

357 (S) 5011

ISABELLE SCHULTE-TENCKHOFF

*I parlamenti nelle relazioni tra i popoli mapuche e gli stati colonizzatori*



Per la Nazione mapuche (come per le altre Nazioni originarie delle Americhe) i rapporti mantenuti — di buon o mal grado — con gli stati che oggi la conglobano sono un problema importante. Attualmente questa relazione si traduce essenzialmente in una legislazione di tipo statale applicata a categorie socioculturali che non hanno niente in comune con le strutture delle società indigene. Ma dietro queste relazioni vi sono altri aspetti che danno un'informazione migliore circa l'identità profonda ed il ruolo storico dei mapuche, ma che per ragioni ovvie, vengono disprezzati o ignorati, dentro una logica fondamentalmente colonialista.

Qual è quindi, in sostanza, il rapporto tra mapuche e spagnoli prima e il nuovo stato cileno (o argentino) poi? Questa è la domanda base della presente relazione che ha come argomento principale i "parlamenti", cioè accordi raggiunti tra le varie organizzazioni mapuche ed il potere coloniale, sotto forma, principalmente ma non esclusivamente, di trattati di pace.

Perché i "parlamenti"? Perché sono momenti che consentono di vedere i rapporti che ci interessano nel loro funzionamento, al di là di ogni pregiudizio (che sfortunatamente molti storici continuano ad avere) riguardante disuguaglianze e differenze insuperabili che giustificerebbero, appunto, la conquista e la colonizzazione.

Una cosa è certa: la corona spagnola, (così come il Cile e l'Argentina indipendenti) si è vista costretta a negoziare la pace con i mapuche: questo significa che bisogna rivedere l'ingannevole certezza che vede le relazioni tra popoli indigeni e Spagna con i suoi successori come intrinsecamente coloniali. È ovvio che questo implica anche un riesame dei rapporti oggi ed in futuro che sia il Cile sia l'Argentina dovrebbero avere, con i popoli indigeni che vivono al loro interno.

Per concludere queste osservazioni preliminari vorrei precisare che mi occuperò solo dell'aspetto cileno del problema, ma è importante sottolineare che sono numerosi i popoli indigeni dell'attuale Argentina che hanno stipulato dei trattati con lo stato. Sui quali si sono già realizzati indagini e studi. Ovviamente questi riguardano anche i mapuche. Quindi il fatto che io non

mi occupi dell'aspetto argentino della questione non significa che esso non sia pertinente; semplicemente non ho i mezzi per approfondire in questa sede l'argomento (al riguardo si possono consultare Gray, 1990, e Miranda, 1984).

1. Prima di analizzare dettagliatamente la storia e l'importante significato dei "parlamenti" vorrei contestualizzare la mia relazione in modo più ampio. In effetti, la scelta di affrontare la questione degli accordi e dei trattati tra i popoli indigeni e gli stati europei non è casuale e nemmeno esprime una qualsivoglia nostalgia del passato. In America del nord e in Nuova Zelanda questo tipo di trattati è fondamentale per definire lo status e i diritti dei popoli indigeni. Negli Stati Uniti, i trattati con le Nazioni indigene non sono stati annullati, ne esistono più di quattrocento e partendo da essi si è sviluppata una importante giurisprudenza. In Canada, la Costituzione federale del 1982 nel suo articolo 35 dichiara:

"I diritti esistenti — sia ancestrali sia derivati da trattati — dei popoli indigeni del Canada sono riconosciuti e riconfermati".

Infine il Trattato di Waitangi, stipulato nel 1840 tra la Corona britannica e circa cinquecento capi maori, viene considerato il testo su cui si fonda lo stato neozelandese.

Per quanto riguarda l'Onu, l'importanza dei trattati indigeni è stata riconosciuta, in particolare nel celebre *Studio sul problema della discriminazione dei popoli indigeni* di J. Martínez Cobo. Su questa base è stato nominato, nel 1988, un Relatore speciale che studiasse la pertinenza di questi trattati allo scopo di creare relazioni più giuste tra i popoli indigeni e gli stati in cui essi vivono. Tale studio non è ancora concluso, ma si hanno già delle informazioni preliminari (Alfonso Martínez, 1992, 1995).

Da questo punto di vista, i "parlamenti" si collocano in un grande complesso di fatti giuridici per il quale si dispone di un "approccio modello" che si basa sui lavori già svolti in altri paesi (Stati Uniti, Canada, Nuova Zelanda) sia dai ricercatori e universitari sia dagli stessi indigeni. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, in Canada le stesse comunità indigene organizzano riunioni di studio dei trattati, nelle quali gli anziani trasmettono le loro conoscenze alle generazioni più giovani.

Personalmente, ho iniziato a studiare i "parlamenti" basandomi soprattutto sulle mie precedenti ricerche sul Nordamerica in quanto non c'è tuttora molto materiale disponibile sull'argomento, quello che esiste non affronta la questione in modo tale da corrispondere al mio obiettivo. Gli storici tendono a considerare i "parlamenti" come semplici curiosità del passato. È quindi ancora necessaria un'analisi completa ed è lecito sperare che siano gli stessi mapuche a giocare un ruolo fondamentale in questo sforzo di rilettura e di riappropriazione del passato preparandosi a condividere con gli altri la loro "auto-storia", come dicono Georges Sioui e Hurón-Wendat.

2. Ritornando ai "parlamenti", vorrei evidenziare con questa relazione che è solo un'analisi sommaria di un argomento molto complesso, due questioni fondamentali. La prima si riferisce all'evoluzione storica delle relazioni tra Nazione mapuche e stato coloniale. La seconda (peraltro molto controversa) riguarda l'inserirsi dei "parlamenti" nel diritto internazionale. A questo proposito esporrò alcune idee ispirate alle poche conoscenze disponibili relative alla situazione in altri paesi, visto che, come abbiamo già detto, non abbiamo dati sufficienti.

Si sa che i mapuche resistono, per più di tre secoli, sia alla dominazione spagnola sia a quella cilena. Non stupisce, dunque, che nel contesto della guerra di Arauco, l'organizzazione di conferenze di pace e la conclusione in accordi di pace (orali o scritti) assuma un'importanza fondamentale. Lo storico Sergio Villalobos indica una ventina di parlamenti nel periodo tra il 1551 e il 1882, ma, ad ogni modo, si tratta di un dato ancora da verificare.

Il XVII secolo, chiamato da Frías Valenzuela (1959: 243) "secolo dei parlamenti", inizia con la disfatta del 1598 dell'esercito spagnolo, a Curalaba. A seguito della distruzione degli insediamenti coloniali nel territorio mapuche, la Spagna, con grande spirito pragmatico, deve rassegnarsi a trattare la pace, poiché si vede coinvolta in una guerra troppo costosa vista la poca numerosa popolazione spagnola e creola dell'Araucania.

In tale situazione, la strategia della guerra difensiva, decantata da alcune voci ecclesiastiche particolarmente dal padre gesuita Luis de Valdivia, è accolta favorevolmente dalla Corona, alla quale si presentavano dunque due alternative: o fare la guerra a ferro e fuoco con i mapuche o raggiungere la pace. Infatti

ti, afferma Horacio Zapater, una "frontiera naturale" separa le due società e, perciò, o solo l'una o solo l'altra politica avrebbe permesso di governare.

Secondo Valdivia, le ragioni alla base della resistenza dei mapuche vanno ricercate nei maltrattamenti subiti per mano dei colonizzatori (soprattutto nell'ambito dell'*encomienda* e del lavoro forzato). Sarebbe sufficiente dunque lasciare che i mapuche si sviluppino liberamente in contatto con la società coloniale, soprattutto mediante il commercio e l'intervento missionario. Come prevenzione, un esercito elementare destinato a difendere il territorio già conquistato dovrebbe essere sufficiente.

I primi passi verso questa pace armata si muovono grazie all'organizzazione di due parlamenti, Paicavi e Catiray, formati nel maggio e nel dicembre del 1612. Lo svolgersi di queste conferenze di pace dà inizio a una nuova fase della guerra di Arauco nella quale si manovrano rapporti di forza piuttosto ambigui: le spinte verso il cessare delle ostilità vengono dal re, ma sono i mapuche ad invitare Valdivia stesso a trattare con loro a Catiray. Questa iniziativa ha vita breve. Nel 1926 viene promulgato un decreto del re con il quale si autorizza la schiavitù dei mapuche ponendo ufficialmente fine alla pace armata.

La guerra quindi continua e le vittorie dei mapuche si moltiplicano. Nel 1641, in un clima di relativa calma, si riunisce il parlamento di Quilín che è, nel XVII secolo, decisivo. Questo accordo è importante per due ragioni: da una parte, funge da modello per tutti gli accordi successivi, fino all'ultimo parlamento dell'epoca coloniale riunitosi a Negrete nel 1803; dall'altra, conferma il riconoscimento da parte della corona spagnola della sovranità mapuche nella regione che va dal sud del Bio-Bio fino al fiume Toltén. Da questo momento in poi il Bio-Bio diviene frontiera tra la colonia ed il territorio mapuche che rimane fuori del potere della Capitanía generale del Cile. Gli spagnoli abbandonano anche Angol, unica loro fortezza del Bio-Bio, ma l'accordo è comunque ambiguo perché conferma la perdita dei territori indigeni che si trovavano al nord del Bio-Bio.

Dopo l'accordo di Quilín e durante tutto il XVIII secolo nella zona di confine regna un clima relativamente pacifico. Emerge così una cultura di frontiera favorita contemporaneamente da commercio, meticcio, attività missionaria e trasformazione dei metodi ufficiali usati nel trattare con i popoli

indigeni al variare del contesto. Ci furono comunque alcuni episodi di violenza, particolarmente negli anni 1723 e 1766, quando i mapuche si sollevarono contro la colonia. I "parlamenti" sono parte integrante della vita di frontiera per tutto il XVIII secolo, sono buone occasioni per trattare e ricercare soluzioni ai problemi contingenti. Holdenis Casanova sostiene che questo sistema si è stabilizzato al punto che le violenze sporadiche non lo hanno mai messo in pericolo.

Il Cile indipendente eredita il problema dell'Araucanía. I cileni sanno che per dominare i mapuche bisogna conquistare l'Araucanía. Furono necessari settanta anni.

I parlamenti della prima metà del XIX secolo, in primo luogo i parlamenti con le autorità spagnole (Negrete 1803 e durante le guerre dell'indipendenza, Arauco 1814), avevano riconosciuto in ripetute occasioni la frontiera territoriale nel Bio-Bio. Infatti, Bengoa (1985: 137) sostiene che "il territorio mapuche godeva di un *status* giuridico particolare ottenuto grazie ai parlamenti realizzati con le autorità spagnole". Bisogna ricordare che anche i "parlamenti" con l'esercito cileno, in particolare quello di Tapihue tenutosi a gennaio del 1825, riconoscevano questa frontiera. Durante questi decenni, però, la situazione dei mapuche presenta una ambivalenza fondamentale; nel contesto della "guerra a morte", gli spagnoli sollevano i mapuche contro i patrioti cileni facendo ricorso agli accordi sottoscritti durante l'epoca coloniale.

I mapuche, durante le guerre di indipendenza, si trovarono così tra due fuochi. Bisogna ricordare che la colonia spagnola aveva già tentato di utilizzare i parlamenti come un mezzo per appropriarsi delle terre indigene. Nel 1793, i huilliche, dopo un sollevamento contro la colonia a seguito della loro sconfitta, hanno dovuto cedere alla corona spagnola una parte considerevole del loro territorio.

Un cambiamento significativo si verifica quando, a livello internazionale, la situazione comincia ad essere favorevole all'agricoltura. Le terre mapuche cominciano così ad essere desiderate. A metà del XIX secolo inizia l'immigrazione di coloni europei che sono spinti dal governo a stabilirsi nelle terre meridionali. Dopo poco tempo, la frontiera agricola oltrepassa il Bio-Bio e avan-

za fino a Malleco, situazione che provoca lo spostamento di numerose comunità mapuche.

Durante la guerra e durante la cosiddetta "pacificazione" dell'Araucania (1866-1885) si adottano diverse leggi per anettere il territorio mapuche allo stato-nazione cileno. L'artefice di questa politica, Cornelio Saavedra, studia molto bene l'esperienza americana. Con lo scopo di appropriarsi delle terre indigene propose diverse misure interdipendenti: pacificazione del territorio attraverso l'utilizzo dell'esercito; costruzione delle ferrovie allo scopo di assicurare le comunicazioni ed i trasporti; monopolio statale per l'acquisizione delle terre ed infine l'immigrazione europea.

Il concetto centrale, per altro già provato nel contesto americano che descrive questo processo nel suo insieme, è quello di "internalizzazione" (*domestication*). Questo termine si applica al trasferimento graduale dei rapporti con la nazione mapuche dall'ambito del diritto internazionale a quello del diritto interno. In altre parole, internalizzazione significa che il potere legislativo statale sostituisce "il trattare" con "l'imporre" ai mapuche.

Le principali fasi dell'internalizzazione si collocano nella seconda metà del XIX secolo e sono:

- la legge del 1852 che crea la provincia dell'Araucania e la sottomette alla giurisdizione del governo cileno;
- la legge del 1866 che incorpora il territorio situato al sud del Bio-Bio al dominio pubblico;
- la legislazione relativa al territorio specialmente quella che autorizza la divisione delle terre mapuche sotto forma di *títulos de merced*;
- l'insediamento di coloni europei.

Tutte queste misure violano gli accordi con i mapuche, almeno per quanto riguarda la regione situata al sud del Bio-Bio. D'altra parte è importante sottolineare che l'ambivalenza dei rapporti di forza della guerra di Arauco non porta modificazioni alla profonda significatività giuridica sia dei parlamenti sia degli accordi.

Generalmente si riconosce ai trattati riguardanti i popoli indigeni del Nuovo mondo di essere strumenti unici nella loro specie e quindi di non potere essere né concepiti né tantomeno aboliti in conformità con le norme del diritto internazionale. Si ritiene anche che le relazioni storiche con i po-

poli indigeni si collochino a metà strada fra i rapporti che vincolano gli stati sovrani tra loro e i rapporti tra uno stato e i suoi cittadini. Ma entrambe le posizioni sono controverse, non solo dal punto di vista dei firmatari indigeni, ma anche da quello di una storiografia non eurocentrica del "diritto delle genti", cioè del diritto che regola le relazioni tra le potenze europee e i popoli di oltremare.

La suddetta storiografia non eurocentrica mette in discussione soprattutto il preconcetto secondo cui i popoli di oltremare non sono soggetti di diritto internazionale, come invece sostiene la dottrina giuridica. Ma nella pratica statale, il problema al quale il diritto internazionale dà una particolare importanza è un altro: la non esistenza di una figura di legislatore soprannazionale (la comunità internazionale non ha personalità giuridica). Le obbligazioni internazionali scaturiscono essenzialmente dal negoziare tra gli stati i quali, rispettando quei vincoli, determinano il formarsi del diritto internazionale consuetudinario.

In questo contesto piuttosto instabile, l'idoneità giuridica internazionale è patrimonio degli stati in quanto soggetti "naturali" di questo diritto, secondo una visione anacronistica che è fonte di molti problemi, e contemporaneamente di soggetti di diritto internazionale "riconosciuti" come tali dalla comunità internazionale (ad esempio la Croce rossa).

Secondo la mia ipotesi, i popoli indigeni sono diventati soggetti di diritto internazionale attraverso un processo simile al secondo sopra descritto, mediante la stipulazione di trattati con potenze europee. Alexandrowicz sostiene che "la conclusione di trattati era, e continua ad essere, uno degli attributi essenziali della sovranità esterna; quindi si può supporre che comunità organizzate politicamente che stipulano trattati con enti sovrani hanno una sorta di esistenza giuridica autonoma a livello internazionale". Pertanto, attraverso un trattato con una potenza europea, un regno africano o una nazione indigena, (come la Lega delle sei nazioni irochesi — *Haudenosaunee* — o con i *huilliche*) veniva incorporato al sistema del "diritto delle genti" e dotato di personalità giuridica.

È su questa base che il Relatore speciale dell'Onu, esaminando i trattati indigeni, ha concluso, nel caso del Nordamerica, che "le parti europee quando stabilivano relazioni giuridiche ufficiali con gli indigeni avevano molto

chiaro che stavano trattando e stabilendo rapporti contrattuali con nazioni sovrane, con tutte le conseguenze giuridiche che ciò implicava per le relazioni internazionali”.

Da un punto di vista strettamente giuridico, lo sviluppo dei rapporti di forza tra le parti non modifica assolutamente il fatto che si tratti di accordi che presuppongono un riconoscimento delle nazioni indigeni come tali. Attualmente i giuristi studiano essenzialmente il significato dei trattati in quanto fonti di diritti che dovrebbero essere concessi dallo stato ai “raggruppamenti indigeni” (per usare un termine della recente legge indigena del Cile). Ma il cambiamento fondamentale non si limita ai termini degli accordi: si inserisce piuttosto nel processo di “internalizzazione” del problema indigeno dal quale derivano l’abbandono dei principi di negoziazione e il riconoscimento dei popoli indigeni non più come nazioni o popoli, ma come “raggruppamenti”.

3. Per quanto riguarda lo strumento giuridico stesso bisogna dire che non esistono “parametri” con i quali analizzare i trattati indigeni. Disponiamo solo di indicazioni derivanti dal diritto internazionale consuetudinario.

L’unico testo che codifica le norme del diritto internazionale relative ai trattati (Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1980) non viene applicato a quelli indigeni perché non è retroattivo e perché impegna solo gli stati firmatari.

Nonostante ciò, se prendessimo come “modello”, il testo sopra citato si potrebbe constatare che i trattati indigeni corrispondono, in misura notevole, allo spirito della suddetta convenzione sia dal punto di vista formale sia da quello sostanziale. I trattati, che esistono in forma scritta e sono stati registrati e resi pubblici dal governo, si riferiscono a oggetti riconosciuti di diritto internazionale (trattato di pace o cessioni territoriali) e sono stati negoziati da rappresentanti con mandato.

Di seguito analizziamo le conclusioni di studi sui trattati che coinvolgono nazioni indigene degli Stati Uniti e del Canada. Anche per i parlamenti mapuche è necessario realizzare uno studio di questo tipo. Qui diciamo semplicemente che, dal punto di vista formale, i parlamenti implicavano le autorità coloniali (governatore del Cile) e le autorità tradizionali mapuche e cioè rappresentanti con mandato e quindi più che formalizzati (le testimonianze

degli storici lo dimostrano chiaramente) e inoltre si riferivano a oggetti ammessi in diritto internazionale, come un trattato di pace o la cessione territoriale.

In principio, una volta ammessa la conformità dei trattati indigeni con una norma che — è importante sottolinearlo — non è stata stabilita in termini assoluti, è d’obbligo considerare un altro aspetto. Infatti, non risulta evidente la necessità di misurare i trattati indigeni in relazione ad un “modello” ispirato esclusivamente sul diritto consuetudinario degli stati di tipo europeo. Tuttavia, non si conosce molto sull’aspetto indigeno della questione. Ci troviamo davanti all’enorme bisogno di studiare le procedure di ratificazione e di esecuzione di un accordo e le modalità particolari della trattativa.

C’è da analizzare un altro punto fondamentale: la Corona, accettando la cessione delle terre da parte dei mapuche, accettava anche che i mapuche avessero diritto; accettava cioè la loro sovranità nel procedere in tali cessioni. Negoziando la pace con i mapuche, la Corona riconosceva di mantenere relazioni con rappresentanti in grado di fare rispettare l’accordo e di interrelazionarsi con un ente politico e inoltre giuridicamente organizzato.

Niente riflette meglio la complessità del problema come la meraviglia dello storico cileno Frías Valenzuela nel riferire che le autorità coloniali accreditavano ambasciatori mapuche di fronte alle autorità del vicereame nel 1774: “Il viceré del Perù e in seguito il Re stesso, consigliato dal *Consejo de Indias*, approvò le misure come se i mapuche fossero uno stato organizzato e capissero di cosa si trattasse”. La problematica dei “parlamenti” in particolare, e quella dei trattati indigeni in generale, ci ricorda che i mapuche sapevano perfettamente di cosa si trattasse.