilito nella data di promulgazione della Costituzione, il 5 Ottobre 1988, il riferimento temporale per definire l'occupazione indigena. Sebbene alcune condizionanti tendano ad occupare uno spazio ed un livello di dettaglio di competenza del potere legislativo, se e nella misura in cui i contenuti della decisione verranno a caratterizzarsi nei termini di precedenti vincolanti, esse passerebbero a produrre effetti giuridici e pratici restrittivi dei diritti indigeni. La prima iniziativa in tal senso non si è fatta attendere: nell'ottobre 2009 la Confederazione Nazionale dell'Agricoltura e dell'Allevamento del Brasile (CNA) ha presentato una Proposta di Precedente Vincolante (PSV 49) al STF per stabilire definitivamente che non siano considerate terre tradizionalmente occupate dagli indios quelle riferite a villaggi estinti prima del 5 ottobre 1988, data d'inizio della vigenza della Costituzione Federale, anche se occupate da indigeni in epoca precedente. La proposta non ha avuto, per il momento, l'esito sperato dai proponenti, dal momento che, nel Marzo 2010 il STF l'ha rigettata, disponendone l'archiviazione. C'è tuttavia da attendersi che proposte simili non mancheranno in futuro, per utilizzare le condizionanti del caso "Raposa" come punto di partenza di una tendenza giurisprudenziale in fase di sviluppo e consolidamento. In altri termini, la vittoria della TIRSS si configura come una vittoria di Pirro, associata a gravi perdite, e preludio di future sconfitte, per i popoli indigeni di tutto il Brasile.

Prima di analizzare il terzo punto sopra citato, direttamente attinente al caso delle sovrapposizioni UC-TI, vale la pena commentare rapidamente i primi due.

Per quanto riguarda il primo, l'applicazione della condizionante n° 17 al di là del caso specifico della TI Raposa Serra do Sol, in maniera più generale, alle altre TI, indipendentemente dal fatto che siano state delimitate in conformità alla Costituzione del 1988, riduce drasticamente le possibilità di compensare il passivo fondiario storico accumulato verso i popoli indigeni. Se in molti casi, specialmente in Amazzonia, dove il processo d'occupazione non-indigena è più recente, dal 1988 in poi molte terre sono state delimitate in maniera adeguata alle necessità di riproduzione fisica e culturale anche delle generazioni indigene future, in molti altri casi e regioni d'occupazione più densa e antica, le aree inizialmente delimitate si rivelano ridotte ed insostenibili di fronte agli effettivi bisogni di sopravvivenza di popolazioni che, negli ultimi decenni, hanno fortunatamente invertito processi demografici e culturali che prima ne minacciavano l'estinzione. Un congelamento istantaneo di recenti processi di riconoscimento dei diritti territoriali indigeni lascerebbe sul campo situazioni d'estrema asimmetria, oltre a stimolare l'esplosione di conflitti che covavano sotto la cenere in paziente attesa che i tempi politico-amministrativi formalizzassero diritti e principi costituzionalmente sanciti.

A proposito del secondo punto ciò che preoccupa è la negazione della necessità di qualsiasi consultazione alle comunità (o all'organo indigenista) per diverse attività direttamente o indirettamente vincolate alla politica di difesa nazionale e/o qualificate come dal carattere strategico. Nella misura in

cui tale qualificazione dipende da criteri politici, il ventaglio d'attività ed opere che rimarrebbero potenzialmente esentate da consultazioni appare estremamente flessibile ed introduce rischi d'arbitrarietà non trascurabili. Ricordiamo che il diritto alla consultazione previa, implicitamente previsto dall'impianto costituzionale di protezione del diritto all'autonomia socioculturale dei popoli indigeni, è esplicitamente sanzionato dalla Convenzione n° 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) che, come già ricordato, il Brasile ha firmato e ratificato nel 2004, conferendole pertanto piena validità interna (decreto n° 5.051 del 19/04/2004). Sebbene ancora incipiente, l'applicazione del diritto alla consultazione previa già si confronta con l'ingente passivo storico, in buona parte eredità del periodo militare, nel quale lo sviluppismo autoritario calpesta sistematicamente i diritti delle popolazioni locali ed autoctone. Le prime misure su questa linea, tesa a sminuire o accantonare il diritto alla consultazione previa, libera ed informata, previsto dalla Convenzione OIL 169, già hanno fatto capolino, persino prima della convalida ufficiale delle condizionanti da parte del STF: all'inizio del 2009 il Ministro della Difesa (nonché ex-Presidente del STF) Nelson Jobim ha annunciato un piano per raddoppiare la presenza militare nelle aree indigene di frontiera, dettagliando una lista di località per l'insediamento di nuove guarnigioni militari, selezionate senza alcuna consultazione agli indios. Segue a ruota il rischio tangibile che opere "strategiche" vengano approvate alle spese dei diritti indigeni, nella linea tracciata da proposte, come quella formulata dal Ministro Mangabeira Unger nel 2009 di creare un "regime d'eccezione" per l'approvazione delle licenze ambientali delle opere del Piano d'Accelerazione della Crescita (PAC) in Amazzonia. Con l'esenzione da consultazioni per opere "strategiche", la strada risulterebbe spianata, scevra da lunghe, scomode e complesse negoziazioni con gli indios che tanto intralciano l'avanzata del progresso sulla regione. Le misure di compensazione, sotto forma d'UC, come proposto dal Ministero dell'Ambiente (MMA), s'incaricherebbero dell'arduo compito di tenere sotto controllo il disboscamento. Il risultato ambientale di tale equazione non può fare a meno di sollevare qualche dubbio, ma, dato che piante ed animali non protestano, la sua validità non può essere contestata che da argomenti tecnici. Tuttavia, un risultato sociale intermedio sembra piuttosto probabile, dato che gli indios, come pure altre popolazioni soggette agli impatti delle opere in Amazzonia, troveranno altre strade per farsi sentire. In altri termini, non è difficile prevedere nuovi conflitti socioambientali, come quelli che si delineano sul progetto di Belo Monte ed altri grandi progetti idroelettrici.

Con riferimento al terzo punto, oggetto delle condizionanti n° 8, 9 e 10, il rischio è l'espropriazione del dominio, o persino l'esclusione, degli indios dalle UC sovrapposte alle loro terre. Prima d'addentrare l'analisi specifica delle condizionanti, è importante, a titolo di premessa, affrontare il tema delle sovrapposizioni attraverso il prisma di un possibile conflitto fra dispositivi costituzionali, fatto che renderebbe più ardua la ricerca di soluzioni percorribili, nel diritto e nella pratica.

L'art. 225 della Costituzione Federale (CF) proclama il diritto di tutti "all'ambiente equilibrato, bene d'uso comune del popolo ed essenziale per la

sana qualità della vita, imponendosi al potere pubblico ed alla collettività di difenderlo e preservarlo per le presenti e future generazioni”. Al paragrafo 1° dello stesso articolo la CF dettaglia le incombenze del potere pubblico per garantire effettività a questo diritto, tra le quali prevede, all’inciso III: “definire in tutte le Unità Federate spazi territoriali e loro componenti affinché siano specialmente protetti”. Vi sarebbe, ed in che misura, nel caso delle sovrapposizioni UC-TI, conflitto tra i dispositivi dell’art. 225 CF e quelli degli art. 231 e 232 CF sui diritti fondiari indigeni?

L’inciso III, par. 1° dell’art. 225 non parla espressamente di UC, bensì di “spazi territoriali [...] specialmente protetti”. Le UC, nelle loro diverse categorie, rappresentano senza dubbio strumenti orientati a tale fine, dato che la “conservazione”, nelle diverse forme esistenti e modelli previsti, rappresenta un tipo di “speciale protezione” garantita per i loro territori. Una domanda che ci si potrebbe porre è se le UC sono l’unico strumento per tale fine. La risposta è evidentemente negativa: tanto la legge prevede una serie d’altri dispositivi, come la realtà mostra che non solo le UC godono di fatto di speciale protezione in termini di risultati. Le TI rappresentano un caso esemplare a questo proposito: pur non essendo UC, nella misura in cui si configurano come spazi d’usufrutto esclusivo per una determinata comunità indigena, caratterizzata da una relazione storico-culturale di convivenza con un determinato ambiente, la cui forma si dimostra adeguata per la propria riproduzione fisica e culturale, la loro stessa identificazione presuppone l’esistenza al loro interno delle risorse ambientali necessarie ed idonee per tal fine, e di conseguenza il diritto all’ambiente ecologicamente equilibrato già sarebbe “automaticamente” garantito, senza bisogno d’interventi supplementari del potere pubblico, almeno per quella porzione di popolo brasiliano rappresentata dagli stessi indigeni. Pertanto, già a questo livello, c’è coerenza tra dispositivi costituzionali, in quanto la stessa definizione di terre tradizionalmente occupate dagli indios come spazio che include “le risorse ambientali necessarie al proprio benessere e quelle necessarie alla riproduzione fisica e culturale” (art. 231 §1 CF) di una quota del popolo brasiliano, le caratterizza ugualmente come spazi specialmente protetti nei termini dell’art. 225 CF.

D’altra parte, come già affermato in precedenza, vi sono abbondanti prove pratiche del fatto che, in effetti, le TI non solo soddisfano la propria funzione di spazi specialmente protetti a beneficio della quota indigena del popolo brasiliano, ma svolgono ed offrono servizi ecologici d’importanza qualitativa e quantitativa non inferiore, se non di gran lunga superiore, a quelli prestati dalle UC. Questo ovviamente non esclude l’esistenza d’eccezioni, ovvero di casi storico-geografici in cui i criteri costituzionali, tanto dell’art. 231 come dell’art. 225, non sono attualmente soddisfatti, per diversi motivi. Ma si tratta giustamente di casi eccezionali, che come tali meritano di essere analizzati, compresi ed affrontati, nei quali il potere pubblico avrebbe almeno la responsabilità di contribuire affinché i dettami costituzionali tornino a valere.

Qualora ci fosse ancora qualche dubbio sul fatto che anche le TI rappresentino spazi territoriali specialmente protetti, la stessa legislazione ordinaria si è già fatta carico di dissiparlo con l’approvazione del PNAP -

Piano Nazionale d'Arete Protette, che include in questa categoria tanto le UC come le TI, alla stessa stregua delle Aree di Preservazione Permanente (APP), terre di *quilombos*, e altre categorie fondiari diverse dalle UC, la cui destinazione si traduce, in una forma o nell'altra, proprio in quella "speciale protezione" alla quale si riferisce l'art. 225, §1°, inciso III della CF.

Una volta chiarito che TI e UC, nonostante finalità primarie distinte a cui sono destinate, rappresentano entrambi strumenti finalizzati all'applicazione dell'art. 225 CF, risulta ugualmente chiaro che esiste tra le due categorie una zona di convergenza d'obiettivi generali di lungo termine, o una sovrapposizione parziale d'obiettivi che configura, nel caso delle sovrapposizioni, uno spazio possibile di dialogo e costruzione d'obiettivi comuni. Se e nella misura in cui tale spazio d'obiettivi comuni esiste, il conflitto cesserebbe solo per questo di esistere? Evidentemente no: la pratica lo dimostra chiaramente, nella misura in cui i conflitti tra politiche pubbliche di conservazione e popolazioni indigene ed altre locali e/o tradizionali è lungi dal rappresentare un'eccezione.

Dove risiede il problema, allora? In sintesi possiamo affermare che il problema risiede nei diversi strumenti tecnico-normativi specifici per il perseguimento di uno stesso obiettivo. Tali strumenti differiscono basicamente perché riflettono diverse *Weltanschauung*, visioni del mondo, filosofie, culture.

La *Weltanschauung* occidentale moderna della natura è costruita sulla dualità e giustapposizione escludente tra natura e cultura o, per essere più precisi, nella definizione occidentale moderna della frontiera che separa i due campi, umano e non-umano. L'essenza del problema sta nel riconoscere che tale frontiera non è unica, né universalmente definita, bensì un prodotto della stessa cultura, e in quanto tale non si caratterizza come universalmente data o "oggettiva", ma invece relativa, culturalmente soggettiva, e pertanto, soggetta a cambiamenti nello spazio e nel tempo. Nella cultura occidentale natura e cultura si definiscono come spazi mutuamente escludenti: per questo il prototipo di modello ideale di protezione o conservazione della natura si dà tipicamente attraverso l'esclusione del fattore antropico. Se la natura deve essere protetta, l'uomo deve rimanerne fuori. È questa in gran parte la storia della conservazione e dei "parchi naturali", la stessa che si riflette nella visione ideale normativa dell'ecosistema naturale come quello da cui l'uomo è assente.

Tuttavia, sin dalla sua concezione iniziale (storicamente e persino geograficamente definita, negli USA del secolo XIX, ovvero piuttosto recentemente nella storia dell'umanità), tale visione, alla quale corrispondono in Brasile le UC di protezione integrale previste dallo SNUC (Sistema Nazionale d'Unità di Conservazione), si confronta con una realtà oggettiva, nella quale gli ecosistemi "naturali" dai quali l'uomo è effettivamente assente, sono ben più rari di quanto immaginato o atteso. Sempre di più si scopre che gli ambienti ed ecosistemi realmente esistenti e considerati "naturali" a prima vista, sono in realtà quasi sempre il frutto d'interazioni o "interferenze" umane in diversi momenti storici e differenti scale. A maggior ragione oggi, nel

contesto della nuova coscienza dei cambiamenti ambientali globali causati dall'uomo, assume sempre maggiore consistenza quello che Antonio Carlos Diegues definisce "mito moderno della natura intatta".

Ciò ha varie conseguenze, anche ecologiche. Nella misura in cui l'ecosistema oggetto della protezione non corrisponde ad una visione teorica dalla quale l'uomo è assente, da un lato l'esclusione antropica non lo trasforma in un sistema meno "artificiale", dato che è proprio una decisione umana, quella di rimuovere le "interferenze antropiche", che ne definirà le caratteristiche ecologiche ed evolutive future; d'altra parte, se l'obiettivo è conservare un ambiente o ecosistema con determinate caratteristiche considerate desiderabili, la rimozione artificiale d'una delle componenti dell'ecosistema, quella antropica, e con essa delle pressioni selettive che esercita sulle altre per la propria esistenza, avrà grosse probabilità di provocare una deviazione evolutiva dell'ecosistema dal proprio equilibrio o dalla sua traiettoria iniziale, il cui effetto è di difficile previsione, ma che potrebbe persino condurre alla perdita delle caratteristiche desiderabili che giustificavano la scelta iniziale di conservarlo. Di ciò abbondano esempi storici, di cui vale la pena citarne un paio.

Uno dei più noti è quello di molti parchi africani, inizialmente creati per la protezione degli elefanti. In risposta alle minacce d'estinzione che la caccia coloniale indiscriminata aveva prodotto su questa specie, la soluzione proposta e messa in atto è stata quella di creare parchi, dai quali la caccia fosse bandita. Assieme ai cacciatori coloniali europei, anche agli indigeni africani, come i Masai, fu proibita la caccia agli elefanti, ma non solo: essi vennero anche rimossi con la forza da aree che occupavano tradizionalmente. Bruno Latour<sup>39</sup> illustra ciò che accadde. Rimosse le pressioni selettive che i masai esercitavano sugli elefanti, la popolazione di questi pachidermi presto aumentò, sino a sfuggire ad ogni controllo. Chiunque abbia già visto un'orda d'elefanti circolando liberamente nelle savane africane (ma anche chi non li ha visti, con un minimo d'immaginazione) comprende perfettamente l'impatto di questi pachidermi sulla vegetazione e sull'ecosistema, se la loro popolazione supera certi limiti, la capacità di carico di una determinata area. Nel giro di qualche anno il paesaggio di molti parchi africani divenne poco dissimile dalle immagini che le missioni spaziali ci hanno trasmesso della superficie della luna. Gli elefanti, senza più cibo dentro i limiti dei parchi, iniziarono ad uscirne, provocando disturbi e danni che è facile immaginare, assieme a molti altri, oltre a tornare ad essere "legalmente" bersaglio dei cacciatori. Non è difficile immaginare l'effetto del paesaggio lunare d'aree "naturali", dalle quali gli elefanti erano spariti, sull'attrattività ecoturistica dei parchi, molti dei quali fecero bancarotta. Oggi in molti paesi africani si registra l'introduzione di nuove pratiche di caccia controllata (generalmente per turisti dall'elevato potere d'acquisto, europei, nordamericani o d'altri paesi), assieme a tecniche di conteggio tramite rilevazione aerea, e persino programmi di sterilizzazione degli elefanti, come strategie simultanee per controllarne la popolazione e produrre reddito per i parchi. Un risultato ben poco "naturale" che, nel frattempo, ha prodotto come

---

<sup>39</sup> LATOUR, B. Politique locale et écologie pratique. Quand lès Masai font entrer lès éléphants dans le magasin de la science occidentale. *La Recherche*, Paris, n. 297, abr. 1997.

conseguenza la disgregazione culturale, sociale e politica de molti gruppi Masai e altri indigeni africani, e certamente la perdita, in gran parte irreversibile, di pratiche culturali e saperi tradizionali associati alla gestione dell'ambiente che da millenni comprendeva pratiche tradizionali di caccia agli elefanti, come come strumento per controllarne la popolazione, ed altre forme di modellare il paesaggio, nella definizione dell'ecosistema originario di molte savane africane. Sicuramente ancora un pezzo, per quanto forse non il più rilevante, nel rompicapo storico-politico alle radici del caos socioeconomico che oggi affligge molti paesi africani.

Ma in realtà non c'è nemmeno bisogno di andare tanto lontano per percepire gli effetti imprevisti e indesiderati che può produrre l'artificializzazione della produzione d'ambienti ipoteticamente "naturali". Chi, tra i residenti della capitale federale brasiliana, non ricorda i recenti e periodici grandi incendi del Parco Nazionale di Brasilia (PNB)? Tutti sanno che il *cerrado* (ecosistema tipico degli altipiani del centro-ovest del Brasile) brucia regolarmente, e che gli incendi in quest'ecosistema sono raramente "naturali". In effetti, il fuoco, provocato dall'uomo, sicuramente contribuisce a definire le caratteristiche del *cerrado*, anche se questo può apparire un ambiente "naturale". I piccoli incendi che annualmente occorre in aree circoscritte, rimuovevano periodicamente quantità relativamente basse di biomassa secca. Cosa accade quando essi sono "artificialmente" banditi, come in un Parco Nazionale, dov'è vietata la presenza umana? Ovviamente si verifica un progressivo accumulo di biomassa che, dopo alcuni anni, nella stagione secca, rappresenta uno stock di combustibile pronto ad alimentare incendi di proporzioni devastanti ed impatti ben superiori. È molto probabile che il PNB, dopo la sua creazione nel 1961, attraversi periodicamente una dinamica storico-ecologica molto simile. Allo stesso tempo sembrano esserci seri dubbi sulla capacità di produrre risultati positivi di lungo periodo da parte di una politica di conservazione del *cerrado* fondata unicamente sull'esclusione dalle pressioni antropiche di frammenti o campioni di tale ecosistema erroneamente immaginato o rappresentato come "naturale". Gli abitanti di Brasilia ne hanno già avuto dimostrazione.

Nella misura in cui un'area tradizionalmente abitata da popoli indigeni è considerata meritevole di una speciale protezione dell'ambiente, al pari di quella di un'UC, a priori non vi sarebbe bisogno di molte prove del fatto che la popolazione umana del luogo, il popolo indigeno, svolge da molto tempo ed in forma tradizionale, un ruolo non irrilevante nella caratterizzazione di quello spazio, erroneamente ritenuto "naturale". In altri termini, la cultura di quel popolo indigeno costituisce parte integrante dell'ecosistema ritenuto meritevole di speciale protezione. Proprio per questo essa dovrebbe essere valorizzata e non esclusa, rimossa o sottoposta a restrizioni esogene, evidentemente percepite come arbitrarie da chi da sempre ha vissuto in quell'ambiente secondo usi, costumi e tradizioni, vale a dire secondo le proprie leggi. Ovvero, le forme d'uso delle risorse naturali, le pressioni ecologiche selettive che gli indigeni hanno esercitato, caratterizzando, di fatto, nonostante la loro informalità ed invisibilità, veri e propri sistemi indigeni di gestione ambientale, proprio in quanto elementi dinamicamente integranti e



costitutivi dell'ecosistema da proteggere, meritano anch'essi protezione, non solo in virtù degli art. 231 e 232 della CF, ma anche in virtù dell'articolo 225.

Se esiste un conflitto, come succede in pratica, il probabile motivo è che la società circostante, di matrice culturale moderno-occidentale, ancora non è stata sufficientemente in grado di aprirsi al dialogo interculturale, di mutuo rispetto e reciproco arricchimento, con le matrici culturali indigene, che di tanto arricchiscono l'identità nazionale brasiliana, nel senso d'inventare nuovi strumenti giuridici e politici per conservare la natura e proteggere specialmente l'ambiente, nel rispetto dei dettami costituzionali, superando la propria visione etnocentrica della dicotomia mutuamente escludente tra natura e cultura.

Nella misura in cui i dispositivi giuridici e gli strumenti tecnici di protezione speciale dell'ambiente non caratterizzassero restrizioni dell'usufrutto esclusivo indigeno delle risorse naturali, secondo i propri usi, costumi e tradizioni, potrebbe non esservi conflitto, creandosi tra l'altro uno spazio di piena compatibilità fra dispositivi costituzionali. Questo perché, se da un lato è dimostrato che anche le TI rappresentano aree specialmente protette nel senso dell'art. 225 CF, essendovi quindi compatibilità in questo senso, l'inverso non vale necessariamente: non tutti i dispositivi tecnico-giuridici di speciale protezione dell'ambiente, specificamente le UC ed altre categorie d'aree specialmente protette, sono compatibili con l'art. 231. È qui rilevante sottolineare congiuntamente i dispositivi di diversi paragrafi, in modo che, secondo i dettami dell'art. 231, le TI includono "quelle imprescindibili alla preservazione delle risorse naturali necessarie alla sua riproduzione fisica e culturale, secondo i propri usi, costumi e tradizioni" (§ 1°), le quali "sono destinate al loro possesso permanente, spettando loro l'usufrutto esclusivo delle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi in esse esistenti" (§ 2°), mentre "i diritti su di esse (sono) imprescrittibili" (§ 4°). Il § 6° rafforza l'indisponibilità ed imprescrittibilità dei diritti d'usufrutto esclusivo delle risorse naturali secondo usi, costumi e tradizioni indigene: "Sono nulli ed estinti, non producendo effetti giuridici, gli atti che abbiano ad oggetto l'occupazione, il dominio ed il possesso delle terre cui si riferisce questo articolo, o lo sfruttamento delle risorse naturali del suolo, dei fiumi e dei laghi in esse esistenti, salvaguardato il rilevante interesse pubblico dell'Unione (Federale), secondo quanto disporrà legge complementare".

Pertanto, nella misura in cui la sovrapposizione di un'UC (o altra area specialmente protetta) ad una TI caratterizzi occupazione, dominio e possesso della terra, o sfruttamento delle sue risorse naturali, essa sarebbe nulla ed estinta, non producendo effetti giuridici. La domanda che si pone è: se le regole d'occupazione ed uso dell'UC non si traducono in occupazione e possesso diretto, caratterizzando invece restrizioni d'uso, sarebbero anch'esse soggette al dispositivo dell'art. 231, § 6°? Non sembra che la risposta possa essere altro che positiva, poiché alla stessa stregua di un'occupazione diretta, esse produrrebbero una riduzione dei diritti d'usufrutto esclusivo (§ 2°) che sono imprescrittibili (§ 4°), anche perché l'usufrutto esclusivo presuppone il diritto di definire, implementare e modificare autonomamente, le regole individuali e collettive d'appropriazione ed uso

delle risorse naturali. Vale altresì la pena di ricordare, come spiegato in precedenza, che il "diritto all'auto-organizzazione (non interferenza) dei gruppi d'utenti, come pure il "diritto degli utenti di modificare le regole nel tempo" rappresentano inoltre criteri importanti per la sostenibilità ambientale delle TI in quanto "proprietà comune". Pertanto il loro rispetto contribuisce e rafforza la funzione d'aree specialmente protette delle TI. L'unica eccezione giuridicamente possibile sarebbe il "rilevante interesse pubblico dell'Unione (Federale)", in conformità alle disposizioni di una legge complementare, che ad oggi non è tuttavia stata promulgata.

Di conseguenza, la non interferenza delle politiche di conservazione con l'usufrutto esclusivo indigeno secondo usi, costumi e tradizioni, vale a dire con le norme indigene d'appropriazione ed uso dello spazio e delle risorse naturali, rappresenterebbe la condizione necessaria (e sufficiente) per l'eliminazione dei conflitti d'ordine costituzionale nel caso delle sovrapposizioni UC-TI. Il problema si riduce quindi alla definizione specifica della categoria d'UC che si trova sovrapposta. In altri termini, i conflitti che le UC affrontano nel campo delle sovrapposizioni alle TI non rimetterebbero propriamente ad un conflitto tra dispositivi costituzionali, ma semplicemente all'imperfezione e necessità d'adeguamento di dispositivi infracostituzionali, ovvero alla definizione di una categoria d'UC le cui norme d'uso siano compatibili, o coincidenti, con l'usufrutto esclusivo indigeno costituzionalmente garantito per le TI. Oggi una tale categoria non esiste, ma una simile UC d'uso sostenibile potrebbe essere istituita per legge ordinaria. Una volta creata tale nuova categoria d'UC, le diverse UC, siano esse di protezione integrale o d'uso sostenibile che si trovano sovrapposte a TI dovrebbero solo essere riclassificate, mediante un approccio caso a caso.

In conclusione, le caratteristiche dei casi concreti variano in funzione delle specificità, ma è evidente che, specie quando alla TI si sovrappone un'UC di protezione integrale, ciò denota in partenza l'esistenza di vizi nel procedimento di creazione di quest'ultima, poiché esso ha tralasciato la componente antropica indigena come elemento integrante dell'ecosistema da proteggere, e pertanto ugualmente meritevole di protezione speciale, allo stesso titolo delle ulteriori componenti, biotiche ed abiotiche. Posto che a livello costituzionale non vi sarebbe incompatibilità tra una duplicità di strumenti di protezione territoriale speciale nella misura in cui questi non si contraddicono, e che l'UC non limiti l'usufrutto esclusivo delle risorse naturali della TI secondo usi, costumi e tradizioni indigene, una riclassificazione delle UC di protezione integrale sovrapposte alle TI verso una categoria d'UC d'uso sostenibile compatibile, esistente o da creare, rappresenterebbe una direzione per il necessario miglioramento delle leggi ordinarie.

Un tale processo di miglioramento, per quanto incipiente e difficile, è già iniziato ed è tuttora in corso. Il Brasile può essere internazionalmente orgoglioso dell'originalità e creatività che ha permesso di configurare le Riserve Estrattive (RESEX) come categoria specifica d'UC il cui potenziale innovativo è riconosciuto in tutto il mondo, associato alla figura simbolica di Chico Mendes. Con riferimento specifico alle relazioni fra TI ed UC, la TI Raposa Serra do Sol potrebbe rappresentare il primo caso di una serie

d'esperienze potenzialmente innovatrici nella ricerca "dal basso" delle soluzioni tecnicamente e giuridicamente possibili per la soluzione di questi conflitti infracostituzionali. È in una direzione simile che la "soluzione giuridica" della doppia destinazione per l'area sovrapposta del Parco Nazionale (PARNA) del Monte Roraima alla TIRSS potrebbe puntare, inaugurando ed aprendo un cammino tecnico-giuridico per l'invenzione delle soluzioni di cui tutto il Brasile ha bisogno.

Con la "doppia destinazione", l'area del PARNA MR è stata sottoposta ad una gestione condivisa tra organo indigenista federale (FUNAI), organo ambientale gestore delle UC (inizialmente IBAMA, oggi Istituto Chico Mendes di Biodiversità -ICMBio) e comunità indigene. Nonostante il quadro generale di conflitti nella zona, il processo di gestione condivisa aveva registrato alcuni passi in avanti, incipienti ma positivi, nel tentativo di produrre un'architettura istituzionale innovativa che permettesse di superare i conflitti tra sistemi normativi conservazionista e indigeno, partendo dalla centralità del ruolo indigeno nel processo. Mediante il decreto interministeriale n° 838 dell'08/05/2008, i Ministeri dell'Ambiente (MMA) e della Giustizia (MJ) – da cui dipende la FUNAI – hanno istituito un Gruppo di Lavoro, composto da ICMBio, FUNAI e organizzazioni indigene, presieduto da rappresentanti indigeni della regione del PARNA MR, incaricato di abbozzare le prime azioni e direttrici per la gestione dell'area. Vediamo in che modo la decisione del STF è intervenuta interferendo in questo delicato processo.

Richiamiamo di seguito le condizionanti proposte a proposito della sovrapposizione UC-TI:

8 – L'usufrutto degli indios nell'area destinata ad unità di conservazione è ristretto ad ingresso, transito e permanenza, come pure caccia, pesca ed estrazione di risorse vegetali, tutto nei periodi, stagioni e condizioni stipulate dall'amministrazione dell'Unità di Conservazione, che rimarrà sotto la responsabilità dell'Istituto Chico Mendes di Conservazione della Biodiversità (ICMBio);

9 – L'ICMBio risponderà dell'amministrazione dell'area d'unità di conservazione, anche destinata a terra indigena, con la partecipazione delle comunità indigene dell'area, in carattere meramente opinante, tenendo conto delle tradizioni e dei costumi degli indigeni, potendo a tal fine contare con la consulenza della Funai;

10 – Il transito di visitanti e ricercatori non indios deve essere ammesso nell'area destinata ad unità di conservazione, in orari e condizioni stipulati dall'amministrazione.

Con riferimento al caso specifico, le condizionanti proposte denotano ignoranza della realtà del PARNA Monte Roraima e della TI RSS, sembrando ispirate più da realtà periurbane, come quella del Parco Nazionale di Brasilia, la cui apparenza intatta da un lato contrasta col lato opposto, densamente urbanizzato, allo sguardo di chi percorre le autostrade che separano l'UC dalla zona urbana della capitale federale del Brasile.

Non vi sono, nella regione del PARNA Monte Roraima, né autostrade, né città. Ancor meno vi è una presenza fisica dell'ICMBio, e non solo per le difficoltà d'accesso, prevalentemente aereo, ma perché qualsiasi presenza, e ancor più la verifica di condizioni ed orari d'accesso di non-indios all'area, sarebbe impossibile senza il consenso ed il coinvolgimento degli indios. Nella Raposa Serra do Sol, la frontiera del PARNA è invisibile, tanto per chi sorvola la regione, come per i suoi abitanti indigeni. Se l'area del PARNA è giudicata meritevole di protezione, non è perché soffra minacce, ma perché è tuttora ben preservata dai suoi abitanti indigeni.

Le condizionanti proposte sono antitetiche ai preziosi e delicati processi d'innovazione socioambientale ed istituzionale in corso nel caso specifico, nonostante tutti gli altri conflitti che interessano la regione. Esse non solo ignorano lo storico ed il contesto specifico, ma disconoscono legittimità e riconoscimento al lavoro di tutti gli attori sociali ed istituzionali coinvolti nella costruzione di un processo di gestione condivisa, condotto dagli indios e nel quale FUNAI e ICMBio siano interlocutori di un dialogo di cui essi definiscono l'agenda. Concentrare la gestione del PARNA nelle mani dell'ICMBio, senza una partecipazione e responsabilità centrale, non meramente opinante, delle comunità indigene e dell'organo indigenista, nella migliore delle ipotesi resterà lettera morta, ma più realisticamente causerà maggiori conflitti. Ciò che da un punto di vista formale potrebbe sembrare una soluzione che rafforza il PARNA e la sua missione, di fatto ne allontana le chance di successo, poiché lo isola dagli interlocutori indispensabili per la fattibilità di qualunque azione, condannandolo ad una funzione poliziesca e repressiva, inefficace e ad alto costo economico e sociale.

Gli indios della Raposa Serra do Sol, già condividono con Chico Mendes, i *seringueiros* e gli altri "popoli della foresta", la lotta socioambientale e d'ecologia popolare, oltre al proprio contributo di sofferenze e martiri. Essi condividono anche la capacità d'innovazione socioculturale per la sostenibilità di cui, a 20 anni dall'assassinio, purtroppo tuttora impunito, di Chico Mendes, il Brasile va orgoglioso. Tuttavia, forse più ancora che per l'impunità dei suoi carnefici, il leader *seringueiro* si starà rigirando nella tomba al vedere il proprio nome associato a proposte del STF tanto etnocentriche quanto eco-repressive nei confronti dei primi popoli della foresta. Le condizionanti "conservazioniste" proposte non solo minacciano i diritti indigeni, ma espropriano tutto il popolo brasiliano nella maggior ricchezza della sua diversità etno-culturale, del diritto di esercitare la propria straordinaria capacità creativa di nuovi arrangi sociali ed istituzionali nella ricerca della sostenibilità. Peggio, lo fanno nel nome di un positivismo moderno e colonizzatore, rafforzando l'idea dell'amministrazione statale e gerarchica di protezione della natura, sorta negli Stati Uniti solo due secoli fa, lasciando un ruolo "meramente opinante" alla saggezza nativa, che per millenni ha curato, legando sino a noi, quel patrimonio "naturale" che oggi consideriamo degno di protezione.

Sui temi analizzati, lo spirito ed i contenuti delle condizionanti del STF all'esercizio dei diritti indigeni sono inquietanti. La sensazione è che, nella lettura che fa della Carta Magna, la più alta istanza del potere giudiziario

brasiliano pone gli indios nella stretta di una morsa etnocentrica, occidentale e neo-coloniale, non solo di ciò che rappresenta un limite allo spazio vitale “concesso” alle generazioni presenti e future, briciole dei resti di oltre 500 anni di spoliazione, ma anche tra sviluppo e conservazione. Gli indios sarebbero comunque colpevoli: ora d’intralcio il nostro modello di sviluppo predatore, ora di deturpare le immagini di “mito moderno della natura intatta” che insistiamo a costruire con politiche di conservazioni escludenti. Colpevoli perché ostinatamente e doppiamente infedeli: dapprima rispetto alla nostra scissione dicotomica tra natura e cultura<sup>40</sup>, poi rispetto alla nostra venerazione per il dio denaro<sup>41</sup>. Come se la nostra civiltà occidentale, moderna e colonizzatrice, dall’alto delle sue responsabilità per la crisi ambientale che oggi ci minaccia tutti, avesse qualche lezione da dare, e non molte da apprendere, dai nostri fratelli indigeni, sulla sostenibilità dei rapporti tra società e natura. Si tratta di una lettura che, segnata da un supremo etnocentrismo, frustra lo spirito ed il potenziale di pluralismo, giuridico, socioculturale e politico, che i costituenti brasiliani vollero iscriverci affinché riflettesse più adeguatamente l’immensa diversità del Paese, che rappresenta la maggiore ricchezza nella ricerca e costruzione di un futuro migliore per tutti i suoi figli.

**8.** Le forme in cui si pongono oggi le sfide della sostenibilità nella gestione della biodiversità e dei territori indigeni sono diverse e complesse. Il riconoscimento giuridico e politico della territorialità indigena rappresenta una premessa fondamentale degli scenari di sostenibilità possibili. D’altra parte, non solo il modello teorico, ma anche le forme effettive in cui tale modello s’incarna storicamente nelle realtà specifiche, sono particolarmente importanti nella definizione degli scenari presenti e futuri. Il quadro è complesso, dovendosi considerare fattori come la conformità tra riconoscimento della

---

<sup>40</sup> Tra gli autori che hanno analizzato con maggiore profondità ed estensione la variabilità culturale delle frontiere natura-cultura e umano-non umano vi è sicuramente Philippe Descola, antropologo del Collège de France, da molti ritenuto il principale erede intellettuale di Claude Lévi-Strauss. A proposito delle cosmologie amazzoniche, egli afferma: “Al contrario del dualismo moderno, che sviluppa una molteplicità di differenze culturali sullo sfondo di una natura immutabile, il pensiero amerindiano vede l’intero cosmo animato da uno stesso regime culturale, diversificato non tanto per nature eterogenee, quanto per maniere differenti di relazionarsi reciprocamente. Si tratta di una differenza radicale rispetto all’antropocentrismo occidentale, per il quale alcuni animali sono degni di protezione in nome di supposte facoltà molto prossime a quelle degli umani (...). Non si trova nulla di questo in Amazzonia, dove il referente comune alle entità che abitano il mondo non è l’uomo in quanto specie, ma l’umanità in quanto condizione. Gli animali sono sicuramente diversi da noi per morfologia e comportamento: tuttavia, l’esistenza sociale che hanno alle nostre spalle è identica alla nostra. Inoltre (...) la condizione iniziale degli uni e degli altri è culturale, non naturale. In un continuum originale in cui gli umani non si distinguono da piante ed animali, dove gli uni e gli altri parlano, fanno musica o ceramica, una serie di accadimenti catastrofici introdurrà discontinuità d’apparenza e di punti di vista che condanneranno i soggetti del cosmo ad una certa forma d’illusione: da quel momento in poi, salvo circostanze eccezionali, gli uomini non potranno più vedere gli animali come congeneri legati ad un destino comune (...). L’azione (...) attesta quotidianamente che piante ed animali (...) a dispetto d’apparenze ingannose, non vivono in un piano ontologico distinto da quello degli umani”. DESCOLA, P. “Estrutura ou Sentimento: a Relação com o animal na Amazônia”, *MANA*, (4-1), Rio de Janeiro, 1998, pp. 28-29.

<sup>41</sup> A questo proposito Philippe Descola osserva che, per quanto sia dubbio descrivere qualsiasi disposizione etica in termini universali, “tanto la normatività in questo dominio dipende da scelte culturali” (...) se volessimo interrogarci sulla natura dei precetti fondamentali di una “morale amazzonica”, vi sarebbero due precetti “incontestabili in tutta la regione: la condanna dell’avarizia e l’esigenza di autocontrollo. Il primo deriva meno da un’ossessione per la reciprocità che da un obbligo di essere generoso col prossimo e da un certo disdegno in relazione all’accumulo di beni materiali”. DESCOLA, *op.cit.*, p. 33.

territorialità effettivo e teorico, esposizione di realtà specifiche a pressioni, storico del contatto tra società indigene e circostanti, politiche pubbliche, oltre ad altri fattori.

In Brasile, in un contesto generale di pressioni globalmente elevate sui territori, vi è grande diversità di situazioni, frutto d'innomerevoli fattori. Tuttavia, laddove i territori sono stati riconosciuti in maniera ampia e continua, è evidente che funzionano come efficaci barriere al disboscamento, mentre nei casi di territori ridotti e frammentati, non solo le barriere alle minacce esterne sono più fragili, ma le pressioni per la privatizzazione ed i rischi di tragedie collettive si fanno più presenti.

Nonostante non esistano “ricette pronte”, dato che molte domande hanno ancora bisogno di essere poste e di ottenere risposte per una migliore comprensione delle dinamiche attuali, passate e future, il che configura un campo esteso e potenzialmente fertile per studiare l'interfaccia tra sistemi (etno)giuridici e sostenibilità, è possibile concludere che la sfida della gestione sostenibile della biodiversità nelle TI si gioca preliminarmente nell'articolazione tra due livelli complementari: 1) riconoscimento pieno della dimensione collettiva della territorialità indigena, in forme e scale sufficienti affinché il loro status di “comuni” sia tutelato; e 2) rispetto, comprensione, valorizzazione e supporto all'articolazione interna locale, che favorisca l'*empowerment* di sistemi giuridici e politici indigeni, grazie a politiche pubbliche adattate, in un contesto promotore del pluralismo giuridico.

Su questi punti si registrano segnali contraddittori, tra i campi politico, legislativo e delle politiche pubbliche ed il giudiziario. Da un lato, nell'ambito d'istanze politiche come la Commissione Nazionale di Politica Indigenista (CNPI) si aprono spazi di costruzione di proposte legislative ispirate dal pluralismo giuridico, come quella del nuovo Statuto dei Popoli Indigeni<sup>42</sup>, e la discussione di nuove politiche pubbliche, come la Politica Nazionale di Gestione Ambientale delle Terre Indigene (PNGATI), offre opportunità preziose d'innovazione socioculturale ed etno-giuridica, nella misura in cui la sua implementazione saprà rifuggire la tentazione di semplice imposizione di modelli tecnici predefiniti o altre “ricette pronte”. Dall'altro lato, segnali di retrocesso etnocentrico del potere giudiziario rimangono preoccupanti, ponendo la sfida di un avvicinamento del giudiziario alle reali dinamiche socioculturali, nell'ambito di processi culturali e formativi meno positivisti ed elitari, più in sintonia con la diversità umana del Brasile, il maggiore, e sinora ancora poco apprezzato, patrimonio nazionale.

---

<sup>42</sup> Per il caso delle sovrapposizioni UC-TI l'art. 58 del testo dello Statuto dei Popoli Indigeni (proposta della CNPI attualmente in attesa d'approvazione) prevede “che la continuità o ricategorizzazione delle UC esistenti che siano parzialmente o totalmente incidenti in TI, dipenderà da procedimenti relativi alla consultazione previa, libera e informata, stabiliti in questo Statuto”.