



e-book

**“Ricerca e diffusione di buone pratiche
di partecipazione e controllo sociale
in Bolivia e Italia”**

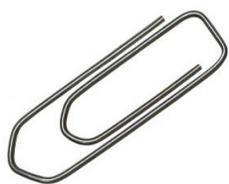


A S U D

 **PROVINCIA
DI ROMA**

Ricerca realizzata nell'ambito del progetto
promosso dalla **Provincia di Roma**
e realizzato dall'Associazione **A Sud**:

**“MODELLI DI PARTECIPAZIONE A CONFRONTO
DALL'AMERICA LATINA ALL'ITALIA”**



“Ricerca e diffusione di buone pratiche di partecipazione e controllo sociale in Italia e in Bolivia”

INDICE dei CONTENUTI

Prefazione

(di **Gianluca Peciola**, Consigliere Provinciale Provincia di Roma)

Introduzione

PARTE I

L'esperienza Boliviana

1.1 FORME DI PARTECIPAZIONE IN BOLIVIA DAL 1952 AD OGGI

Dalla Rivoluzione del 1952 ai Governi militari

Antecedenti

La Rivoluzione del '52

Il ritorno dei militari al potere

Gli anni dell'indigenismo

Box 1: *L'Ayllu*

Box 2: *Organizzazione del CONAMAQ*

Box 3: *Il Coincabol*

La CSUTCB e i Cocaleros

La Guerra del Agua

El Alto e la Guerra del Gas

Alcune considerazioni

1.2 CASO STUDIO: LA PROVINCIA DI LA PAZ

Le organizzazioni della società civile

La Fejuve di El Alto

* *Storia*

* *Struttura*

* *Le “Juntas Vecinales”*

La COR – Centrale Operaia Regionale

* *Storia*

* *Struttura*

Le Autorità pubbliche locali

La Prefettura del dipartimento di La Paz

* *Obiettivi e competenze*

* *Struttura e partecipazione*

Le istituzioni educative

L'UPEA, Università Pubblica di El Alto

Box 4: Il Tri-governo

* *Struttura*

1.3 L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE CITTADINA

Le leggi e gli istituti sulla partecipazione nelle riforme dello Stato neoliberale

Box 5: Manifesto su partecipazione e controllo sociale (Incontro Nazionale Org. Popolari Urbane)

Ley de participación popular (1994)

Box 6: Critiche dei movimenti sociali alla LPP

Ley de dialogo nacional (2001)

Box 7: Criticità del processo di Dialogo Nazionale

Le leggi e gli istituti sulla partecipazione alla luce del processo costituente boliviano

Il processo costituente boliviano (2005 – 2009) e lo stato plurinazionale

Box 8: Cos'è il Vivir Bien (intervista al Ministro degli Esteri Boliviano David Choquehuanca)

La partecipazione e il controllo sociale nella nuova CPE

Forme di partecipazione diretta nella presa di decisioni

Box 9: Estratti dalla Costituzione Politica Boliviana (2009)

Controllo e vigilanza sociale come espressione della partecipazione

Ley de Autonomias (2010)

Box 10: La riforma delle Autonomie locali. Intervista al Ministro per le Autonomie Romero

Focus: *L'autonomia indigena*

Box 11: Il caso del Municipio Autonomo Indigeno di San Jesus de Machaqa

Ley de Madre Tierra (2011)

2.1 CONTESTO POLITICO E SOCIALE ITALIANO

2.2 LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ITALIA E A ROMA: quale istituzionalizzazione

Il caso Italia

La democrazia nelle scelte economiche: la Regione Lazio

Democrazia e pianificazione del territorio: la Provincia di Roma

Il Comune di Roma: la partecipazione nella trasformazione urbana

La partecipazione tra (alcune) luci e (molte) ombre

Bibliografia

Materiali video

Postfazione

(di Luigi Nieri, Consigliere Regionale Regione Lazio)

Prefazione*

**di Gianluca Peciola*

Consigliere Provinciale (Provincia di Roma)

La democrazia liberale vince la sfida nell'affermazione globale dei suoi principi e delle sue forme istituzionali. Guadagna terreno un po' ovunque, nonostante da Oriente spinga per imporsi un modello capace di coniugare autoritarismo e sviluppo di economia di mercato. I regimi del Sud del Mediterraneo si sgretolano sotto sollevazioni che invocano un parola d'ordine, democrazia, che sembra ormai soffrire la concorrenza globale del capitalismo di Stato incarnato dal modello cinese.

La democrazia liberale, dicono ormai in troppi, deve verticalizzarsi, deve cioè sintonizzare i suoi processi decisionali ai tempi e ai ritmi della competizione economica. La democrazia, in poche parole, è lenta, i mercati corrono. La crisi economica mondiale sembrerebbe dar ragione agli apologeti della verticalizzazione dei processi decisionali; non c'è tempo da perdere, ciò che conta è la decisione, non il processo. Basti osservare le leggi nate per decretazione governativa e quelle maturate in parlamento, o per rimanere nel contesto locale, gli atti delle Giunte a confronto con quelli dei Consigli, per rendersi conto che da anni in Italia, questa verticalizzazione è già avvenuta e che di fatto le istituzioni rappresentative sono state largamente svuotate di sovranità.

Allargando lo sguardo oltre Oceano ci accorgiamo che i Paesi che più hanno investito in democrazia, oggi vivono una rinascita economica e culturale senza precedenti. Bolivia, Ecuador, Venezuela, e poi Brasile, Paraguay, Uruguay, Argentina.. paesi in cui, pur con dinamiche e forza diverse, i movimenti sociali hanno lanciato una sfida alta, tanto alta da mettere in discussione assetti istituzionali ed economici consolidati, e riuscire a "fare società": il cooperativismo nato dalle rivolte e dalle occupazioni delle fabbriche che diventa progetto capace di produrre occupazione e reddito, le forme di autogoverno sociale e indigeno che entrano nelle carte costituzionali. Nuove procedure decisionali e nuovi modelli di produzione e consumo, di natura cooperativistica, che rifondano in termini formali e sostanziali le carte fondamentali su cui vengono costruite le istituzioni di quei Paesi.

Il caso più emblematico è rappresentato dalla Bolivia, un paese in cui i movimenti indigeni sono riusciti a creare un blocco sociale capace di rivendicare il ripensamento dei meccanismi di partecipazione politica ed istituzionale, puntando sui termini estremi dell'autogoverno e dell'incontro tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Decenni di spoliazione delle risorse naturali da parte delle multinazionali hanno consolidato nel popolo boliviano la certezza che le comunità locali

possono e devono decidere sul destino dei beni comuni a cui il loro destino e quello dell'umanità è legato.

Benessere e democrazia radicale vanno di pari passo, ci dicono dalla terra del "buen vivir". Ed è da queste esperienze che dobbiamo attingere se vogliamo sfatare un pericoloso luogo comune che guarda all'autoritarismo come via di uscita dalla crisi economica. Semplificazione, svuotamento dei luoghi della rappresentanza per motivi di governance, centralizzazione della decisione per adeguarsi alla velocità delle dinamiche di mercato, questi gli assi concettuali intorno ai quali ruota la nuova egemonia del pensiero autoritario in seno alla democrazia liberale.

A partire dalle grandi riforme istituzionali e costituzionali che sono in discussione nel nostro Paese, da quella sul federalismo a quella su Roma Capitale, abbiamo bisogno di rimettere mano al discorso sul potere costituente; abbiamo la necessità di ridefinire quali siano le fondamenta su cui si tale potere costituente costruisce la sua legittimità e verso quale nuova forma di democrazia debba sedimentarsi. "La sovranità appartiene al popolo", forse da qui dovremmo ripartire.

Introduzione*

**di Marica Di Pierri, giornalista*

A Sud / CDCA, Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali

Nell'ultima decade si è assistito, in Italia e non solo, ad una progressiva crescita dell'attenzione sui temi della partecipazione politica. La necessità di migliorare i processi partecipativi all'interno delle istituzioni nel nostro paese ha richiamato l'attenzione di ricercatori, politologi e sociologi. Anche il manifestarsi di conflitti e mobilitazioni, solo apparentemente di portata locale, contro la costruzione di grandi infrastrutture o complessi produttivi considerati dannosi, sotto il profilo ambientale e socio-economico, dalle popolazioni locali, o la privatizzazione dei servizi o delle risorse naturali è stato analizzato dagli studiosi di varie discipline attraverso le categorie della partecipazione politica non convenzionale.

Preso atto della necessità di approfondire gli strumenti di analisi, approfondimento e dibattito attorno al tema della partecipazione popolare, la presente pubblicazione tenta di sistematizzare un patrimonio di informazioni raccolte sul campo sui modelli di partecipazione e controllo sociale che in alcune esperienze nazionali, come nel caso della Bolivia, sono riuscite attraverso un uso consuetudinario e informale, a divenire parte integrante dell'attuale impianto normativo.

Non a caso la Bolivia è eletta ad asse di riferimento del presente compendio: nel paese andino si è assistito nell'ultimo decennio ad una serie di cambiamenti politici tradottisi nella riscrittura delle norme fondanti dello stato. Il varo della nuova costituzione politica (2009) ha significato per la Bolivia la formalizzazione e l'istituzionalizzazione di una serie di meccanismi di partecipazione popolare e di controllo sociale (quest'ultimo inteso relativamente all'attuazione delle decisioni assunte secondo criteri partecipativi) che può fornire ad una realtà come quella italiana diversi ed utili spunti di riflessione.

Da un lato, i contenuti della ricerca possono contribuire al dibattito sullo svuotamento della democrazia rappresentativa e sulla necessità di individuare meccanismi che restituiscano contenuto e senso politico alla parola stessa (dal greco, *demos* + *krátos*, ovvero governo del popolo). Dall'altro, fornire agli amministratori locali, principale target di destinazione della ricerca assieme a ricercatori e addetti ai lavori, una panoramica dell'esistente in materia di istituti di partecipazione. Una sorta di dizionario dal quale attingere e con il quale confrontarsi, tenuto conto delle peculiari differenze tra i due contesti esaminati.

Se la prima parte del testo è dedicata a passare in rassegna la storia boliviana e i principali passaggi normativi che hanno caratterizzato l'evoluzione degli strumenti di partecipazione, la seconda fa lo stesso con le tante esperienze italiane (con particolare attenzione alle sperimentazioni avvenute sul territorio del Lazio) sulle stesse tematiche. Obiettivo palese è quello di costruire un gioco di specchi tra esperienze, fornendo al lettore i materiali d'approfondimento necessari alla comprensione di un tema sì specifico ma contemporaneamente centrale e di vitale importanza nella storia delle moderne democrazie. L'utilità del raffronto vale senza eccezioni, come questa ricerca dimostra, anche tra esperienze geograficamente, storicamente e culturalmente lontane tra loro come l'Italia e la Bolivia.

Principale ambizione di questa ricerca è divenire strumento utile a migliorare l'analisi, la comprensione e la conoscenza delle pratiche che agevolino la partecipazione nei diversi livelli decisionali, il confronto dei diversi modelli di partecipazione e lo studio delle possibili applicazioni di nuovi modelli al contesto italiano.

1.1 FORME DI PARTECIPAZIONE IN BOLIVIA DAL 1952 AD OGGI*

** a cura di Nicola Neso e Francesca Correr*

Università Ca' Foscari, Venezia

Negli ultimi anni si sono sviluppati in Bolivia processi innovativi di partecipazione politica. In particolare, l'esperienza di rivendicazione del popolo boliviano nel periodo che va dal 2000 al 2003 ha in comune con altre esperienze del medesimo continente l'assenza di avanguardie e di apparati dirigenti e la convocazione di mobilitazioni al di fuori di ogni istituzionalità. Nel 2000 la Bolivia viene investita dalla rivendicazione contro le leggi che avevano imposto la privatizzazione delle risorse idriche, nel 2003 da quella contro la svendita delle risorse idrocarburifere (di seguito Guerra del Gas). Nell'arco di questo periodo si formano e si consolidano nuove forme di istituzionalità, come l'esperienza delle Juntas Vecinales e delle università indigene. Questi processi segnano l'avvio della realizzazione di nuove esperienze in Bolivia sotto il segno di un cambiamento culturale e politico che permette la partecipazione di ampi settori della popolazione e, dopo la vittoria nelle elezioni presidenziali del 2006 di Evo Morales, alla concretizzazione dell'Assemblea Costituente che ridefinirà la Costituzione Politica dello Stato approvata tramite referendum il 25 gennaio 2009 con una larga partecipazione popolare sia nelle fasi di consultazione preventiva sia al voto.

Tuttavia, a ben guardare, i profondi cambiamenti che hanno caratterizzato l'ultima decade e le riforme varate dall'entrata in carica di Morales nel gennaio 2006, affondano le proprie radici in circostanze ben più lontane nel tempo, che vale la pena qui di passare brevemente in rassegna.

Dalla Rivoluzione del 1952 ai Governi militari***Antecedenti***

La storia della nazione Boliviana, divenuta indipendente nel 1825 a seguito della campagna di liberazione portata avanti dal libertador Simon Bolivar (di cui porta il nome) è stata contraddistinta da un susseguirsi di circostanze geopolitiche ed economiche che hanno favorito per circa due secoli il

mantenimento dello status quo di privilegi acquisiti dalle classi creole e meticce a scapito della maggioranza indigena, sia in termini di accesso ai diritti e ai servizi pubblici come educazione, salute, sia dal punto di vista della partecipazione alle scelte riguardanti la cosa pubblica.

Da subito dopo l'indipendenza fino all'inizio del XX secolo la Bolivia ha vissuto fasi di aperto conflitto con gli stati confinanti, Perù, Cile, Brasile e Paraguay. Alla fine dell'800 a causa della sconfitta boliviana nella cosiddetta guerra del Pacifico, il paese perde l'accesso al mare. Negli anni 30, la guerra del Chaco, dalla quale la Bolivia esce nuovamente sconfitta, porta al potere una nuova generazione di militari, di orientamento nazionalista. Il controllo dell'economia, detenuta dai cosiddetti baroni dello stagno porta tuttavia alla destituzione dei militari nazionalisti e alla formazione di un esecutivo filostatunitense che coinvolge la Bolivia nel secondo conflitto bellico mondiale (a differenza della prima guerra mondiale, alla quale il paese era rimasto esterno). Questo coinvolgimento, invisibile alla maggioranza della popolazione, fu l'elemento scatenante della Rivoluzione Nazionalista del 1952.

La rivoluzione del 52

In particolare, il *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR, fondato da Victor Paz Estenssoro nel 1942) nato proprio sulla cresta dell'onda della bruciante sconfitta della Bolivia nella Guerra del Chaco e del malcontento diffuso verso il gruppo di famiglie estremamente influenti composto dai cosiddetti "baroni dello stagno" (Patiño, Aramayo e Hirschfeld), nel 1951 viene privato della legittima vittoria alle urne da un colpo di stato militare.

Il 9 aprile del 1952 una marcia di minatori, studenti e gente comune giunge sotto i palazzi del potere di La Paz e pretende che ad occupare lo scranno della presidenza sia il legittimo vincitore Paz Estenssoro, nel frattempo esiliato a Buenos Aires. Ad appoggiare la massiccia rivolta emerge, oltre all'arma dei *Carabineros* (polizia militare nazionale), la COB (*Central Obrera Boliviana*) di Juan Lechín Oquendo, eletto segretario nello stesso 1952. La *Central Obrera Boliviana* si forma infatti ufficialmente durante la Rivoluzione Nazionale del 1952, sulla base della *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia* (FSTMB), primo grande nucleo di aggregazione dei lavoratori della miniera, creata con l'intento di fungere da collante per tutti i piccoli sindacati di base e per favorire la sindacalizzazione degli stessi lavoratori delle miniere.

La Rivoluzione, che era stata concepita grazie ad alcuni accordi presi da Estenssoro con alcuni generali, coinvolge inaspettatamente un ampio spettro di popolazione; la rivolta è massivamente

appoggiata da operai, *campesinos*¹, studenti, membri della classe media urbana. Su questo moto popolare dalle dimensioni enormi poggia il progetto del MNR volto a incanalare la popolazione stessa in un piano di largo spettro teso all'inclusione nazionale delle classi e dei settori sociali più emarginati. Questo sforzo di "inglobamento" di fatto avvia alla sindacalizzazione (dunque, per un certo verso, alla proletarizzazione) di gran parte delle classi di lavoratori, compresi quelli delle campagne, anche a causa del ruolo di spicco assunto dalla COB nella presa di potere. Il contributo della COB nella riuscita della Rivoluzione viene premiato con l'attribuzione di un potere pressochè indiscusso e spesso eccessivo ai sindacati delle miniere, che a lungo andare divengono essi stessi dei gruppi oligarchici nel controllo della gestione delle miniere e dei lavoratori salariati (si veda il caso della COMIBOL, *Corporación Minera de Bolivia*).

Il processo di inclusione prevede che al settore indigeno della popolazione (la cui percentuale si aggira attorno al 70%) vengano aperte le porte dell'istruzione classica e dell'insegnamento del castigliano così come ai figli della borghesia meticcica e creola. Tale circostanza, pur rappresentando un avanzamento rispetto ai livelli di esclusione sociale precedenti, è alla base del processo di uniformazione di saperi e culture che ha mano a mano indebolito, se non annullato, l'insieme di saperi locali (dai valori al vestiario, dalle tecniche di coltivazione e allevamento tradizionali al concetto di gestione comunitaria delle terre, all'applicazione del concetto dell'*ayllu*² nell'organizzazione delle comunità, fino all'aspetto fondamentale dell'identità linguistica). Come conseguenze, si assiste al radicamento, soprattutto presso le generazioni più giovani, di un senso di vergogna o ripudio per la propria identità indigena, primo fattore di discriminazione sociale.

La creazione di un esercito operaio e contadino armato, a difesa dello stato rivoluzionario dopo lo smantellamento dell'esercito ufficiale, e il posizionamento strategico di sedi propagandistiche e di partito in ogni luogo del paese (piccoli villaggi, miniere, *haciendas*) accentuano il legame tra partito e popolazione, anche grazie alla fondamentale mediazione dei sindacati. Viene inoltre avviato un progetto di nazionalizzazione delle miniere, i cui limiti emergono però ben presto; il governo è costretto a chiedere dei prestiti agli Stati Uniti per risarcire gli stessi baroni espropriati. Si innesca così una spirale di dipendenza economica dall'estero che ancora oggi pone freni notevoli all'economia boliviana come a quella di molti paesi latinoamericani.

A capo delle miniere sono posti come accennato i vertici sindacali della COMIBOL, che avrebbero dovuto coordinare un programma di autogestione della produzione. Quest'ultimo, tuttavia, fallisce

¹ Contadini.

² Come spiegheremo meglio più avanti, l'*Ayllu* è la comunità indigena contadina cellula base dell'organizzazione comunitaria andina precolombiana. I membri dell'*ayllu* si sentono legati da una comune discendenza e la vita è caratterizzata da rapporti di reciprocità (*ayni*). Questa reciprocità si esprime nel lavoro comunitario di un territorio di proprietà comune.

dopo poco tempo; la produzione stessa è in netta diminuzione così come il prezzo dell'export. Dopo pochissimi anni, si impone l'esigenza di chiedere ulteriori prestiti a Germania, Usa e BID (*Banco Interamericano de Desarrollo*) a fronte di giacimenti esausti e macchinari obsoleti. Ne consegue, come contropartita, un indebolimento del sindacato e della sua capacità negoziale.

Altro punto cardine della Rivoluzione del 1952, parallelo alla politica mineraria, è costituito dalla Riforma Agraria, anch'essa oggetto di lunghe controversie. All'esproprio della terra ai grandi proprietari terrieri corrisponde spesso una mal distribuzione delle terre recuperate. Sull'altopiano la popolazione è maggiore rispetto a quella che vive nelle terre orientali basse, e la terra confiscata e distribuita non basta per tutti; si innesca quindi un processo di migrazione verso l'oriente alla ricerca di appezzamenti di terreno coltivabili. Questo spostamento legato alla ricerca di appezzamenti da coltivare si intensifica sempre più, fino ad arrivare al boom degli anni Ottanta delle piantagioni di coca. Il fatto che gran parte dei lavoratori non sia "preparata" per gestire e lavorare un proprio pezzo di terra si somma a un processo di annullamento del millenario concetto di gestione comunitaria della terra, alla base della concezione dei popoli originari. La distribuzione di singoli appezzamenti di terra al *campesino*, che li lavora autonomamente, instaura una nuova concezione di piccola proprietà privata estranea alle logiche comunitarie di gestione e lavorazione della terra, reciprocità e solidarietà nel lavoro e divisione dei frutti.

Il ritorno dei militari al potere

Questa prima fase post-rivoluzionaria si chiude nel 1964 in una situazione di difficoltà; la spirale inflazionistica è in aumento mentre il prezzo delle materie prime scende costantemente, gli aiuti internazionali si rivelano sempre più vitali e, anche conseguentemente a ciò, l'ala sinistra del MNR inizia un processo di progressivo allontanamento. Nel 1964 Paz Estenssoro si candida nuovamente alla Presidenza, questa volta, però, con Lechín come oppositore, mentre alla vicepresidenza si presenta il generale Barrientos. Le elezioni vengono vinte ancora una volta da Estenssoro ma il clima del Paese si rivela fortemente mutato; si moltiplicano gli scioperi dei minatori e le piazze si riempiono di studenti e maestri in costante protesta.

Gli anni sessanta sono un periodo buio per i movimenti sociali e sindacali. Il ritorno al potere dei militari (prima con Barrientos, poi con Ovando e Torres) segna la decapitazione dei movimenti sindacali delle miniere. Alla COMIBOL viene tolto qualsiasi potere decisionale e di rappresentanza, mentre il governo inizia ad attuare una politica di pressione di stampo populista su militari e contadini fino ad ottenerne il pieno appoggio (*Pacto Militar-Campesino*). L'opposizione, mossa da ciò che resta

dei sindacati di base, si rivela inefficace contro l'alleanza di ferro stretta tra militari, settori sociali boliviani e Stati Uniti.

Questo periodo è segnato, inoltre, dalla spedizione boliviana di Ernesto "Che" Guevara, il cui fallimento può essere senz'altro messo in relazione alla polarizzazione tra mondo *minero* e realtà contadina della Bolivia. Il "Che" non trova appoggio tra i *campesinos* filogovernativi e forse non lo cerca tra i minatori e gli operai già in rivolta e oggetto di una dura repressione. Nel giugno del 1967 nelle miniere di Catavi vengono massacrate decine di minatori e pochi mesi dopo, l'otto di ottobre, il "Che" è fatto prigioniero. Il giorno seguente la sua avventura rivoluzionaria termina tragicamente: è lo stesso Barrientos a ordinarne l'uccisione.

Nell'omogeneità di un panorama che vede per lungo tempo alternarsi vertici militari al potere spiccano il pacato riformismo di Ovando (1969-70) e le misure più radicali di Torres (1970-71); la COB e la FSTMB riacquistano un minimo di raggio d'azione: le miniere vengono liberate dalla presenza dei soldati dopo anni di occupazione e dopo rivolte violente e armate da parte dei minatori spesso concluse in repressioni mortali. Per ritrovare un vero fermento sindacale e sociale, tuttavia, bisogna attendere fino alla decade successiva.

Nonostante la stretta dei regimi militari, la COB è sempre in prima linea e lo scenario politico pare acquistare di nuovo un certo dinamismo. Nel 1971, per volontà della stessa COB, che nel suo quarto congresso aveva scelto di seguire una linea d'azione politica dal nome di *tesis socialista*, si riunisce l'*Asamblea Nacional*. Quest'ultima nasce appunto sulle basi della *tesis* e cerca di compiere un primo passo verso la creazione di un organo nuovo volto a superare la realtà partitica tradizionale. Il tentativo tuttavia si ferma ad una fase embrionale.

L'Asamblea, tuttavia, si rivela una sorta di boomerang per i settori sociali più dinamici e progressisti; cresce il timore di una svolta socialista radicale nel mondo militare e nell'alta borghesia e ben presto si profila il *golpe* di Banzer, il cui governo si protrarrà poi fino al 1978, segnato da tattiche di repressione verso il mondo sindacale e *minero* e dalla messa fuori legge della COB. Il *Pacto Militar-Campesino*, parallelamente, inizia a destrutturarsi: questo apre la porta alla futura organizzazione del mondo contadino che tanto influirà nel panorama dei movimenti sociali attuali.



Illustrazione 1

*Fonte: foto di Noah Friedman-Rudovsky
in Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia, 2010*

A livello economico la bilancia commerciale si mantiene stabile grazie ai capitali stranieri privati mentre aumentano le esportazioni, soprattutto di petrolio, stagno, gas. I crescenti investimenti esteri e lo sviluppo dell'élite agroindustriale *cruceña* si delineano come preludio della definitiva apertura al modello neoliberista, che si rivelerà disastroso a partire dalla metà degli anni Ottanta: alla privatizzazione dei principali settori strategici boliviani si coniuga la svendita delle risorse naturali a capitali privati e spesso esteri. A tali manovre economiche si coniuga lo smantellamento dello stato sociale e un impoverimento progressivo ma inesorabile della popolazione.

Gli anni dell'indigenismo

Gli anni che intercorrono tra il 1977 e il 1982 (ritorno della “democrazia” con il governo di Siles Suazo) sono tra i più interessanti per quanto riguarda l'analisi dei movimenti sociali boliviani. Nel periodo in cui a livello internazionale e mondiale si comincia a discutere seriamente del ruolo dei

popoli indigeni; in cui in tutto il mondo nascono movimenti di liberazione nazionale sulla scia dell'esperienza cubana e durante i quali l'indigenismo entra di prepotenza ai tavoli delle trattative e nelle realtà partitiche dei paesi, la Bolivia non fa eccezione. Si registrano infatti eventi di straordinaria importanza a livello di mobilitazione politica e di rivendicazione sociale.

Dopo secoli di sfruttamento e privazione i popoli indigeni di Bolivia alzano la testa. Fausto Reinaga (già noto al pubblico per *Tierra e libertad*, 1952) e altri intellettuali redigono a Tiwanaku, città simbolo della Bolivia precolombiana, il *Manifiesto di Tiwanaku*, e lo stesso Reinaga nello stesso anno (1973) pubblica la sua opera *Manifiesto del partido indio de Bolivia*. È la svolta a livello intellettuale. Delusi dalla rivoluzione del '52 che si era rivelata a beneficio di creoli e meticci proprio come quelle d'indipendenza nei primi anni '20 dell'800, gli intellettuali *aymara*, *quechua*, *guaraní* e degli altri popoli indigeni boliviani chiamano a raccolta i popoli nativi del disfatto impero incaico e quelli del Sud America intero a unirsi contro la supremazia bianca e meticcica, e a compire finalmente la tanto attesa rivoluzione indigena. Riappropriarsi delle proprie risorse, delle proprie terre e della propria libertà, prendere le armi, nel caso che poi vedremo del EGKT, e riconquistare ciò che era loro stato tolto in cinque secoli di oppressione. Recuperare innanzitutto i saperi tradizionali e la lingua nativa, passaggio necessario per abbandonare l'ideale di vita occidentale e riscoprire le proprie tradizioni. Anche per quanto riguarda la gestione delle terre, del lavoro, dei frutti del lavoro stesso si ripropone una gestione basata sulla comunità, sulla reciprocità, sull'*ayllu*.

L'AYLLU

L'*Ayllu* è la cellula familiare e sociale alla base di ogni comunità, all'interno della quale vige il principio del mutuo soccorso e la gestione del lavoro è collettiva.

Ayny e *Minga* sono invece i due principi che regolano la distribuzione e lo scambio del lavoro, obbligatorio per tutti nei limiti delle loro capacità. Il lavoro di un individuo è il lavoro di tutti e per tutti, e concorre a produrre frutti (della coltivazione, ma anche dell'allevamento o della costruzione di una strada o abitazione) dei quali poi godrà l'intera comunità. Il concetto di individuo così come definito e regolato nella tradizione delle democrazie moderne non esiste, in quanto esso è tale solo in funzione della comunità.

Le teorie di Reinaga e del *Manifiesto di Tiwanaku* prendono forma nella seconda metà del decennio con la creazione del *Movimiento Revolucionario Tupac Katari*³ (MRTK), portavoce politico delle istanze

³ Julián Apaza, più conosciuto come Tupac Katari (Ayo Ayo, 1750 – La Paz, 15 novembre 1781), è stato leader aymara di una delle più significative rivolte

dei popoli indigeni, e dell'*Ejército Guerrillero Tupac Katari* (EGKT). Quest'ultimo sarà caratterizzato da un'intensa attività soprattutto negli anni Ottanta e Novanta, quando a guidarlo ci sarà Felipe Quispe Huanca, detto il *Mallku*⁴. L'organizzazione verrà smantellata a causa soprattutto di dissidi interni e delazioni, dovute alla contrapposizione tra gli indigenisti puri di Quispe e un'ala marxista legata al pensiero più tradizionale della lotta di classe. Uno dei maggiori esponenti di spicco di questa seconda rappresentanza è Álvaro García Linera, intellettuale e attuale vicepresidente dello Stato, al fianco del presidente indigeno Evo Morales.

Proprio Felipe Quispe sarà poi alla direzione della CSUTCB (*Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*) a metà degli anni Novanta e si collocherà, anche attraverso la creazione del MIP (*Movimiento Indígena Pachakuti*) nello spettro delle ideologie indigeniste più radicali che rivendicano la liberazione del *Kollasuyu*, una delle quattro zone in cui era diviso l'Impero Incaico che comprende anche il territorio boliviano (e dal quale deriva anche il termine spesso dispregiativo di *kollas* per denominare gli abitanti dell'altopiano). L'esperienza non darà però i frutti sperati e il MIP si ritroverà, dopo un iniziale sostegno al MAS di Morales, piuttosto isolato a causa della mancanza di un progetto statale inclusivo e non solo rivolto agli *aymara* dell'altopiano andino.

La partecipazione indigena alla politica nazionale muove quindi i primi passi negli anni novanta attraverso conquiste importanti acquisite a seguito della creazione di organizzazioni ed associazioni indigene che sviluppano agende politiche ed organizzano le istanze indigene.

In questo processo di ricompattamento del movimento indigeno boliviano, nasce nel 1997 il CONAMAQ, Consiglio Nazionale degli Ayllu, Markas⁵ e Qullasuyu, dall'unione di diverse organizzazioni indigene (Jach'a Karanga, Fazor, Jach'a Suyu Pakajaqi, Facoopi, Fonqamp, Fecoama, Caucou, Jatun Ayllu Yura e Faoi). L'obiettivo politico del CONAMAQ mira alla ricostituzione del Qullasuyu, la regione sud-orientale dell'impero Incaico, ispirandosi alla struttura organizzativa tradizionale indigena dell'Ayllu. In questo senso, il CONAMAQ lavora alla ricostruzione dell'organizzazione tradizionale in quei territori nei quali la struttura dell'ayllu è scomparsa, e alla restituzione e rafforzamento di forme di governo tradizionali che garantiscano il diritto

indigene contro le autorità coloniali nell'Alto Perù, l'attuale Bolivia. Nacque nel Dipartimento di La Paz. Si sposò con Bartolina Sisa, una giovane aymara venditrice di foglie di coca, che diventò poi anch'essa un'icona rivoluzionaria anti-colonialista. Decise di adottare il nome di Túpac Catari prendendo parte dei nomi di due rivoluzionari contemporanei: Túpac Amaru II e Tomás Catari. Nel 1781 formò un esercito di 40.000 uomini e il 13 marzo, mise sotto assedio la città di La Paz (che all'epoca contava circa 23.000 abitanti), ma le truppe coloniali ruppero l'assedio. Túpac Catari non si diede per vinto e ritentò l'assedio qualche mese più tardi. A lui si unì anche Andrés Túpac Amaru, nipote di Túpac Amaru II, che tentò di deviare il corso di un fiume per inondare La Paz. Nonostante l'appoggio di truppe esterne, i ribelli resistettero 109 giorni durante il primo assedio e 64 giorni durante il secondo. La rivolta indigena, una delle più significative del XVIII secolo per coinvolgimento di popolazione ed estensione geografica, venne stroncata e i leader furono giustiziati. Túpac Katari venne torturato e ucciso per squartamento il 15 novembre 1781, tirato dalle estremità, dividendo il corpo in quattro pezzi, in modo analogo a quanto avvenne a Túpac Amaru II. Túpac Katari fu considerato un'icona rivoluzionaria indigena e, tutt'ora, è considerato uno dei simboli della lotta, anche armata, contro gli ex-colonizzatori.

⁴ Condor, animale sacro nella cosmologia andina.

⁵ Villaggio, città.

all'autodeterminazione dei popoli indigeni in un'ottica di restituzione dei diritti piuttosto che di mero riconoscimento.



Illustrazione 2

*Fonte: foto di Percy Paredes
in Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia, 2010*

Accanto a queste linee strategiche, il lavoro del CONAMAQ è orientato a garantire il rispetto, promuovere e diffondere i valori culturali, i principi e le ideologie, la filosofia e la cosmovisione indigena. In quest'ottica il CONAMAQ lavora affinché lo Stato boliviano riconosca e rispetti i diritti collettivi dei popoli indigeni e li incorpori nelle leggi e negli strumenti giuridici e legali che compongono il quadro normativo del paese. Gli obiettivi specifici del CONAMAQ variano quindi dalla promozione di attività e programmi volti allo sviluppo e diffusione della cultura, alla partecipazione diretta alle istanze decisionali statali al fine di rafforzare le nazioni originarie appoggiandole nella formulazione e nella proposizione di proposte e progetti volti al miglioramento delle loro condizioni.

Organizzazione del CONAMAQ

Il Consiglio di Governo del CONAMAQ è composto da varie nazioni originarie e suyus: Jach'a Karanga, Jatun Killaka Asanajaqui - JAKISA, Charka Qhara Qhara - FAOI-NP, Consejo de Ayus Originarios de Potosi - CAOP, Qhara Qhara Suyu, Ayllus de Cochabamba, Jach'a Suyu Pakajaqi, Uru, Sura, e Kallawayaya e da altre in processo di ricostituzione: Chuwi, Qulla, Larikaja, Yampara, Popolo Afro discendente, Yapacani e le comunità originarie di Tarija.

Per essere accettati all'interno del CONAMAQ le autorità tradizionali devono aver ricoperto incarichi a livello comunitario. La direzione viene assunta in maniera rotativa sia nell'ayllu, che nel marka - suyu⁶. Gli incarichi durano 2 anni.



Illustrazione 3:

FONTE: Tomas Huanacu Tito, CONAMAQ

Struttura del CONAMAQ

* Consiglio di Governo: diretto da due apu mallkus e due apu mama t'allas (autorità massime, entrambe coppie di marito e moglie) e formato da tutte le autorità appartenenti al CONAMAQ, si riunisce ogni mese per coordinare e monitorare il lavoro delle commissioni che lo stesso Consiglio nomina al suo interno.

* Commissioni: sono quattro. Politica e Organica (con le sub-commissioni: Asamblea Constituyente e Progetto Politico, Ricostituzione e Educazione, Giustizia Indigena), Terra e Territorio (con le sub-commissioni: Titolazione e riorganizzazione delle Terre Comunitarie di Origine, Gestione Territoriale Indigena), Sviluppo dell'Ayllu (con le sub-commissioni: Educazione Interculturale Bilingue e Patrimonio Culturale, Salute e Sport, Ambiente e Risorse Naturali, Genere), Relazioni Internazionali.

* Consiglio Ordinario: si riunisce a La Paz, nella sede della CONAMAQ, ogni 3 mesi o quando ci sono emergenze. E' la riunione del governo dei suyus e si occupa della gestione politica.

⁶ Distretto

* Mara Tantachawi (riunione annuale): si riunisce a rotazione tra i suyus per apportare aggiustamenti organici e politici e per discutere questioni ordinarie.

* Jacha Tantachawi (grande riunione): si riunisce nei suyus ogni 2 anni, per consacrare le autorità dirigenti del consiglio di governo e nominare le commissioni

Il ruolo politico del CONAMAQ a livello nazionale e internazionale è ormai consolidato. I suoi membri hanno partecipato attivamente all'Assemblea Costituente che ha formulato la nuova Costituzione Politica; ha contribuito all'approvazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni recepita come legge dello Stato in Bolivia, alla modifica della ley Inra a favore dei popoli indigeni, all'aumento della presenza di autorità originarie negli spazi pubblici, ed ha avuto ruolo da protagonista nelle mobilitazioni per il riconoscimento dei diritti indigeni in Bolivia.

Al fine di promuovere congiuntamente le loro richieste soprattutto nell'ambito del processo costituente, il CONAMAQ, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolinas Sisa (FNMCIQB "BS"), il Movimiento Cultural Afrodescendiente, l'Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) creano nel 2005 il Pacto de Unidad come spazio istituzionale volto a promuovere una profonda riforma della struttura dello Stato boliviano.

A seguito dei lavori dell'Assemblea Costituente e l'entrata in vigore della nuova Costituzione dello Stato, il CONAMAQ, la CIDOB, la CSUTCB, la FNMCIQB "BS" e la CSCB danno vita alla Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas de Bolivia - COINCABOL quale istanza tecnica di consulenza al governo Morales volta a beneficiare i popoli indigeni e contadini della Bolivia attraverso lo sviluppo di strategie di incidenza nelle politiche pubbliche.

Il COINCABOL

Il COINCABOL - Coordinamento delle Organizzazioni Indigene Contadine di Bolivia, è un'istanza tecnica di coordinamento con il governo boliviano istituita con il fine di articolare piani, programmi e progetti di gestione e di coordinamento che riguardino diritti politici, sociali, economici

e culturali da realizzarsi verso il raggiungimento del buen vivir.

Linee politiche e strategica del COINCABOL

Aree strategiche di intervento:

- i) Formazione e istruzione
- ii) Sviluppo dell' identità
- iii) Rivalutazione e innovazione delle tecnologie appropriate e ancestrali
- iv) Sovranità alimentare
- v) Comunicazione
- vi) Gestione delle risorse

Obiettivi strategici operativi:

- i) Influenzare le politiche pubbliche
- ii) Rafforzare le Comunità indigene, contadine e interculturali
- iii) Rafforzare sviluppo e identità
- iv) Rafforzare istruzione e formazione propria
- v) Rafforzare comunicazione e sensibilizzazione

Questo risveglio dell'identità indigena e delle sue peculiarità degli anni Settanta è testimoniato anche a livello internazionale. Il CONAMAQ e' anche tra i fondatori della Coordinadora Andina de Organizaciones Indigenas - CAOI che rappresenta l'articolazione regionale dei popoli indigeni andini e sviluppa una agenda politica attorno ai seguenti temi: terra e territorio, stato plurinazionale, buen vivir, integrazione politica, genere.

Sempre a livello internazionale, un ruolo fondamentale è ricoperto dalla CISA (Consejo Indio de Sud America), nata nel 1980 a Ollantaytambo, Perù. Gli antecedenti vanno ricercati nel decennio precedente: nel 1974 si svolge a S. Bernardino, Paraguay, il primo incontro del Parlamento Indio Americano del Cono Sur, durante il quale si stabiliscono alcune direttive cardine: il diritto ad auto organizzarsi secondo le forme tradizionali di ogni nazione nativa, la lotta per la rivendicazione dei diritti, evitare la formazione di classi sociali all'interno delle nazioni native, evitare conflitti interreligiosi, prendere le distanze dai partiti politici, sviluppare un sistema organizzativo di organismi

regionali integrati a federazioni nazionali. Nel 1975 in Canada vede la luce il Consejo Mundial de Pueblos Indigenas (CMPI). Due anni dopo, nel 1977, il CMPI forma il Consejo Regional de Pueblos Indigenas (CORPI). Quello stesso anno si verifica un avvenimento chiave per la rappresentanza indigena a livello politico: si stabiliscono le direttive base sul diritto all'autodeterminazione, al recupero della terra a titolo collettivo e alla sua organizzazione e amministrazione, e si richiede il diritto a diventare membri a tutti gli effetti delle Nazioni Unite. Diritto che si concretizza nel settembre dello stesso anno, quando vengono portate a Ginevra nuove rivendicazioni: riconoscimento delle Nazioni Indigene, garanzie di diritti e riconoscimento in quanto soggetti di diritto internazionale, diritti sulla terra, diritto all'indipendenza, etc.

La CSUTCB e i Cocaleros

Nel 1977 viene fondata la *Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos Tupac Katari*, confluita nel '79 nella CSUTCB (*Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*). Il mondo contadino inizia a strutturarsi in maniera indipendente e originale, seguendo delle linee guida basate sulla coniugazione katarista della coscienza di classe con l'identità etnica: l'elemento identitario indigeno, precedentemente "surclassato" dalla coscienza di classe *campesina* o *minera* inizia a riacquisire protagonismo e si erge a chiave di lettura dei processi politici e sociali.

Il Paese, parallelamente, vive però tra il 1978 e il 1982 un periodo politicamente burrascoso caratterizzato da tre tornate elettorali, cinque colpi di stato e il succedersi di otto diversi presidenti. La situazione pare stabilizzarsi con la salita al potere dell'*Union Democratica Popular* (UDP) e la vittoria del suo candidato, Hernan Siles Suazo, affiancato dall'intramontabile ombra di Paz Estenssoro.

Gli anni subito successivi, a partire dal 1985, vedono l'inizio dell'applicazione della NPE (*Nueva Política Económica*), costituita da un insieme di politiche statali di stampo neoliberista basate su logiche di ricapitalizzazione e sostanziale privatizzazione di imprese prima pubbliche. In realtà l'attuazione di un liberismo economico molto spinto stroncherà definitivamente la già precaria economia del paese. L'illusione del capitale e della crescita infinita porterà, attraverso le privatizzazioni, al licenziamento di migliaia di lavoratori creando una spirale di dipendenza dai capitali e dagli investimenti esteri dalla quale il paese sta cercando di uscire ancora oggi.

Questa ristrutturazione neoliberale delle politiche economiche ed organizzative dello Stato ha contribuito da una parte alla destabilizzazione delle associazioni sindacali operaie come la COB, caratterizzate da una storia di forte protagonismo nei processi decisionali nella Bolivia del 900, e

dall'altra all'emersione di esigenze nuove e di modalità di azione inedite. Ha inoltre aiutato a fomentare l'emersione di una crescente sfiducia verso i partiti tradizionali, intesi come poco rappresentativi, non solo lontani dal mondo operaio *in toto* ma anche assenti nel processo di costruzione di un'identità ancorata alla realtà *campesina* e soprattutto indigena.

Questa catena di sconvolgimenti spinge la popolazione a una serie di migrazioni rurali-urbane e viceversa senza precedenti. La nuova terra promessa è soprattutto quella dove più facile è la coltivazione della foglia di coca, che produce anche tre raccolti all'anno ed è più redditizia delle colture alimentari. Due le zone di grande produzione: le Yungas, valli del dipartimento di La Paz, e il Chapare, zona semitropicale situata nel dipartimento di Cochabamba.

Questo secondo caso è di gran lunga il più emblematico. L'ingerenza delle politiche Usa in Bolivia si fa sentire dapprima con un appoggio costante e ben remunerato a governi che potessero garantire dal pericolo di un avvento del comunismo in America Latina. Poi, dalla metà degli anni '80, scongiurato il pericolo di una guerra fredda, la preoccupazione espressa diviene quella di arginare il consumo di droga (soprattutto eroina e cocaina) che inonda il mercato statunitense attraverso il Messico con conseguenze sociali devastanti.

Nonostante la coca sia tanto in Bolivia quanto in altri paesi andini, pianta sacra sin dai tempi degli Inca, e si usi per fini medici e tradizionali, oltre che devozionali (per estrarre l'alcaloide della cocaina è necessario un processo chimico di raffinazione, senza il quale la foglia non è affatto stupefacente), l'unica politica che viene applicata è la criminalizzazione della sua coltivazione e del suo utilizzo, anche per gli usi tradizionali. La politica scelta diviene quella dell'eradicazione indiscriminata. L'unico modo per porre rimedio al consumo di droga nell'emisfero occidentale, si pensa, è quello di sterminare le piantagioni di coca dei grandi paesi produttori.

La legge 1008 del 1988 punta a stabilire un massimo di 12.000 ettari di produzione legale di coca per soddisfare il bisogno locale e tradizionale. Per tutte le eccedenze è previsto lo sradicamento fisico delle piante ad opera di funzionari governativi e dei reparti antidroga. Più la situazione diviene tesa e conflittuale, più il mondo dei *cocaleros* si organizza in modo capillare e inizia a contare sempre di più nelle sfere della CSUTCB.

È infatti proprio la CSUTCB a iniziare a delineare il passaggio verso una realtà istituzionale volta anche a partecipare dall'interno alla vita politica del Paese. Dalla *Central* nasce un progetto nuovo, volto alla creazione di un *Instrumento Político* che non sia di stampo puramente partitico ma che si componga attraverso una sorta di federazione di movimenti sociali e sindacali. Lo stimolo alla

creazione di questo nuovo modello di attivismo e partecipazione vede luce già nel 1992 quando si riunisce l'*Asamblea de los Pueblos Originarios* e viene discussa l'opzione della dotazione di uno strumento politico proprio, che superi le logiche d'azione puramente sindacali.



Illustrazione 3

Fonte: Foto di Enzo De Lucca
in *Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia*, 2010

Due anni dopo questa linea viene adottata ufficialmente nell'ambito del Congresso *Tierra, Territorio e Instrumento Político* svoltosi a Santa Cruz de la Sierra, nell'Oriente boliviano, attraverso la fondazione dell'ASP (*Asamblea por la Soberanía de los Pueblos*). La convocatoria è firmata dalla CSUTCB, dalla CSCB (*Confederación de Colonizadores*), dalla CIDOB (*Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano*) e dalla FNMCB "BS" (*Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa*). Alejo Véliz è scelto come leader. Le proposte che emergono sono volte all'ideale di costruzione di una Bolivia socialista, multinazionale e comunitaria.

Il percorso della neonata ASP non si rivela però lineare e di semplice attuabilità; nel '95 quest'ultima, per mancanza di personalità giuridica, si allea a uno dei partiti tradizionali, l'*Izquierda Unida* (IU) al fine di presentarsi alle elezioni municipali. Il risultato fa ben sperare; è raggiunta la vittoria in dieci delle municipalità del distretto cochabambino. Nel '97 si compie un passo ulteriore quando l'*Izquierda Unida* riesce a ottenere quattro deputati: per Evo Morales e Román Loayza, segretario della CSUTCB, si apre la via verso La Paz. L'ASP, nonostante una vittoria soddisfacente, vive però un periodo burrascoso: Alejo Véliz, risultato non eletto accusa Morales di averlo boicottato. L'unica soluzione è una scissione interna; Véliz rimane con la sigla ASP mentre Morales, appoggiato dalla maggioranza del movimento, crea l'IPSP (*Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos*).

L'IPSP, tuttavia, non riesce a sbrigare in tempo le pratiche burocratiche per ottenere personalità giuridica ed iscriversi alle elezioni del 1999 e opta, quindi, per una via alternativa che si concretizza nell'utilizzo della sigla del MAS-U, un'ala scissionista della *Falange Boliviana* che si era avvicinata a posizioni di sinistra. La nuova formazione, la cui sigla viene ridotta a MAS, *Movimiento al Socialismo*, raggiunge il risultato elettorale del 3.3% delle preferenze. Questo risultato sancisce l'inizio del cammino del *Movimiento al Socialismo*, che uscirà poi vittorioso dalle elezioni presidenziali del 2005 e del 2009.

Lo *strumento politico* nasce quindi per volontà della *Central Única* ma la sua affermazione non va a destrutturare quest'ultima, che mantiene il suo ruolo aggregativo e di realtà sindacale legata ai lavoratori della terra. La CSUTCB continua a voler influire attivamente su alcuni punti cardine delle politiche statali, legati al destino dei lavoratori ma anche, più in generale, a visioni economiche e ambientali alternative. L'attenzione si sofferma sul recupero delle risorse energetiche e sulla questione degli idrocarburi, sulla difesa e del recupero dei territori delle popolazioni indigeni e contadine e sulla valorizzazione della *sagrada hoja de coca*⁷.

Proprio quest'istituzione, in accordo con molte altre realtà sociali, traccia quindi delle linee guida su cui strutturare il cambio politico attraverso una logica di costante confronto con chi governa. Questi i punti principali:

- Impulso alla creazione dell'*Asamblea Constituyente*;
- Creazione di uno stato plurinazionale;
- Attività di controllo tesa a tutelare la sovranità nazionale;
- Difesa della Pachamama e recupero delle risorse naturali privatizzate;
- Incremento delle politiche inerenti la scolarizzazione e l'educazione;

Tale propositività si avvale della struttura compatta che si crea grazie all'emergere dello *strumento politico*; il movimento sociale non solo dialoga con la politica istituzionale ma ne traccia i cardini. Si parla di una forza che induce alla mobilitazione e che applica costantemente pressione sulle forze di governo; negli anni il lavoro di coordinamento della CSUTCB riesce a bloccare strade in tutto il Paese, ad opporsi a decreti e leggi e, addirittura, con la *Guerra del Gas*, a portare alle dimissioni di un Presidente. Questo avviene grazie alla capacità del movimento stesso di modificarsi durante gli anni, aggregando un vasto insieme di relazioni sociali e di modalità d'azione politica tradizionali, legate ai popoli originari e non alla società dominante.

⁷ Sacra foglia di coca.

La capacità di azione collettiva si struttura quindi a partire da un "*sindicato comunidad*"⁸ che ripropone su scala locale ma anche nazionale le politiche ancestrali delle comunità stesse. La diffusione territoriale, inoltre, crea livelli di partecipazione differenti e complementari: alle assemblee locali si sommano quelle dipartimentali e quelle della Direzione Nazionale, composta da rappresentanti delle nove federazioni, corrispondenti ai nove dipartimenti del Paese.

La CSUTCB, compiendo un passo avanti che la distanzia dall'essere un sindacato "puro" deve trovare coordinamento con altre forze sociali e territoriali, magari più distanti dal mondo *campesino*; è necessario strutturarsi come organo che includa realtà sindacali e comunitarie (*ayllus*) senza che nessuno si senta escluso da alcun livello di rappresentazione come di partecipazione. Si individuano, quindi, obiettivi comuni e si creano reti relazionali di congiunzione delle diverse realtà. A livello organizzativo è da segnalare un particolare tipo di assemblee, solitamente realizzate a livello regionale; i *cabildos*. Durante i *cabildos* non intervengono solo i dirigenti, ma la stessa base può elaborare proposte e progetti di mobilitazione. Durante i conflitti il *cabildo* assume forte rilievo decisionale nella gestione pratica della mobilitazione; vengono organizzati i blocchi stradali ed un sistema di turnazione, mentre si mantiene costante la comunicazione tra dirigenza e base.

Il fermento politico agli albori del 2000 non si ferma però alla sfera della CSUTCB, la società civile si sta facendo sentire come mai prima di allora, acquisendo rilievo internazionale e creando uno dei più importanti movimenti eterogenei strutturati nella lotta per dei diritti basilari in opposizione alle logiche neoliberiste. Gli scenari sono quelli della città andina di Cochabamba con la sua *Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida* e dell'enorme periferia di La Paz caratterizzata dalle *juntas vecinales* e dai *microgobiernos* di quartiere. Anche questi organi sono esempio di una democrazia partecipativa che spesso riattualizza alcune logiche indigene e comunitarie e che agisce come elemento di forte pressione sulle sfere istituzionali.

La Guerra del Agua

La *Guerra del Agua* del 2000 apre definitivamente la strada alle rivendicazioni del nuovo millennio e si struttura come banco di prova per la grande mobilitazione che si sarebbe verificata tre anni dopo con l'altrettanto celebre *Guerra del Gas*. Nel 1999 è la multinazionale Usa Bechtel a prendere il controllo della gestione dell'acqua nella città di Cochabamba, che da sempre soffre problemi legati alle risorse idriche e alla loro gestione e distribuzione. La privatizzazione della risorsa sotto il controllo del consorzio Aguas del Tunari impone alla popolazione oltre a rincari non sostenibili (fino al 300%)

⁸ Álvaro García Linera (a cura di), *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*, Plural Editores. 2010 Pag. 130.

anche un peggioramento della distribuzione e dell'approvvigionamento (oltre il 50% della popolazione viene escluso dall'accesso all'acqua). Le proteste violente che per settimane scuotono la città nell'aprile del 2000, guidate dalla *Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida*, fanno sì che il governo sia costretto a fare un passo indietro e ad annullare il contratto con Bechtel, rimettendo la gestione dell'acqua nelle mani della municipalizzata Semapa.

Durante il conflitto della *Guerra del Agua* di Cochabamba emergono dal basso forme di partecipazione e di gestione nuove. Due istituzioni cardine sono la *Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida* e la *Escuela del Pueblo*, le quali introducono modalità aggregative inedite basate su una partecipazione cittadina trasversale. Entrambe sono formate da un congiunto di persone di differente *status* sociale; i protagonisti della lotta di Cochabamba sono studenti, operai, contadini, sindacalisti e appartenenti alla classe media.



Illustrazione 4

Fonte: Foto di Los Tiempos
in Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia, 2010

Parallelamente, d'altronde, anche le rivendicazioni si caratterizzano per la loro trasversalità; si parla della tassazione dell'acqua su un piano molto pragmatico mentre allo stesso tempo si sottolinea la valenza generale e globale della rivendicazione stessa: l'accesso all'acqua è un diritto per tutti, la situazione specifica deve essere collocata in una visione politica globale, dove un universo di resistenze differenti trova dei punti di coesione e di virtuale unione. Con la *Declaración de Cochabamba* si compie un passo importante: il movimento si eleva a “movimento che entra nelle sfere decisionali e si pone come elemento influente”, forte di un'unità che non si mostra come omologante ma che resiste proprio grazie all'accettazione delle eterogeneità. Questo processo crea uno spazio politico nuovo, quello della “democrazia popolare” ed è sentito dagli stessi protagonisti come punto di svolta, come

presa di coscienza della necessità e della possibilità di decidere il proprio futuro. Il contesto di precarizzazione delle condizioni di vita, insomma, stimola il movimento al recupero di quanto viene mercificato, induce alla lotta contro la spogliazione di risorse e beni comuni. È necessario strutturare una visione alternativa che, nel caso cochabambino e boliviano, non può che avere come cardini delle culture ambientali differenti, quelle del popolo *campesino* e indigeno.

A livello organizzativo la *Coordinadora* si struttura come *organización de organizaciones*, coordinamento di organizzazioni, e si conforma come aggregazione di altre realtà come le *Juntas Vecinales* e varie federazioni legate a differenti campi lavorativi (*Fabriles, Regantes, etc.*). Il coordinamento tra i vari enti è flessibile e spesso è legato a elementi congiunturali come, appunto, una mobilitazione. Viene formata una Direzione composta da portavoce eletti, assemblee deliberative e *cabildos* e il tutto si articola secondo una rete di relazioni territoriali.

El Alto e la Guerra del Gas

La città di El Alto è oggi in Bolivia, al primo giro di boa del nuovo millennio, il laboratorio sociale più interessante. Sorte le prime abitazioni, sull'altipiano sopra La Paz a circa 4100 metri d'altezza, intorno ai primi anni '40 del secolo scorso, la città ha vissuto uno sviluppo demografico vertiginoso a partire dalla fine degli anni Settanta. Se nel 1976 contava circa 65.000 abitanti, oggi è un immenso e disordinato formicaio di poco più di un milione di persone, che con quelle che abitano La Paz (altrettante) un paio di centinaia di metri più in basso (a quota 3900) formano un immenso mostro di cemento che si allunga per chilometri sulla strada che da La Paz porta verso il Nord della provincia di Omasuyos.

La città si è resa protagonista, nel febbraio e nell'ottobre del 2003, della più significativa delle rivolte sociali degli ultimi anni, a livello dell'intero continente latinoamericano. Un esempio di democrazia strappata all'oligarchia dal basso, dalla massa, dai lavoratori, da studenti, donne, contadini, minatori. Il progetto di (s)vendita del gas boliviano agli Stati Uniti e al Messico attraverso un porto cileno, che avrebbe per l'ennesima volta favorito multinazionali e investitori esteri, oltre che la classe politica al potere, fu la goccia che fece traboccare il vaso della rabbia popolare, già in fermento a causa del cosiddetto *impuestazo*, una tassa del 12,5% sui redditi diretti delle classi medie, in particolar modo impiegati e funzionari pubblici.

A protestare nei giorni precedenti erano state inoltre anche le forze di polizia, che avevano affrontato l'esercito nelle strade (9 poliziotti, 4 militari e 3 civili morti) e dato alle fiamme edifici

pubblici, sedi di partito e di imprese private e banche. Il movimento si era in seguito dissolto a causa della mancanza di una guida e rappresentanza istituzionalizzata. A colmare la misura ci aveva pensato l'approvazione di una legge che puniva duramente scioperi e blocchi stradali, contro la quale Felipe Quispe aveva dato il via con altri sindacalisti della CSUTCB uno sciopero della fame.. Un blocco stradale a Warisata, provincia di Omasuyos nel dipartimento di La Paz, era stato represso nel sangue (6 morti) e la conseguenza di questo gesto di violenza da parte delle forze dell'esercito vide lo scatenarsi di una rabbia popolare mai vista.



Illustrazione 5

*Fonte: Foto di Julio Mamani Conde
in Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia, 2010*

I blocchi stradali e gli assalti alle forze di polizia si moltiplicarono in fretta in molte città del Paese, fino a giungere a Oruro, Potosì, Sucre, Cochabamba, e addirittura nella città di Santa Cruz de la Sierra, nell'Oriente boliviano, culla dell'élite oligarchica. Le mobilitazioni a La Paz andarono avanti a cadenza regolare per quasi un mese, con partecipazioni oceaniche anche da altre città, dalle quali arrivavano a piedi (dopo aver fronteggiato i posti di blocco dell'esercito) delegazioni di migliaia di *campesinos* o lavoratori delle miniere. Rifiutata qualsiasi proposta di dialogo da parte del governo, gli scioperi e i blocchi proseguirono per quasi un mese, non più solo per richiedere l'annullamento del contratto per l'esportazione del gas, bensì la rinuncia incondizionata di Sanchez de Lozada.

Quest'ultimo si vide costretto a fuggire in elicottero alla volta degli Stati Uniti il 17 ottobre del 2003, dopo l'ennesima marcia di protesta, accerchiato da centinaia di migliaia di persone infuriate e con un saldo di oltre settanta vite spezzate durante la repressione dei trenta giorni di proteste. Sanchez de Lozada venne sostituito da Carlos Mesa Gisbert, suo vice che lo aveva abbandonato qualche settimana prima per protestare contro le politiche repressive, e che rimase al governo per circa diciotto

mesi durante i quali tuttavia non fece molto per rispettare la cosiddetta *Agenda de Octubre*, contenente le richieste e le rivendicazioni della popolazione a seguito dei sanguinari episodi della *Guerra del Gas*, se non indire un referendum sulla nazionalizzazione degli idrocarburi che ai più parve ingannevole e fine a se stesso. Fu anch'egli costretto ad abbandonare l'incarico a seguito di proteste e scontri. Dopo un breve periodo di reggenza da parte di Eduardo Rodriguez Veltzé si approdò alle elezioni del dicembre 2005, alle quali trionfò il MAS dell'ex dirigente *cocalero* Evo Morales.

La forza del movimento di ottobre del 2003 sta in due fattori chiave: la ritrovata capacità organizzativa di una CSUTCB forte dell'esperienza del campo e della miniera ma al tempo stesso rivitalizzata dall'irruenza delle richieste del movimento *cocalero* che da poco ne aveva assunto di fatto il controllo, e il ruolo fondamentale della FEJUVE (FEderacion JUntas VEcinales) di El Alto. Gli *alteñi* sono stati i principali attori delle giornate del gas e la FEJUVE ha svolto un ruolo chiave nel coordinamento delle azioni di protesta, lavorando sia su piccola scala sia con un raggio di azione al tempo stesso molto ampio e flessibile per permettere alle singole *juntas* di agire autonomamente.

Juntas Vecinales

Una *junta vecinal*, come vedremo in maniera approfondita in seguito, è un'organizzazione di base di quartiere, che ha il suo rappresentante all'interno dell'assemblea della *Federación*, che si fa portavoce delle istanze sociali degli abitanti del quartiere a cui fa capo.

Si occupa di interloquire con i livelli più alti della politica per richieste di adempimento sociale e infrastrutturale: illuminazione, acqua potabile, strade, spazi di incontro; ma opera anche ad un livello più politico, convocando ad esempio assemblee per la discussione dei problemi, la gestione del lavoro collettivo (come in un *ayllu*) o l'organizzazione di proteste e manifestazioni di massa, come nel caso dei giorni del gas del 2003.

Si instaurò in tal modo una complessa ma semplicissima rete di relazioni tra i vari *barrios* della città, che operavano indipendentemente ma rimanevano coordinati condividendo uno scopo, secondo le modalità che abbiamo illustrato in precedenza. Il concetto chiave è quello di non avere (e dunque non dare all'avversario) una sola testa, una volta decapitata la quale il movimento si troverebbe in ginocchio. Rapidità, massima efficacia e simultaneità. Oltre che mutualità, esattamente così come avviene nell'*ayllu*. Nella preparazione della mobilitazione, così come nella sua messa in pratica, ognuno ricopre il suo ruolo ed è chiamato a fare quanto nelle sue possibilità così che tutti possano riuscire nel loro intento, di modo che possa riuscire l'intera comunità, in un ciclo infinito capace di spezzare la resistenza e la forza del più armato degli avversari.

Da sottolineare è come il clima insurrezionale dello scontro sveli e scopra le crepe della dominazione; esiste ancora una forza soggiacente viva, nascosta e ridimensionata ma attiva, che è quella delle strutture comunitarie proprie del mondo indigeno. Il comune passato precolombiano emerge e prova che secoli di colonizzazione e di annichilimento culturale non sono riusciti nell'intento di cancellarne le strutture portanti. L'elemento interessante sta nell'analizzare l'attualizzazione di queste strutture organizzative, che devono adattarsi a un contesto conflittuale e porsi in maniera aperta e dialogica con tutta una rosa di movimenti e personalità dalle proprie singolarità. Le strategie organizzative e relazionali riadattate al contesto paiono quindi legate a filo doppio con l'appartenenza etnica, emerge una sorta di "democrazia andina" nella quale appaiono "meccanismi atavici di relazionalità sociale con referenza nella vita comunitaria"⁹.

A questo punto il dibattito si diramerà sulla possibilità di traslare queste logiche comunitarie verso un orizzonte istituzionalizzato e statale senza snaturarle. Il momento del conflitto crea un' unione congiunturale che svela forze e rivendicazioni profonde; la sfida sta proprio nel farle emergere nel momento della proposta organizzativa, nella "normalità" e nei piani gestionali che influiscono a livello statale.

Anche a El Alto, come a Cochabamba, notiamo la sovrapposizione di piani di lotta differenti; la resistenza alle politiche di privatizzazione e, più in generale, al modello economico neoliberista si coniuga alla rivalutazione identitaria e lavorativa. La lotta di classe degli ultimi si interseca con una lotta degli esclusi che rivendicano la propria identità indigena ed il tutto si sovrappone e si coagula quando ci si rende conto che campesinos e mineros, in Bolivia, sono anche indigeni. Etnicamente esclusi e umili sono incarnati dagli stessi soggetti. Si prende coscienza, quindi, dell'esistenza di livelli incrociati e giustapposti di dominazione e discriminazione; etnica ma anche di classe.

Quella che nasce, dunque, è una mobilitazione della contemporaneità che include rivendicazioni sociali, culturali, etniche. El Alto, in questo contesto, condensa questo spettro enorme di vitalità sociale prima sopita, è specchio delle logiche economiche e relazionali che contraddistinguono il Paese: "El Alto contiene a la Nación" (*El Alto contiene la nazione*)¹⁰.

⁹ Esteban Ticona Alejo, *La rebelión aymara y popular de octubre 2003*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapTiconaA.pdf>

¹⁰ Prada Alcoreza, *Perfiles del movimiento social contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia. Las jornadas de septiembre-octubre de 2003*. Pagina 42. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal12/d1prada.pdf>

Alcune considerazioni

La matrice delle lotte e dei momenti conflittuali analizzati è indicata da Álvaro García Linera nella cosiddetta “*Forma Multitud*” prodotta dal neoliberalismo; cioè una “*asociación de asociaciones de varias clases e identidades sociales sin una hegemonía única en su interior*”¹¹. I protagonisti di questa realtà composita sono proprio i movimenti sociali che, nel caso boliviano, cercano di imboccare una strada di confluenza nell'azione volta a incidere sulle politiche statali mentre, nello stesso tempo, mantengono forte protagonismo territoriale radicato su logiche anche ancestrali di partecipazione e democrazia diretta. Vi è una rottura con il passato, uno scenario contemporaneo peculiare ma nello stesso tempo l'organizzazione *minera* non viene dimenticata, così come le rivendicazioni indigene e le politiche di nazionalizzazione delle risorse che tanto hanno contraddistinto la storia della Bolivia nel 900.

Un elemento di continuità storica è il prosieguo della lotta al colonialismo, tanto esterno quanto interno; i movimenti, seppur strutturati secondo logiche contemporanee, non rinnegano un passato di lotte indigene, anzi, se ne fanno proseguitori in un'ideale continuità. Sono spesso citati i nomi di Tupac Amaru¹², Tupac Katari¹³, Bartolina Sisa¹⁴; tutti simboli della resistenza indigena al potere coloniale. “*Voi ora state uccidendo me. Ma tornerò.. e sarò milioni*” è una frase, detta da Tupac Katari ai suoi assassini, che riecheggia nella coscienza politica degli indigeni boliviani; è proprio l'attaccamento a una tradizione di lotta identitaria, seppur riletta e rinnovata, che mantiene vivo il sentirsi parte di una collettività, di un cammino lungo, di una tradizione profonda e non legata a semplici momenti congiunturali. *L'ayllu* si mostra vivo e si pone come elemento coordinatore delle azioni di un popolo, anche in ambiti molto diversi da quelli rurali propri della cellula comunitaria.

Il percorso politico presente, quindi, si tinge nel mondo indigeno di una forte valenza simbolica; è evidenziata la continuità del processo di riconoscimento, la via da seguire è già stata battuta dalle lotte dei predecessori, non si compiono azioni congiunturali ma si partecipa ad un processo lungo. I movimenti si strutturano coniugando piani d'azione diversi e riescono a compiere il salto che li porta a

¹¹ Associazione di associazioni di varie classi e identità sociali in una egemonia unica al suo interno

¹² José Gabriel Condorcanqui, detto Túpac Amaru II, è stato il capo di una rivolta indigena contro gli spagnoli del Perù coloniale. Nonostante la rivolta fu sedata nel sangue, divenne simbolo della battaglia per i diritti delle popolazioni indigene dell'America latina e della lotta contro i governi di quei paesi.

¹³ V. nota 3

¹⁴ Bartolina Sisa (morta nel 1782) era una indigena Aymara moglie di Tupac Katari. Insieme al marito, ha condotto una rivolta indigena contro la dominazione Spagnola in Bolivia.

"contare" sulla sfera istituzionale.

L'azione politica dei movimenti boliviani cerca di dimostrare come la partecipazione al sistema istituzionale e statale non sia antitetica alla logica dei movimenti stessi, al tessuto che li compone. Si cerca una via di aggregazione tra le volontà dei vari movimenti e si prova ad innescare un cambio sistemico anche dall'interno delle istituzioni. Per inserirsi positivamente nel modello statale, tuttavia, deve attuarsi un processo che evidenzi il fallimento del concetto di Stato-Nazione come omogeneità, elemento che in realtà mai si è imposto con successo in America Latina. La Nazione promossa dai movimenti e dai gruppi indigeni è, al contrario, strutturata sulla base di un insieme di pluralità che, mantenendosi tali e non annullandosi, cercano di delineare un percorso comune. La presa di coscienza da parte delle realtà indigene della possibilità di incidere direttamente in un sistema statale che si rivela permeabile e quindi modellabile si pone quindi come base per uno stato costruito proprio sulla molteplicità.

Nell'edificazione di questo processo non sono più semplicemente richiesti diritti e tutele; emerge, al contrario, una pretesa di protagonismo, storicamente negato. Si giunge quindi al "momento dell'universalità" quando si riescono a coagulare queste molteplici particolarità che caratterizzano il tessuto sociale.

Il processo boliviano è sfaccettato e in fase di definizione. Gli spunti di riflessione sono molteplici e la realtà dinamica non può che seguire nei suoi mutamenti e aggiustamenti. Da sottolineare rimane, tuttavia, il percorso che mette in luce l'importanza della partecipazione, della presa di coscienza, a volte anche semplicemente emozionale, di una fase nuova, incentrata su una democrazia plurale.

1.2 CASO STUDIO: LA PROVINCIA DI LA PAZ *

* a cura di *Lucie Greyl*, antropologa

A Sud / CDCA, Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali

Come abbiamo visto in precedenza, la regione di La Paz, sia per la sua storia che per il protagonismo dei movimenti sociali, corrisponde ad un importante bacino di sperimentazione delle nuove forme di partecipazione e della loro istituzionalizzazione. L'esame delle esperienze, pratiche e relazioni della società civile e delle istituzioni fornisce interessanti esempi e spunti di riflessione sui processi di partecipazione formali e informali in atto in Bolivia e sulle interrelazioni tra partecipazione, governo, sviluppo e gestione del territorio. Attraverso un breve caso studio, riporteremo le esperienze e pratiche di alcune soggettività fra le più significative nella regione di La Paz (comitati territoriali, università, sindacato e istituzioni locali) e in particolare nell'area di El Alto, epicentro della guerra del gas del 2003.

La zona di El Alto è storicamente legata al processo di emancipazione indigena. E' proprio lì che nel 1781, le truppe di Tupak Katari stabilirono il loro quartiere generale, sopra La Paz, a più di 4.000m di altitudine. L'area, successivamente chiamata La Ceja de El Alto, in mano ai *hacendados*¹⁵, si dedicava principalmente all'agricoltura. Progressivamente con lo sviluppo industriale e la svendita dei terreni, inizia dagli anni quaranta in poi lo sviluppo urbano di El Alto.

Come accennato, dagli anni sessanta fino ad oggi, la città è cresciuta esponenzialmente con grandi flussi migratori provenienti dalle zone miniere e contadine Aymara e Quechua dentro e fuori della regione e più recentemente anche dal Perù e, in parte minore, dal Cile. Oggi conta più di 1.184.942 abitanti e insieme a La Paz (2.030.422 abitanti nel 2010), sede del governo Boliviano, formano la più grande agglomerazione urbana del paese. I settori di attività che animano la città sono molteplici: dall'artigianato, al mondo operaio, passando per le amministrazioni pubbliche e il commercio.

Una particolarità molto interessante di El Alto (e rilevante per l'analisi a livello nazionale) è il trasferimento delle pratiche organizzative e comunitarie contadine nelle pratiche organizzative urbane. Il carattere innovativo dei processi in atto in Bolivia si può osservare a scala regionale nei meccanismi di partecipazione, di adesione e di appartenenza collettiva articolati intorno ad una conformazione particolare e ibrida delle classi e identità sociali. Un elemento fondamentale del processo di cambio in atto in Bolivia è proprio la centralità del mondo indigeno-contadino nel tenere insieme i vari settori sociali: associazioni, lavoratori, studenti, comitati locali, ecc.

¹⁵ Grandi proprietari terreni

Oggi, le comunità indigene e contadine e la forma organizzativa degli Ayllu sono un riferimento anche per altri gruppi sociali e per l'unificazione delle lotte: il movimento sociale diventa un movimento societale in quanto coinvolge tutti i cittadini e la società nel suo complesso. Le rivendicazioni specifiche (dalla scuola, al lavoro, passando per la gestione dei servizi urbani, ecc) si organizzano intorno allo sviluppo propositivo di politiche per l'accesso alle necessità basiche e di sistemi partecipativi di controllo sociale¹⁶ che mettono insieme tutti i membri della comunità, uniti con l'obiettivo di ricostruire il tessuto sociale e l'autonomia governativa, ridefinendo così il senso dell'azione politica e democratica¹⁷.

Nella parte seguente passeremo in rassegna in maniera più approfondita le esperienze di alcuni importanti attori di El Alto e della regione di La Paz.

Le organizzazioni della società civile

In questa sezione esamineremo il caso di due pilastri fondamentali della società civile *alteña*, la Federazione delle Giunte di Vicini (Fejuve) e la Centrale Operaia Regionale (COR). E' importante sottolineare il ruolo centrale delle estese, complesse e trasversali reti sociali micro-territoriali di tipo lavorativo, politico o di amicizia o vicinato, che, al di là delle strutturazioni "gerarchiche" delle organizzazioni sociali, hanno reso possibile e funzionale un sistema cittadino e partecipativo di sovranità territoriale capace di fortissime mobilitazioni che hanno portato ad esempio fino alle dimissioni dell'ex presidente Sanchez de Lozada nel 2003 in seguito alla guerra del gas.

*La Fejuve, Federazione di Giunte di Abitanti di El Alto*¹⁸

* *Storia*

La Fejuve, Federazione delle Giunte di Vicini della città di El Alto, nacque da un processo iniziato alla fine degli anni cinquanta con la formazione dei primi comitati di quartiere, espressioni di una richiesta propositiva di partecipazione nella gestione della comunità. L'allora *Sub-Federacion de Juntas Vecinales Ad Hoc* (Sotto-Federazione dei comitati di quartiere Ad Hoc) venne riconosciuta nel 1966 e promossa come FEJUVE dalla Confederazione Nazionale dei Comitati di Quartiere Boliviani.

¹⁶ Controllo sociale da intendere come controllo da parte della società civile sull'implementazione delle politiche e la gestione della comunità.

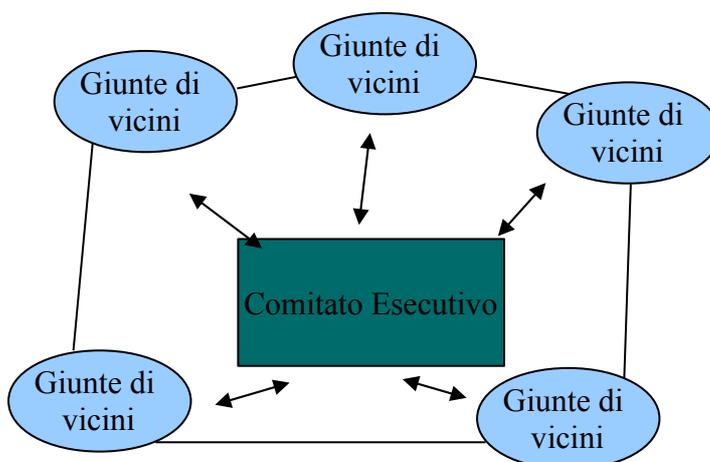
¹⁷ Álvaro García Linera (a cura di), *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*, Plural Editores. 2010

¹⁸ Vedi l'intervista all'ex presidente della Fejuve: [prima parte](#), [seconda parte](#)

Nascendo in un periodo di dittatura militare, la Fejuve assunse fra i suoi obiettivi fondamentali quello di essere un ente di partecipazione cittadina di segno opposto quindi rispetto alle pratiche antidemocratiche e totalitarie. Negli anni consolidò il suo potere di convocazione, costituendo un organo mediatore tra i quartieri, che chiedono e negoziano interessi specifici - in particolare sul tema dello sviluppo urbano - e le istituzioni. Inizialmente costituita come ente autonomo dello Stato, molto rapidamente l'organizzazione attirò l'attenzione di molti partiti politici e governi, in particolare dopo il 1988 quando El Alto diventò ufficialmente una città con la possibilità di eseguire le proprie elezioni comunali, e a seguito della promulgazione della Legge di Partecipazione Popolare¹⁹ che dal 1994 portò significativi cambiamenti istituzionali e di gestione delle risorse pubbliche. Questo contesto, sommato al rapido aumento demografico della città e alla crescita del desiderio di riconoscimento e integrazione sociale degli emigranti che raggiungevano la città sempre più numerosi, portò la Fejuve a diventare un importante attore politico capace di mobilitare la cittadinanza e di negoziare con il potere istituzionale, instaurando così un organo di partecipazione non istituzionale efficace attraverso i quali i cittadini potessero incidere sulle decisioni e la gestione della comunità.

* *Struttura*

La Fejuve è una istituzione civica e partecipativa in ambito comunale che coordina le giunte di vicini dei nove distretti urbani e dei 4 distretti rurali di El Alto per la partecipazione cittadina nella gestione della città: servizio idrico, infrastrutture e trasporto, servizi sociali, energia, ecc. In particolare, la Fejuve lavora a stretto contatto con il comune ed i municipi per le decisioni, il controllo dell'esecuzione delle politiche e decisioni a riguardo delle opere pubbliche e dei servizi, in coordinamento diretto con le autorità locali. La struttura per mezzo della quale opera la Fejuve è composta dal Comitato Esecutivo che lavora in coordinamento con le **Giunte di abitanti** (*juntas vecinales*) organizzate per distretto.



Disegno 1: Relazioni tra comitato esecutivo e giunte di vicini

¹⁹ Vedi pag 50 e ss.

Il processo di presa delle decisioni nella Fejuve parte dal basso: ogni giunta (ce ne sono circa 700) si riunisce in *assembleas vecinales*, assemblea di vicinato settimanale o mensile dove gli abitanti del quartiere discutono di problematiche, bisogni, priorità, idee e proposte. All'interno di ogni organizzazione i membri si accordano sulle questioni che ogni presidente di giunta porta nelle riunioni di distretto e negli *ampliados*, riunioni mensili convocate dal Comitato Esecutivo e partecipate da tutti i presidenti di giunta. L'*ampliado* rappresenta il primo livello decisionale federale. Il Comitato Esecutivo fa proposte, i presidenti prendono consensualmente posizione sulle questioni discusse e le decisioni vengono prese attraverso il voto: una voce per ogni distretto. Inoltre, ogni due settimane il Comitato Esecutivo e i delegati delle giunte si riuniscono di maniera consultiva per confrontarsi sull'andamento dei lavori e il funzionamento del Comitato e delle segreterie.

Il **Comitato Esecutivo**, istanza di direzione, analizza e formula, sulla base delle proposte emerse dalle giunte, proposte condivise che vengono trasmesse alle giunte nei vari distretti. Spetta poi ad ogni giunta e distretto la scelta di approvare o meno il piano proposto a seconda dei bisogni e delle necessità, sulla base delle priorità di ogni zona. Altra importante funzione del Comitato è quella di garantire i bisogni del territorio e mediare eventuali conflitti sorti all'interno del quartiere. Il Comitato Esecutivo, in carica per 2 anni, è composto da un presidente, un vicepresidente, una segreteria generale e da diverse segreterie tecniche a seconda dei differenti settori sociali (segreteria della partecipazione popolare, segreteria dei conflitti, segreteria dei giovani, segreteria dei diritti umani, segreteria delle donne, etc.). Il presidente e il vicepresidente hanno il compito di rappresentare la federazione davanti al governo locale e nazionale e a tutte le altre istituzioni. Funzioni del presidente sono, inoltre: emanare le direttive, convocare le assemblee e dirigere il Congresso Ordinario e Straordinario. Insieme alla segreteria generale, la presidenza viene eletta dal Congresso Ordinario. Per diventare un dirigente della Fejuve è necessario essere boliviano e non essere commerciante nè membro attivo di alcun partito politico.

Il **Congresso Ordinario** è la massima istanza decisionale della FEJUVE, esso elegge il Comitato Esecutivo. Si riunisce ogni due anni per stabilire il piano di lavoro biennale, definire gli obiettivi e le azioni da implementare, adottare risoluzione e rinnovare le cariche. In caso di necessità, si riunisce il **Congresso Straordinario**, che, come il Congresso Ordinario, è convocato dal comitato esecutivo ed è costituito da 4 delegati eletti per ogni giunta.

**Le "Juntas Vecinales" (giunte di abitanti)*

In una città dove l'occupazione territoriale è relativamente casuale e gli abitanti provengono da diversi settori e condizioni sociali, è fondamentale il meccanismo di identificazione con il proprio quartiere, che ancora le persone al territorio nonostante le diverse condizioni socio-economiche. Non solo vi è un'identità lavorativa e etnica: anche l'abitare in un'area specifica diventa un'appartenenza attraverso la quale è possibile costruire una pratica collettiva come dimostra appunto l'esperienza delle giunte.

Le **giunte** sono i principali elaboratori ed esecutori di piani operativi annuali della Fejuve. Per far parte di una giunta bisogna essere proprietario, inquilino o avere il domicilio in un'abitazione del quartiere ed è necessario che almeno un membro del nucleo familiare assista alle assemblee di vicinato e partecipi alle attività della giunta. Una delle caratteristiche fondamentali delle giunte è che ognuna è circoscritta a un territorio ben definito che deve contare almeno 200 membri. Gli uffici principali sono la presidenza, la vicepresidenza, la segreteria generale, le diverse segreterie tecniche (es. dei conflitti, delle opere pubbliche, dell'educazione e cultura etc.), i delegati e il portavoce. Le persone che presiedono la giunta devono vivere da almeno due anni nella zona territoriale, non essere militanti attivi di alcun partito politico, non essere pregiudicate, e non aver mai collaborato intenzionalmente con la dittatura.

Come per molte organizzazioni sociali, è attraverso le assemblee che tutti i membri, dalle segreterie alle basi, entrano in costante contatto. Convocate settimanalmente e/o mensilmente le **assemblee di vicinato**, momento di incontro fra gli abitanti, si erigono a principale momento di discussione sulle problematiche presenti nei quartieri. Gli *ampliados* invece, pilastro fondamentale nella struttura delle giunte, uniscono i due corpi essenziali che formano la Fejuve: il Comitato Esecutivo e la base, formata da tutti i suoi componenti.

Le giunte vennero istituzionalizzate (dando loro statuto di OTB, Organizzazioni Territoriali di Base) attraverso la Legge di partecipazione del 1994 che definisce queste organizzazioni enti per il controllo sociale con le quali i comuni e le municipalità devono interfacciarsi nella gestione del territorio e della comunità.

* *Storia*

Un'altra importante organizzazione di base nella zona di El Alto è la COR, *Central Obrera Regional* – Centrale Operaia Regionale di El Alto, che, con un forte potere di convocazione all'organizzazione e alla mobilitazione, ha giocato un ruolo di rilievo nelle mobilitazioni sociali degli ultimi dieci anni. La COR sorse come un ente che sin dalla sua creazione coordinò, insieme alla FEJUVE, azioni di protesta. Fra queste, la rivendicazione congiunta per la Facoltà Tecnica di El Alto e più avanti per la costituzione dell'Università Pubblica di El Alto²¹ (UPEA) oltre alle mobilitazioni popolari della guerra del gas.

Dopo la prima ondata di industrializzazione di La Paz tra gli anni '30 e '60, lo sviluppo industriale si allargò alla zona di El Alto. Sorsero molte fabbriche e il flussi crescenti di migranti portarono un importante sviluppo urbanistico tutt'ora in espansione. Nonostante questa crescita del settore operaio locale, la maggior parte delle organizzazioni sindacali si trovavano allora nella città di La Paz. Alla fine degli anni sessanta, inizi degli anni settanta, si crearono lentamente federazioni lavorative regionali nella città di El Alto, in particolare tra i commercianti e gli artigiani che, a differenza degli operai, avevano sviluppato un'identità lavorativa con un forte radicamento territoriale. Dall'unione di diverse organizzazioni sindacali della zona, nacque nel 1987 la CUTAL (*Confederacion Unica de Trabajadores de El Atlo* – Confederazione Unica dei Lavoratori di El Alto) che diventerà nel 1988 la COR, riconosciuta formalmente dalla COB durante il suo VII Congresso Ordinario.

* *Struttura*

La COR rappresenta i diversi settori occupazionali della zona organizzati in federazioni, il cui numero si è ampliato in maniera graduale. Una specificità della COR è proprio quella di rappresentare un corpo unitario nel quale convergono tutti i lavoratori della zona, che essi siano maestri, operai, lavoratori della salute, calzolai, artigiani, venditori ambulante, ecc. per difendere insieme i diritti di cittadinanza allo scopo di promuovere pratiche di partecipazione dal basso.

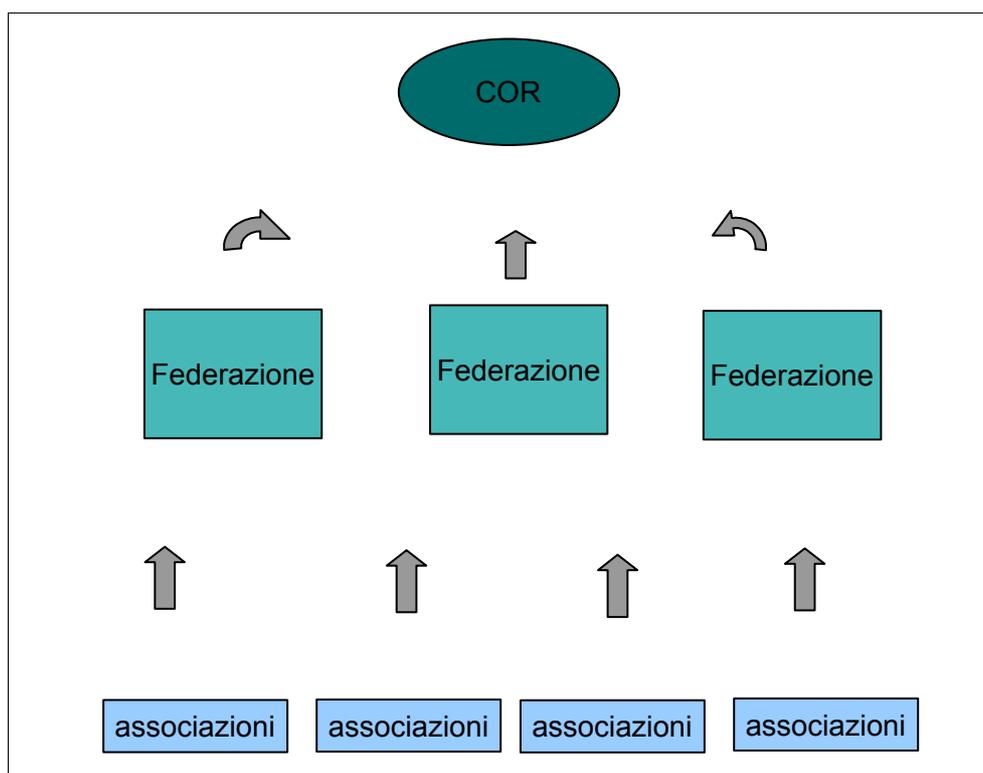
La COR si occupa di difendere per ogni settore i diritti dei lavoratori e il giusto salario, di chiedere misure che favoriscano lo sviluppo industriale ed artigianale, il varo di progetti e politiche lavorative specifiche etc. La COR ottiene maggior incidenza politica sui problemi di ogni settore lavorativo

²⁰ Vedi intervista a S. Condori, delegato della COR: [prima parte](#), [seconda parte](#)

²¹ Vedi pag. 40. Par. Le istituzioni educative. L'UPEA.

creando solidarietà fra tutti i settori e rappresentando l'intera città: se un settore è colpito, tutti reagiscono e si mobilitano qualsiasi sia il settore di appartenenza e i programmi della Centrale sono sviluppati in maniera congiunta da tutti i membri. Questa convergenza ha permesso alla COR di raggiungere una buona capacità di mobilitazione e di incidenza sul governo; a differenza di altre federazioni regionali la COR di El Alto è riuscita a costruire un percorso e delle linee politiche unitarie.

All'interno della COR, le varie attività occupazionali si organizzano in **associazioni**, formate da un minimo di 30 iscritti, fino ad un massimo di 200 persone. Queste associazioni formano a loro volta **sindacati** e **federazioni**. Attualmente si contano all'incirca 10 federazioni. Tra sindacati e federazioni, la COR raccoglie al suo interno 36 organizzazioni. Ogni associazione, sindacato, organizzazione ha il proprio regolamento interno o statuto. Un rappresentante, per essere eletto in federazione, deve avere alle spalle anni di lavoro, essere riconosciuto dalla comunità, godere della fiducia delle basi.



Disegno 2: Livelli organizzativi della COR

Il funzionamento interno della COR è molto simile a quello della Fejuve. La rappresentanza è garantita dal **Comitato Esecutivo**, l'autorità esecutiva composto da 42 membri rappresentanti dei differenti settori lavorativi con una segreteria tecnica per ogni settore. Il Comitato Esecutivo è

sottoposto alla volontà delle associazioni di base, con le quali deve consultarsi prima di prendere decisioni, attraverso un meccanismo di partecipazione allargata.

Ogni federazione e sindacato partecipa attraverso un rappresentante al Congresso Ordinario e alle assemblee *ampliados*. Il **Congresso Ordinario**, che conta circa 200 delegati, viene convocato biennialmente per eleggere i dirigenti del Comitato Esecutivo, in carica per 2 anni; per ridefinire eventualmente i statuti e le segreterie tecniche e stabilire il programma (preparato attraverso un lavoro previo di consultazione con le basi). In questo modo vengono prese le decisioni riguardo le linee direttive politiche, economiche e sociali che i dirigenti del Comitato Esecutivo devono seguire. Se il Comitato Esecutivo non rispetta le linee decise dal Congresso Ordinario, i rappresentanti delle federazioni possono richiedere un **Congresso Straordinario**, che può comunque sempre essere convocato in caso di necessità dal Comitato Esecutivo.

Ulteriore organo della COR è l'*ampliado*. Gli *ampliados* ordinari riuniscono mensilmente il delegati di ogni settore per discutere delle questioni di attualità. Ogni mese, il Comitato Esecutivo deve prendere atto delle decisioni approvate negli *ampliados*.

LA COR fa parte della COB, Centrale Operaia Boliviana, e partecipa al Congresso Ordinario Nazionale. Storicamente tuttavia non vi sono rappresentanti della COR di El Alto attivi nel Comitato Esecutivo della COB, in cui manca omogeneità nella rappresentatività territoriale e entro la quale il settore minerario è predominante, assieme ai settori salute, educazione, tessile ed idrocarburi.

Le Autorità pubbliche locali

Come visto in precedenza, esistono molte esperienze in Bolivia in cui la società civile organizzata riesce ad influire sui distinti livelli di governo, in maniera formale e strutturata (come nel caso delle Organizzazioni Territoriali di Base), o in maniera informale e non istituzionalizzata (come durante le mobilitazioni popolari dal 2000 in avanti).

Il loro esame offre un'interessante e costruttiva chiave di lettura del processo politico in atto in Bolivia. Guardando alle relazioni e dinamiche tra la società civile e le autorità, si può osservare come l'aumento dell'incidenza della cittadinanza sulla sfera politica coincide con una crescente strutturazione delle pratiche di partecipazione della società civile. Come vedremo meglio più avanti, si assiste di fatto in Bolivia ad una progressiva istituzionalizzazione della partecipazione politica della cittadinanza, formalizzando pratiche esistenti (perché parte degli usi tradizionali indigeni e contadini) ma anche

creandone di nuove.

Per illustrare da un punto di vista diverso questo fenomeno, andremo di seguito a osservare i processi partecipativi non più dalla prospettiva dei movimenti sociali ma da quella delle istituzioni pubbliche. Analizzeremo in particolare il caso della Prefettura del dipartimento di La Paz, uno dei 9 Dipartimenti²² che compongono la Bolivia.

La Prefettura del dipartimento di La Paz²³

** Obiettivi e competenze*

La principale competenza della Prefettura è di carattere politico: è l'organo esecutivo che amministra il dipartimento di La Paz, che comprende venti province e ottantaquattro comuni. La Prefettura ha il compito di garantire i bisogni primari della popolazione, come le infrastrutture, l'energia, l'acqua potabile, i servizi sociali come istruzione e sanità (anch'essi amministrati direttamente dalla Prefettura).

Fra le varie attribuzioni di competenza, la Prefettura si fa ad esempio carico di garantire ai cittadini l'accesso all'acqua, in una zona in cui si risentono già gli impatti dei cambiamenti climatici visibili nel rapido scioglimento dei ghiacciai andini. Di fronte ad un accesso all'acqua sempre più problematico, la Prefettura ha sviluppato piani e programmi, ad esempio progetti di trivellazione per la raccolta dell'acqua in profondità o la realizzazione di piccole dighe e laghi artificiali per garantire l'approvvigionamento della popolazione per il consumo umano e l'agricoltura.

Le infrastrutture costituiscono un altro elemento di competenza della Prefettura, la quale si occupa dell'intero piano di sviluppo infrastrutturale dipartimentale, dalla progettazione, alla costruzione, al mantenimento. Anche la distribuzione di energia elettrica è competenza della Prefettura che, insieme ai municipi, sviluppa e realizza un programma di espansione della rete elettrica a tutta la popolazione.

Tra i suoi compiti vi è quello di risolvere i problemi legati alla definizione dei confini tra comunità, comuni e province e le eventuali dispute interne. E' anche competente nell'ambito delle politiche sociali, sull'educazione e la salute, e sviluppa programmi sociali rivolti con particolare attenzione ai bambini, agli adolescenti e alle donne.

²² I Dipartimenti boliviani corrispondono alle Regioni italiane.

²³ Vedi l'intervista all'allora Prefetto di La Paz, Pablo Ramos Sanchez: [prima parte](#), [seconda parte](#)

Nelle valutazioni sul lavoro effettuato dall'amministrazione nel 2008, la Prefettura definisce obiettivi delle sue politiche: *il miglioramento delle condizioni sociali e della qualità di vita e il superamento delle problematiche inerenti all'esclusione sociale e al degrado ambientale, tendendo, nel rispetto dei diritti umani, verso uno sviluppo umano sostenibile e democratico che curi in particolar modo le tematiche dell'educazione, della salute e della sostenibilità ambientale*²⁴.

Le autorità dipartimentali considerano obiettivi prioritari: la riduzione della povertà nell'area rurale e della povertà estrema nell'area urbana; l'integrazione sociale e produttiva delle persone; l'impiego di un sistema di salute unico, interculturale, comunitario e solidario; la trasformazione del sistema educativo; la decolonizzazione della giustizia e la difesa dei diritti fondamentali dal punto di vista multiculturale; la riduzione delle debolezze sociali, economiche, politiche e culturali; le questioni generazionali, di genere e persone disabili.

** Struttura e partecipazione*

Il processo di partecipazione della società civile alle attività dell'amministrazione dipartimentale è caratterizzato da una diretta interazione consultiva, propositiva e di controllo sociale nel sistema amministrativo. Vedremo di seguito come gli interventi della società civile organizzata si intrecciano nel funzionamento esecutivo delle competenze della Prefettura.

Ogni anno, il **Consiglio Dipartimentale**, formato dai rappresentanti delle venti province²⁵ e presieduto dal Prefetto, definisce la programmazione operativa annuale che presenta le linee politiche e il piano d'azione della Prefettura. Le sue principali mansioni sono innanzitutto amministrative, economiche e sociali. Uno dei compiti dei Consiglieri consiste nel raccogliere richieste e proposte della popolazione attraverso il dialogo con le varie organizzazioni cittadine (ayllu, sindacati, federazioni e altre forme di aggruppamento comunitario) e nel condividerle con il resto del consiglio. In tal modo si garantisce che la programmazione annuale tenga conto delle necessità delle comunità, le cui proposte verranno poi, a seconda della priorità del tema trattato e della forza politica della richiesta, discusse e integrate nei programmi della prefettura stabiliti attraverso la consulta e il voto del Consiglio.

Le comunità dunque intervengono direttamente nella definizione dei progetti, mentre i compiti inerenti alla preparazione, all'approvazione e all'amministrazione di questi spettano alla Prefettura. Inoltre, la corretta implementazione delle politiche è monitorata dal **controllo sociale** esercitato dalla

²⁴ AA.VV, Memoria anual de gestion 2008, Prefectura del Departamento de La Paz.

²⁵ Non più di 30 rappresentanti per Provincia.

società civile organizzata, come stabilito dalla nuova Costituzione Boliviana, attraverso il quale le comunità partecipano allo sviluppo territoriale, alla formulazione di studi di fattibilità e alla valutazione dei progetti. In pratica, il controllo sociale avviene attraverso la voce dei cittadini rappresentati dalle organizzazioni sociali di base su un determinato progetto o politica. Nel momento in cui si scoprono delle irregolarità, il compito di sorveglianza della questione passerà nelle mani del Consiglio Dipartimentale, che investito di potere giuridico, può decidere di arrestare o modificare un progetto, rimanendo il primo garante e responsabile del suo compimento.

La partecipazione politica della società civile si manifesta a tutti i livelli decisionali, dalla definizione e progettazione, alla realizzazione e al monitoraggio dei progetti e delle politiche. Una delle difficoltà principali di questo sistema sta nell'organizzazione pratica dei processi di partecipazione e controllo sociale. Dal momento che vi sono numerose organizzazioni, ognuna con i propri rappresentanti e le proprie peculiarità e modalità, le discussioni sono numerose e la sfida in atto consiste proprio nel garantire processi inclusivi che raccolgano tutti.

Le istituzioni educative

L'UPEA, Università Pubblica di El Alto²⁶

Un esempio emblematico della cultura di partecipazione in Bolivia è quello della gestione delle università. In effetti, dal 1955, tutte le università pubbliche sono amministrate da un governo paritario docenti-studenti. Il consiglio universitario è formato al 50% da studenti e al 50% da docenti. Le autorità accademiche vengono elette attraverso il voto paritario, segreto e ponderato dai membri del consiglio: 50% del voto è determinato dagli studenti, 50% dai docenti.

Fra le varie esperienze accademiche in Bolivia, L'UPEA ha una storia molto significativa. Nasce nel 2000 di seguito alle mobilitazioni della cittadinanza, soprattutto giovanile, che chiedeva da anni, anche attraverso la COR e la Fejuve, la creazione di un università nella città di El Alto. Già dal 1989, la pressione popolare era riuscita ad ottenere la realizzazione dei primi palazzi e a costituire un'università tecnica che diventerà poi con l'approvazione della legge n°2115, l'Università Pubblica di El Alto. Lo statuto di autonomia richiesto dai studenti e docenti non viene però attribuito, causando ulteriori mobilitazioni.

E' importante sottolineare che la creazione dell'UPEA corrisponde ad un momento storico di mobilitazione per la regione e per tutto il paese e si inserisce in un percorso in cui il protagonismo

²⁶ Vedi le interviste realizzate all'UPEA: [prima parte](#), [seconda parte](#), [terza parte](#), [quarta parte](#), [quinta parte](#)

della società civile ha portato numerosi cambiamenti fondamentali nel paese: l'espulsione delle multinazionali del gas e dell'acqua, la caduta del governo Sanchez de Lozada, fino alla nazionalizzazione degli idrocarburi e all'elezione del governo Morales nel 2005.

L'UPEA è quindi un'università auto-costituita, indipendente e partecipata, istituita grazie all'impegno dei movimenti sociali della città. Come tutte le altre università, vige all'UPEA il co-governo, che a El Alto viene però rimesso in discussione e adattato alle esigenze di quella realtà così singolare. All'UPEA non vale il voto paritario ma il voto universale: ogni testa vale un voto, indistintamente, si tratti di docenti o studenti.

Il Tri governo

In tutte le Università boliviane si pratica il co-governo. Nell'Università Nazionale Secolo XX (Nord Potosi), unico caso nel paese, si pratica invece dal 1985 il cosiddetto "Tri-Governo". Il Co-Governo corrisponde ad un sistema Occidentale paritario, con una parità al 50%, ciò significa che in un consiglio universitario sono presenti in uguale numero docenti e studenti.

Il sistema di Tri-Governo prevede invece una struttura composta da due corpi accademici (studenti e docenti) e uno di lavoratori (del settore minerario), ciascuno dei quali ha i suoi rappresentanti. Questa formula singolare si spiega con la lunga storia di estrazione mineraria della zona, che ne ha condizionato la struttura economica ma anche le tendenze educative. Presieduto dal Rettore, l'Ateneo in regime di tri-governo ha sempre come vice Rettore un lavoratore minerario. Il Rettore viene eletto attraverso il voto paritario tra docenti e studenti, mentre il vice Rettore viene nominato dalla Federazione Sindacale dei Lavoratori in Miniera della Bolivia. Le decisioni vengono prese in maniera consensuale dall'unione tra tutti i membri: tutti devono concordare sulle decisioni e il dissenso di uno solo rimette in discussione il tutto, finché non si raggiunge ad un accordo unanime.

Come accennato, questo tipo di gestione dell'università si basa su una prospettiva culturale tutta boliviana dove il settore minerario, per la sua storica importanza nella lotta contro l'oppressione, ha fortemente marcato l'immaginario collettivo e le pratiche alternative di democrazia. Il tri-governo si trova così ancorato alle esperienze passate delle scuole ed università del sindacato minerario.

** Struttura*

La struttura dell'UPEA consta di un Congresso Generale, composto da quattro studenti e quattro

docenti per ciascun dipartimento dell'università. Tale Congresso si riunisce ogni tre anni per discutere e decidere sulle tematiche inerenti allo Statuto, al regolamento, alla politica universitaria e alle strategie di azione.

Due volte all'anno invece, si riunisce l'assemblea generale, che ha il compito di monitorare e stimolare l'implementazione del piano approvato del Congresso. Vengono convocate assemblee ordinarie all'inizio e alla fine di ogni amministrazione e assemblee straordinarie ogni volta che è necessario affrontare una problematica specifica o assumere decisioni. Le assemblee sono aperte a tutti, con l'obbligo di presenza di almeno un rappresentante per dipartimento.

Ogni dipartimento è dotato di un Consiglio che si riunisce ogni una o due settimane, a seconda dei bisogni per discutere delle problematiche emergenti. Ogni dipartimento è presieduto da un direttore, eletto da studenti e docenti, tramite il voto universale. La carica ha durata biennale. Il dipartimento può riunirsi anche in assemblee autonome aperte a tutti e convocate dal consiglio per discutere dei problemi interni. Le decisioni prese da ogni dipartimento vengono portate al Congresso Generale.

Il sistema universitario dell'UPEA, autonomo e innovativo, è in fase di sperimentazione. Alcune pratiche di gestione e amministrazione, non del tutto definite, si sviluppano in maniera dinamica per rispondere alle necessità e alle criticità che emergono nei processi partecipativi e decisionali. Il processo di continuo rimodellamento dell'UPEA tende verso l'armonizzazione tra istituzioni accademiche classiche e pratiche tradizionali andine. L'obiettivo è quello di promuovere forme di educazione plurali e modelli di partecipazione più ampi possibile, in una prospettiva inserita nel percorso nazionale di costruzione di un modello di società alternativo basato sulla plurinazionalità e sui diritti della Madre Terra.

1.3 L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE CITTADINA*

*a cura di *Marica Di Pierri*, giornalista

A Sud / CDCA, Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali

La nuova costituzione politica Boliviana, approvata dall'Assemblea Costituente nell'ottobre 2008 e entrata in vigore grazie al voto favorevole di oltre il 61% dei votanti dopo il referendum popolare del gennaio 2009, include dentro la struttura e l'organizzazione funzionale dello Stato gli assi trasversali – che permeano tutti i livelli di governo – della partecipazione e del controllo sociale.

La questione di garantire alla società civile un ruolo maggiormente attivo nella presa delle decisioni pubbliche (siano esse destinate ad agire sul livello locale o nazionale) era stata centrale nel dibattito costituente. I decenni precedenti, contraddistinti da governi allineati al cosiddetto Consenso di Washington, e i secoli di esclusione dalle cariche pubbliche della maggioranza della popolazione, di origine indigena, avevano reso questa aspirazione alla democratizzazione delle istituzioni e all'allargamento della partecipazione una delle principali preoccupazione dell'assemblea costituente.

Secondo il Cedib – Centro di Informazione e Documentazione della Bolivia, *“anche se il meccanismo di partecipazione e controllo sociale si relaciona all'esercizio di diritti, il volerne pianificare la riconduzione agli interessi popolari non implica unicamente la conquista di garanzie per il suo esercizio ma rende altresì necessario comprendere la portata che ha avuto come meccanismo inserito nei processi di modernizzazione e riforma statale imposti dagli organismi internazionali nella decade dei '90. [...] Le riforme statali nella regione latinoamericana in generale e in Bolivia in particolare, sono state determinate da aggiustamenti strutturali del sistema economico e politico compiuti al fine di adeguare il modello statale al nuovo ordine di mercato globalizzato; concretamente i meccanismi di partecipazione imposti in questo ambito hanno avuto come obiettivo quello di ridurre gli spazi reali di incidenza della società civile nella vita politica nazionale”*.

In tal senso va intesa la riforma degli istituti di partecipazione e controllo sociale previsti in linea generale dalla Costituzione e ripresi nelle norme attuative varate dal governo boliviano dal 2009 ad oggi: la costruzione di un nuovo meccanismo di partecipazione implicava necessariamente la previa decostruzione del modello ereditato dai governi di orientamento neoliberista.

Ne sono un esempio i contenuti del Manifesto sulla partecipazione e il controllo sociale, che rappresenta la dichiarazione finale emersa nel settembre 2009 (pochi mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale) dall'incontro nazionale delle Organizzazioni Popolari Urbane.

Nel manifesto veniva formulata una serie di suggerimenti e contributi per l'elaborazione di un nuovo modello.

Manifesto su partecipazione e controllo sociale

Incontro Nazionale Organizzazioni Popolari Urbane

Diverse organizzazioni popolari urbane di Santa Cruz, Tarija, Oruro, La Paz, El Alto, Potosí, Sucre e Cochabamba riunite a Vinto, Cochabamba nei giorni 4 e 5 Settembre 2009, hanno analizzato e discusso dei meccanismi di partecipazione e controllo sociale in Bolivia. Allo stesso modo, hanno dibattuto ed elaborato alcuni contenuti e proposte nuove per contribuire al dibattito sulla costruzione di un nuovo modello di partecipazione e controllo sociale che superi i limitati schemi della Legge di Partecipazione Popolare dell'anno 94 e permetta una reale partecipazione politica della popolazione nella ricerca di migliori condizioni di vita.

Frutto di tale dibattito, trasmettiamo all'opinione pubblica il seguente Manifesto.

1° In questi oltre 15 anni di validità della Legge 1551 sulla Partecipazione Popolare (LPP), elaborata senza partecipazione della popolazione durante il primo governo di Sánchez de Lozada, le fasce sociali più vulnerabili, residenti nelle aree urbane, sono state testimoni dell'evidenza che questa legge non ha risolto in alcun modo le gravi problematiche sociali e lo stato di emarginazione culturale. Lo sviluppo integrale di tali meccanismi è stato a lungo posticipato.

Le nostre organizzazioni si sono viste frammentate, disarticolate, soggette subordinazione e clientelismi da parte delle autorità dei governi municipali. La corruzione in questi governi si è andata diffondendo, trasferendosi in molti casi a dirigenti e vigilanti. I Comitati di Vigilanza si sono allontanati dalle loro basi, hanno funzionato come appendici subordinate alle autorità municipali e non hanno compiuto in definitiva il ruolo di difesa gli interessi della popolazione, né al di controllo effettivo della gestione pubblica. Allo stesso tempo, la LPP ha limitato la partecipazione all'ambito locale e non ha permesso che venisse esercitata a livello dipartimentale e nazionale. Nell'ambito municipale, non si è neppure permessa l'instaurazione di un modello di reale partecipazione nella presa di decisioni sulle risorse municipali, ma solo nell'ambito della cosiddetta Co-partecipazione Tributaria. Ancora meno, come organizzazioni, abbiamo potuto avere incidenza nelle politiche municipali e nelle decisioni più importanti dei governi locali.

2°, Perciò, in un contesto di cambiamento, con la nuova CPE che apre maggiori spazi di partecipazione, affermiamo che è necessario superare il modello di partecipazione previsto dalla LPP e dalla legge sulle municipalità. Dobbiamo partire da un'altro concetto di partecipazione che, per noi, si incentra nella capacità di decidere e nella capacità di esercitare potere popolare al fine di modificare la realtà. La partecipazione ed il controllo sociale sono diritti inalienabili di tutta la popolazione ed è dovere dello Stato garantire il loro compimento. A partire dalla nuova legge di partecipazione e controllo sociale, è tutta la cittadinanza, attraverso le sue organizzazioni ed articolazioni, a dover esercitare in maniera diretta e senza intermediari la partecipazione ed il controllo sociale: la legge non deve definire incarichi in capo a soggetti specifici, come previsto nella LPP con le OTBs ed i Comitati di Vigilanza.

3°, In base a ciò, urge creare una struttura organizzativa che parta da noi stessi e non dallo Stato. Siamo noi, l'insieme

di tutte le organizzazioni di base, che dobbiamo articolarci dai nostri quartieri e distretti, creando nuove strutture ampie, orizzontali, inclusive e partecipative. È a partire da questi spazi che dobbiamo generare una struttura di partecipazione e controllo sociale che, partendo dalle basi, arrivi a tutti i livelli dello Stato (municipale, dipartimentale e nazionale) in maniera trasversale.

4°, Lo Stato, nell'ambito di questo nuovo modello, deve promuovere e garantire il compimento del diritto alla partecipazione e controllo sociale della popolazione. In tal senso, non deve regolamentare la nostra partecipazione, bensì generare spazi di socializzazione, di informazione sulla gestione pubblica, rispettare le organizzazioni sociali e sanzionare ogni tentativo di cooptazione e subordinazione clientelare da parte di autorità e funzionari pubblici di istanze nazionali, dipartimentali e municipali. Deve assicurare il varo di una legge unica di partecipazione e controllo sociale che difenda la popolazione dagli interessi di gruppi di potere che possono prendere il controllo negli spazi pubblici.

5°, Pertanto, l'attuale governo che rappresenta le speranze di ampi settori popolari, deve impegnarsi affinché il processo di elaborazione della nuova legge di Partecipazione e Controllo Sociale parta raccogliendo ampiamente le proposte delle organizzazioni popolari e non cada nella tentazione di elaborare una legge con alcuni tecnici e consulenti, escludendo la popolazione.

6°, Da parte nostra, a partire da questo incontro assumiamo l'impegno di giocare un ruolo da protagonisti nell'elaborazione di una proposta di legge di Partecipazione e Controllo Sociale che rappresenti gli interessi e le richieste dei settori popolari urbani del nostro paese. Perciò cominciamo fondando una Commissione di Coordinazione Nazionale delle organizzazioni popolari che si occuperà di raccogliere proposte dalle organizzazioni a questo scopo. Allo stesso tempo, convochiamo tutte le organizzazioni popolari dell'area urbana e rurale del paese a unirsi a questo manifesto.

Firmato a Vinto, Cochabamba, il 5 Settembre del 2009

89 partecipanti di varie organizzazioni popolari urbane, tra Giunte Comunali, OTBs, Comitati dell'Acqua, Comitati popolari di Salute, Giunte delle Scuole, gruppi di donne, raggruppamenti giovanili, raggruppamenti di comunicatori popolari e vicini e vicine di Santa Croce, La Pace, L'Alto, Oruro, Tarija, Sucre, Potosí e Cochabamba.

Nell'excursus che segue passeremo in rassegna le principali leggi varate sul tema dagli anni '90 ad oggi.

Le leggi e gli istituti sulla partecipazione nelle riforme dello Stato neoliberale

Nell'ambito delle riforme strutturali imposte, come ricordato, a partire dagli anni '90 dagli organismi internazionali e fedelmente seguite dai governi dell'epoca, la Bolivia accettò di varare politiche di privatizzazione dei settori strategici dello stato e delle risorse naturali, di taglio alla spesa

pubblica e smantellamento dello stato sociale (il poco esistente) e di apertura incondizionata dell'economia nazionale al mercato globale. Le argomentazioni utilizzate per giustificare il ricorso a misure economiche e politiche destinate ad incidere in maniera profonda sulla struttura socioeconomica del paese furono, come negli altri paesi del continente, gli specchietti per le allodole dello sviluppo economico e dell'allargamento degli spazi democratici.

Da un lato questo comportò la scelta di campo della Bolivia di rimanere un paese sostanzialmente fornitore di materie prime non lavorate (come tutti i paesi cosiddetti in via di sviluppo). Dall'altro le riforme strutturali si accompagnarono ad un decentramento politico amministrativo, coniugato alla progressiva riduzione delle funzioni dello Stato, sia in materia economica che in materia di politiche sociali.

Questi "aggiustamenti" intendevano creare, nelle equivoche intenzioni dei governi allineati alla dottrina del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, una "*cultura della stabilità, che si opponesse alla vocazione alla conflittualità propria dei movimenti sociali boliviani e dei sindacati, considerata incompatibile con i principi della democrazia*"²⁷. Il decentramento, in tale ottica, diveniva strumento di maggior controllo territoriale e quindi di democrazia, nonché garanzia di riduzione della conflittualità sociale.

Ley de participación popular (1994)

La Legge di Partecipazione Popolare (LPP), Ley 1551/94, fu varata nel 1994 dal governo di Gonzalo Sanchez de Lozada, al fine di dare copertura normativa al processo di decentralizzazione intrapreso dal paese. In particolare la legge trasferisce nuove competenze e nuove risorse ai municipi urbani e rurali (di recente creazione), che diventano in tale disegno l'unità di base della struttura amministrativa dello stato, entro la quale venivano previsti (e in tal modo contestualmente limitati al livello locale) i meccanismi di partecipazione. Essi inoltre venivano sostanzialmente assoggettati alla mediazione dei partiti politici e organizzati secondo meccanismi di rappresentanza.

La partecipazione della società civile regolamentata dalla LPP prevedeva la possibilità per la società civile di partecipare alle decisioni assunte su una parte delle risorse in disponibilità dei municipi. Si stabiliva però l'istituzione di nuovi attori della società civile, definiti a livello territoriale, col chiaro fine di permettere a questi nuovi soggetti di sostituirsi alle organizzazioni popolari esistenti e ai sindacati,

²⁷ Cfr. Ceprid - Centro Estudios Politicos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo. "*Participacion Social en las Reformas del Estado Neoliberal*". Bolivia 2010

titolari da sempre del ruolo, pur non formalmente istituzionalizzato, di portatori delle istanze popolari presso gli enti pubblici.

Inoltre, la partecipazione e il controllo sociale venivano trattati nella LPP come aspetti separati l'uno dall'altro, per di più affidati ad attori distinti. Da una parte le Organizzazioni Territoriali di Base (Otb), dall'altro di Comitati di Vigilanza, le prime incaricate di partecipare attraverso rigide regolamentazione degli istituti partecipativi, i secondi di controllare l'operato delle autorità pubbliche. In pratica la partecipazione popolare si concretizzava nella facoltà di eleggere propri rappresentanti, troppo spesso cooptati da formazioni politiche o lobby di potere. Il particolare gli istituti di controllo propriamente detto si concretizzavano in una mera attività di monitoraggio, senza la previsione di alcun potere sanzionatorio né alcuna incidenza reale nella gestione pubblica.

Le Otb potevano essere juntas vecinales (giunte di quartiere), federazioni di contadini o organizzazioni tradizionali locali. Il loro campo di azione era limitato: la funzione di rappresentanza della comunità di fronte all'amministrazione municipale era limitata al diritto di informazione, consulenza, cooperazione e controllo. Le Otb avevano il diritto di muovere proposte tese allo sviluppo municipale e di partecipare all'elaborazione dei Piani di Sviluppo Municipale (PDM). I comitati di vigilanza invece, avevano potere di vigilanza sull'esecuzione delle attività e la realizzazione della politiche contenute nel PDM approvati dal Consiglio Municipale.

In pratica, tanto le Otb che i comitati di vigilanza erano privi di ogni facoltà di decisione. L'accesso al potere di decisione presso le amministrazioni pubbliche, seppur locali, rimaneva affare riservato ai partiti: *“a prescindere dal riconoscimento formale di modelli tradizionali indigeni di governo e rappresentazione, i partiti continuano ad essere gli unici che possono partecipare alle elezioni municipali. [...] Allo stesso modo, le Otb devono assicurarsi di poter contare sull'appoggio di un partito se vogliono che i loro interessi vengano presi in considerazione dalle amministrazioni a livello decisionale. È su questo livello che si articola la critica dei sindacati e delle organizzazioni indigene.”*²⁸.

Questa pretesa “democratizzazione dello stato” calata dall'alto si scontrava sin da principio con una concezione di fondo molto diversa della partecipazione politica, specialmente in riferimento alle comunità rurali ed indigene. Mentre il concetto di partecipazione politica e la rivendicazione dell'autogestione e dell'autodeterminazione difesi dalle organizzazioni contadine e indigene sono radicate nelle loro tradizioni culturali ed ancestrali, lo stato concepisce forme di partecipazione in

²⁸ Cfr. ADLAF - Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, Fondazione Friedrich-Ebert, *“Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”*, 1997. Pubblicato in: Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/ Maihold, Günther (eds.): *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 133-146

accordo al modello delle democrazie liberali. In tal senso, *“l’integrazione politica della popolazione rurale mediante i meccanismi dell’LPP comporta come conseguenza l’ampliamento delle influenze esterne nelle comunità rurali. Ciò costituisce per tali comunità un cambiamento profondo nella struttura socio-politica. In fondo, la LPP rappresentò una strategia per istituzionalizzare ie “rendere praticabile” il nuovo stato a livello locale.*²⁹”

Dal punto di vista politico, la legge non contava su un consenso unanime. I partiti di sinistra, i sindacati, le organizzazioni contadine la rifiutarono da principio accusandola di essere parziale ed insufficiente a garantire una reale partecipazione popolare.

Dal punto di vista economico, la LPP pretendeva di coniugare il decentramento con una partecipazione sociale ampia, ma una delle condizioni essenziali per la riuscita di tale esperimento era il trasferimento di risorse finanziarie dal livello statale a quello municipale, cioè la redistribuzione di parte delle imposte versate. Le percentuali stabilite tuttavia (20% della rendita interna e doganale, da distribuire ai municipi in base al numero degli abitanti), assieme alla possibilità prevista di istituire nuove imposte comunali, non erano in alcun modo sufficienti a garantire ai municipi l’espletamento delle funzioni previste. Le esperienze riportate da molte comunità rurali rivelano l’entità delle difficoltà da affrontare nell’applicazione della normativa ribadendo l’insufficienza delle misure di appoggio disposte per l’implementazione della LPP.

La LPP era parte di un pacchetto di riforme della coalizione di governo formata dai partiti MNR-MBL (1993-97) e guidata come ricordata da Sánchez de Lozada (MNR). Altre riforme riguardavano la riforma della costituzione, la legge di capitalizzazione, la riforma educativa, la legge per la decentralizzazione e la legge agraria, approvata alla fine del 1996.

Il primo passo verso la costruzione di un nuovo ordine fu la riforma costituzionale del 1994, con la quale vennero create nuove strutture amministrative, tra cui lo spostamento di competenze a livello dipartimentale (regionale) e la creazione dei governi municipali, dotati di funzioni normative, esecutive e tecniche ed inserite nelle giurisdizioni territoriali. Con questa riforma vennero trasferite competenze dello stato centrale ai 311 municipi rurali, le cui autorità sono definite “governi locali autonomi” nella Legge sui Municipi del 1999.

²⁹ Cfr. ADLAF - Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, Fondazione Friedrich-Ebert, *“Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”*, 1997. Pubblicato in: Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/ Maihold, Günther (eds.): *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*. Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 133-146

Come è ovvio, le riforme ebbero grande appoggio dalla comunità internazionale, essendo “suggerite” e caldegiate dagli organismi finanziari internazionali. Secondo le analisi a posteriori svolte da diversi istituti di ricerca boliviani “*si trattò – invece – di un processo di riforma lontano dagli interessi della gente, che tentò di neutralizzare l’esplosiva conflittualità sociale tradendo le istanze popolari e frammentando l’azione della società civile per difendere la stabilità dello stato neoliberale che si andava installando. In corrispondenza al sorgere di questo nuovo modello di governo, le riforme politiche produssero l’annichilimento dello Stato, il debilitamento delle istituzioni pubbliche e l’evasione della responsabilità statale in materia di politiche sociali; queste ultime finirono con l’essere del tutto subordinate al boom delle privatizzazioni (delle pensioni, dei servizi pubblici etc.). D’altro canto, la propagandata modernizzazione della democrazia, fu diretta soprattutto a condizionare il diritto di partecipazione politica all’atto elettorale e al voto individuale. La moderna democrazia sosteneva di perseguire lo spostamento del potere onnipotente dello Stato verso la società, ridurre l’autorità che deteneva per rafforzare e promuovere le libertà. In fondo, tuttavia, queste libertà non erano altre che quelle del mercato, per il quale la deregolamentazione e le privatizzazioni apparirono come una necessità per il perseguimento dello sviluppo, basato sul principio della libera concorrenza. La società civile restò dunque in ogni caso subordinata agli interessi economici, e concetti come “cittadino” vennero assimilati a quelli di “cliente” o “consumatore” [...] Le conseguenze delle riforme imposte dallo stato neoliberale sono note ai più: a livello economico il paese assistette all’aggravamento dell’esclusione sociale e dei livelli di povertà oltre che all’impoverimento dell’economia nazionale e al saccheggio indiscriminato delle risorse naturali. A livello sociale, la frammentazione imposta dalla LPP ridusse l’orizzonte politico delle organizzazioni territoriali che andavano emergendo; favorì la legittimazione della cooptazione politico-partitica nei meccanismi di partecipazione; debilitò le organizzazioni sindacali e nazionali; aiutò la diffusione della corruzione e restrinse gli spazi di partecipazione sociale al livello locale; la democrazia si ridusse ad un atto caricaturale nel quale la partecipazione politica della maggioranza rimase mediata dalla rappresentanza di una minoranza privilegiata o arrivista organizzata in partiti politici funzionali al modello neoliberale”.*³⁰

Critiche dei movimenti sociali alla LPP

La critica dei sindacati e delle organizzazioni indigene alla LPP si riferisce a tre aspetti centrali:

1. I nuovi limiti municipali creati recentemente non coincidono spesso coi limiti territoriali etnici tradizionali, essi cioè contribuiscono a dividere le comunità etniche. Ciò mette a rischio la sopravvivenza delle strutture sociopolitiche e socioeconomiche tradizionali esistenti da secoli.
2. Il potere dei partiti e la loro influenza si estendono per effetto della legge sulle forme di organizzazione tradizionali dei popoli originari e delle comunità rurali, come sui loro rappresentanti e su altre organizzazioni popolari

³⁰Cfr. Ceprid – Centro Estudios Politicos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo. “*Participacion Social en las Reformas del Estado Neoliberal*”. Bolivia 2010

indipendenti. La creazione di nuovi canali di influenza politico-partitica rischia di debilitare e finire per cooptare le organizzazioni politiche, i movimenti sociali e le loro rispettive strutture, ostacolando il loro consolidamento indipendente da ogni forza politica.

3. Diversi compiti prima affidati allo Stato vengono trasferiti alle comunità. Una lettura critica di questo fenomeno porta a leggersi un ennesimo strumento per consolidare la ristrutturazione neoliberale della società e dello stato. L'impianto normativo vigente istituzionalizza la privatizzazione di politiche sociali prima a carico dello stato lasciando paradossalmente ai poveri il compito di amministrare la propria povertà.

La Confederazione Indigena dell'Oriente Boliviano chiese (1995/96) ampie modifiche alla legge. Tutte le organizzazioni indigene contadine del paese venivano da rivendicazioni circa la necessità di una riforma della democrazia tale da garantire la partecipazione delle istanze sociali nelle decisioni pubbliche. Tuttavia, le visioni dei movimenti indigeni andini e quelle dei movimenti indigeni dell'oriente amazzonico sono a volte differenti. Ciò si spiega con la grande diversità esistente tra la cultura, l'ambiente naturale, i processi storici regionali distinti che hanno vissuto le due zone. Sulla LPP ad esempio, le organizzazioni dei popoli indigeni dell'oriente, dell'Amazzonia e del Chaco si adoperarono per adattarsi rapidamente alla Legge di Partecipazione Popolare ed incominciarono a formare la loro gente a livello locale, affinché potesse svolgere i compiti previsti, ma parallelamente provarono, attraverso negoziazioni col governo di Sánchez de Lozada, a modificare la legge in base alle proprie necessità e ad portare avanti le proprie richieste. Tra esse: l'accettazione di autorità tradizionali ed organizzazioni indigene alle elezioni municipali; il riordinamento territoriale dei municipi in base ai limiti tradizionali delle comunità indigene, sia degli ayllus andini, i tentas guarani o gli insediamenti dei gruppi etnici dell'oriente boliviano; il diritto di partecipazione e di consultazione previa e informata quando si tratti dell'utilizzo delle risorse naturali, della pianificazione e sviluppo e delle aree educazione e salute. Le istanze rimasero tali in larghissima parte. Vennero adottate delle misure-tampone, per esempio, laddove le zone di insediamento tradizionale non coincidevano coi limiti municipali si apriva alla possibilità di creare distretti che oltrepassassero i limiti municipali.

Di atteggiamento opposto, sulla LPP le organizzazioni dei popoli andini, assieme alla COB, Centrale Operaia Boliviana, hanno tenuto da principio una posizione di netta contrarietà alle riforme in atto per i primi anni, passando in seguito ad una apertura al dialogo con le forze di governo sui meccanismi di partecipazione e come migliorarli.

In base a quanto sin qui esposto, di certo la LPP ha influito sull'indebolimento delle organizzazioni sociali cui è corrisposto un rafforzamento dei partiti a livello locale. Ma questo rinvigimento dei partiti accade a scapito di quei soggetti che erano stati sino ad allora terminali finali delle istanze di rappresentazione di interesse e punto di riferimento ideologico per gran parte delle comunità indigene e rurali, ovvero le organizzazioni sociali di base e le autorità tradizionali. In alcun modo si può insomma presumere che ciò abbia come effetto l'allargamento o il rafforzamento della partecipazione popolare ma, al contrario, la condanna alla disarticolazione dei processi esistenti.

Ley de dialogo nacional (2001)

Altro esempio di normativa diretta (almeno nelle intenzioni e pur nel contesto dello stato neoliberale), a risolvere problemi o istanze sociali e popolari, è la Ley del Dialogo Nacional 2000 (ley n°2235 del 2001) – Legge di Dialogo Nazionale, anche essa non esente da criticità e insuccessi nell'applicazione.

Lanciato nel maggio del 2000, il Dialogo Nazionale II (il primo processo di Dialogo Nazionale era stato avviato nel 1997, rivelandosi un fragoroso insuccesso) si focalizzò sulla Strategia per la Riduzione della Povertà (PRSP). L'UNDP, Dipartimento per lo Sviluppo delle Nazioni Unite, finanziò con 300.000 dollari iniziative di consultazione popolare proposte dalla società civile. Le donazioni ebbero come destinatarie 8 organizzazioni, la maggiore delle quali fu la Conferenza Episcopale.

Il processo coinvolse oltre 2000 persone di 300 municipi in una serie di tavole rotonde a livello municipale, regionale e nazionale. Si sollecitò ad ogni municipio l'invio di quattro rappresentanti ad ogni incontro: il sindaco, un consigliere del partito di opposizione, il presidente del comitato di vigilanza e una donna rappresentante della società civile. Vennero invitati a partecipare anche rappresentanti del governo nazionali, imprenditori, comunità indigene, associazioni di cittadini e sindacati.

Il processo del secondo Dialogo Nazionale si concluse nel 2001 con la promulgazione della Legge di Dialogo Nazionale 2000, che stabilisce il contesto legale per l'implementazione del PRSP. La legge di dialogo stabilisce che il processo si realizzi almeno ogni 3 anni.

Una differenza chiave tra il primo e il secondo dialogo nazionale fu che il primo coinvolse esclusivamente le componenti della società civile provenienti da organizzazioni a livello nazionale, mentre il secondo arrivò a coinvolgere rappresentanti dipartimentali e municipali. Dal punto di vista metodologico venne utilizzato il metodo partecipativo ZOPP, con particolare attenzione alla costruzione del consenso.

Alla fine del processo di dialogo venne fuori una Strategia nazionale per la Riduzione della povertà articolata in tre parti, discusse ed approvate nei diversi tavoli di discussione: agenda sociale (livello municipale e dipartimentale); agenda economica (divisa per settori economici e di produzione); agenda politica (livello dipartimentale e nazionale).

Le tendenze generali della strategia risultarono tuttavia influenzate in massima parte dalle raccomandazioni della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale.

Criticità del processo di Dialogo Nazionale

Lo scontento sociale e le proteste sui temi relazionati alla riduzione della povertà costuirono elementi di diffidenza nei confronti delle consultazioni sulle PRSP. La mancanza di una reale correlazione tra i soggetti coinvolti nel Dialogo e la Strategia Boliviana per la Riduzione della Povertà non permise una reale incidenza delle proposte emerse durante la consultazione nell'elaborazione della strategia. Vennero incorporati anche temi addizionali, come la salute e l'educazione (secondo molti entrambi aspetti inscindibili da una strategia di lotta alla povertà) ma mancò il consenso necessario ad una trattazione efficace.

Il conflitto costante tra le organizzazioni della società civile e le municipalità, fomentato dalle divisioni di competenze disposte dalle norme sul decentramento non crearono il clima ideale per promuovere e consolidare meccanismi virtuosi di dialogo. A ciò si unì la costante mancanza di rappresentanti chiave del governo centrale nei processi di Dialogo.

Gli stessi attori che presero parte al processo sollevarono alcuni suggerimenti per migliorare il processo in caso di ripetizione. Tra essi:

- *il Dialogo dovrebbe tendere a non duplicare le strutture esistenti che propiziano la partecipazione entro i vari livelli di governo;*
- *gli obiettivi del Dialogo devono essere essi stessi determinati in maniera partecipativa;*
- *la segreteria tecnica deve includere un gruppo eterogeneo e ampio di individui per rispondere alle istanze dei diversi livelli di governo come a quelle della società civile;*
- *la struttura organizzativa del Dialogo, divisa sui tre livelli municipale, dipartimentale e nazionale deve essere rivalutata;*
- *nell'organizzazione del dialogo deve predisporre una raccolta di fondi che unisca i fondi provenienti dal governo centrale, alle donazioni, a fondi privati deipartecipanti.*

Ultimo elemento, non certo tecnico ma precipuamente politico, l'estraneità al processo di importanti pezzi della società civile, ad esempio di sindacati contadini e le confederazioni, dovute alla mancanza di fiducia derivante dall'esperienza fallimentare del Primo Dialogo Nazionale del 1997, restrinse notevolmente il campo di reale rappresentanza nelle consultazioni.

Le leggi e gli istituti sulla partecipazione alla luce del processo costituente boliviano

Nonostante la preoccupazione dello stato neoliberale di contenere la conflittualità sociale attraverso la predisposizione di meccanismi di partecipazione privi di reali strumenti di incidenza nella presa di

decisioni, guardando la storia boliviana dal 2000 ad oggi emergono alcune evidenze che vale la pena di esaminare.

Anzitutto, la conflittualità non riuscì ad essere tenuta sotto controllo. Al contrario, aumentò di anno in anno, prodotto delle pesanti conseguenze degli aggiustamenti strutturali e delle riforme dello stato sociale, primo tra tutti l'aggravamento dei livelli di povertà della popolazione, nonostante la LPP e la Strategia di Riduzione della Povertà elaborata attraverso il processo di Dialogo.

I fenomeni di rivolta sociale si acuirono e andarono crescendo, causando nette prese di posizione contro alcune decisioni in particolare, come nel caso già citato delle mobilitazioni contro la privatizzazione del servizio idrico a Cochabamba nel 2000, poi sfociate nella famosa Guerra dell'Acqua, o del sollevamento popolare contro la privatizzazione del gas a El Alto nel 2003, che causò la fuga dal paese del presidente Sanchez de Lozada, noto come Guerra del Gas. Ancora nel 2005, una mobilitazione popolare scalzò nuovamente i vertici del governo, causando l'abbandono del presidente Carlos Mesa e portò al potere, dopo il prebiscitario voto del dicembre 2005, il leader sociale e sindacalista cocalero Evo Morales, che aveva assunto l'impegno di battersi per la realizzazione dell'agenda politica definita dai movimenti sociali durante le mobilitazioni.

Era impensabile tuttavia che questo risultato storico si traducesse automaticamente in uno stravolgimento dell'ordine costituito e dell'assetto economico boliviano, ben inserito nel panorama del mercato globalizzato. Per dare il via alla necessaria transizione, l'esecutivo di Morales ha dovuto anzitutto lavorare alla riscrittura del contratto sociale alla base dell'organizzazione del paese, riscrivendone i principi cardine attraverso il lavoro di una assemblea costituente e arrivando al varo di una Costituzione Politica (CPE) nuova³¹, entrata in vigore come ricordato nel 2009 (grazie al parere favorevole del popolo espresso tramite referendum approvativo) e basata su principi e teorie densi di novità.

Il processo costituente boliviano (2005 – 2009) e lo stato plurinazionale

E' parere condiviso che i nuovi processi costituenti latinoamericani (ci si riferisce in tal caso alle nuove costituzioni tanto di Bolivia quanto di Ecuador) abbiano significato non solo un passo importante per i processi sociali in atto in quei paesi, ma un avanzamento nel riconoscimento dei diritti per tutta l'umanità. Riconoscendo concetti e diritti nuovi ed universali come il diritto all'acqua,

³¹Il testo integrale della CPE boliviana (Costituzione Politica dello Stato), in vigore dal 2009 è disponibile in italiano al seguente link: http://www.asud.net/images/doc/nuova_costituzione_politica_dello_stato_boliviai_ottobre_2008.pdf

definita bene comune e diritto universale inalienabile, il carattere plurinazionale dello stato, il buon vivere (cioè vivere in armonia con la natura e il prossimo), l'esistenza di forme di economia comunitarie e solidali, queste nuove costituzioni rappresentano punti di riferimento per i movimenti sociali di tutto il mondo.

Dopo il fallimento delle politiche imposte dal Consenso di Washington, era insomma necessario ripensare il ruolo dello stato, i livelli di sovranità ad esso garantiti, l'autonomia nelle decisioni necessaria a garantire uno sviluppo sociale reale.

Il nuovo assetto, necessario alla profonda riforma economica, politica e sociale dello stato boliviano, è contenuta nel quadro normativo della CPE. Dal punto di vista economico, la riforma statale è basata sul recupero della proprietà statale delle risorse naturali e dei settori strategici per l'economia nazionale e nell'instaurazione di nuove relazioni tra stato e capitali transnazionali, basate sulla collaborazione e non sulla subordinazione. Dal punto di vista politico, la riforma più evidente riguarda la definizione stessa di stato. L'art.1 della CPE recita *“La Bolivia si costituisce come Stato Sociale Unitario di Diritto Plurinazionale Comunitario, libero, indipendente, sovrano, democratico, interculturale, decentralizzato e con autonomie. La Bolivia si fonda sulla pluralità e sul pluralismo politico, economico, giuridico, culturale e linguistico, all'interno del processo di integrazione del Paese”*.

Cos'è il VIVIR BIEN

Intervista al Ministro degli Esteri Boliviano David Choquehuanca³²

In un'intervista, il ministro degli Esteri ed esperto in cosmovisione andina, David Choquehuanca, spiega i principali aspetti di questo progetto che ha come fulcro centrale la vita e la natura.

Il Vivir Bien, il modello che cerca di implementare il governo di Evo Morales, può essere brevemente riassunto come il vivere in armonia con la natura riprendendo quei principi ancestrali delle culture della regione secondo cui l'essere umano si colloca al secondo posto rispetto all'habitat ambientale.

Il ministro David Choquehuanca, uno degli studiosi aymaras di questo modello ed esperto in cosmovisione andina, ha spiegato i dettagli di questi principi riconosciuti nell'articolo 8 della Costituzione Politica dello Stato (CPE nell'acronimo boliviano, N.d.T.): “Vogliamo tornare a Vivere Bene, il che significa che ricominceremo a valorizzare la nostra storia, la nostra musica, i nostri abiti, la nostra cultura, la nostra lingua, le nostre risorse naturali; successivamente, recupereremo tutto ciò che è nostro e torneremo a essere ciò che siamo stati”.

Articolo 8 della CPE stabilisce che “Lo stato assume e promuove come principi etico-morali della società plurale: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (non essere fiacco, non essere bugiardo, non essere ladro), suma qamaña (vivere bene), ñandereko (vita armoniosa), teko kavi (vita buona), ivi maraei (terra senza male) qhapaj ñan (cammino o vita nobile). Il

³² Da: Pachamama, magazine di informazione. Maggio 2010. Traduzione di Silvia Dammacco

ministro ha sottolineato la sua distanza dal socialismo e ancor più dal capitalismo in quanto il primo cerca di soddisfare le necessità dell'uomo mentre invece per il secondo ciò che più conta è il denaro ed il plusvalore.

Secondo Choquehuanca il Vivir Bien è un processo appena iniziato e che poco a poco si intensificherà. Per noi che apparteniamo alla cultura della vita ciò che più importa non è il denaro né l'oro e nemmeno l'uomo (che è invece all'ultimo posto). Ciò che invece importa sono i fumi, l'aria, le montagne, le stelle, le formiche, le farfalle [...]. Uomo per noi è all'ultimo posto; ciò che più importa è la vita.

Nelle culture;

Aymara: Anticamente chi popolava le comunità Aymara in Bolivia, aspirava a diventare quamiris (persone che vivono bene).

Quechuas: Allo stesso modo, le persone appartenenti a questa cultura aspiravano ad essere qhapaj (gente che vive bene). Un benessere che, però, non è quello economico.

Guaranies: Il guaraní aspira sempre ad essere una persona in armonia con la natura sperando di poter divenire un giorno iyambae.

Il Vivir Bien dà priorità alla natura piuttosto che all'uomo.

Sono queste le caratteristiche che lentamente il nuovo Stato Plurinazionale implementerà.

Priorità alla vita.

Vivir Bien significa vivere in una comunità in cui tutti coloro i quali ne fanno parte si preoccupano per tutti. Ciò che più importa non è l'uomo (come definisce il socialismo) né il denaro (come afferma il capitalismo), ma la vita. Si cerca un'esistenza più semplice. Lo scopo è quello di creare armonia tra natura e vita con l'unico obiettivo di salvare il pianeta e dare priorità all'umanità.

Accordarsi consensualmente.

Vivir Bien è cercare consenso fra tutti il che significa che, a prescindere dalle differenze tra le persone, nel momento in cui ci si confronta è possibile raggiungere un punto neutrale che coinvolga tutti senza provocare conflitti. "Non siamo contro la democrazia ma cercheremo di analizzarla a fondo perché democrazia significa anche sottomissione e sottomettere il prossimo non è vivere bene", ha spiegato il ministro David Choquehuanca.

Rispettare le differenze.

Vivir Bien significa rispettare l'altro, saper ascoltare senza discriminazione o sottomissione chiunque desideri parlare. Non si parla di tolleranza, ma di rispetto e, benché ogni cultura e ogni regione abbia il suo proprio punto di vista, per vivere bene e in armonia è necessario rispettare tali differenze. Si tratta di una dottrina che coinvolge tutti gli esseri che abitano questo pianeta, comprese le piante e gli animali.

Vivere in complementarietà.

Vivir Bien è dare priorità alla complementarietà, il che significa che tutti gli esseri umani del pianeta devono essere complementari all'altro. Nelle comunità il bambino è complementare all'anziano, l'uomo alla donna, ecc. L'esempio esposto dal ministro è quello dell'uomo che non deve uccidere le piante in quanto complementari alla sua esistenza e di supporto alla sua sopravvivenza.

Equilibrio con la natura.

Vivir Bien è condurre una vita in equilibrio con tutti gli esseri di una comunità. Come per la democrazia, anche la giustizia è un concetto da escludere perché, secondo il ministro David Choquehuanca, tiene in considerazione solo le persone all'interno di una comunità e non ciò che invece è più importante: la vita e l'armonia dell'uomo con la natura. È per questo che il Vivir Bien aspira ad una vita equa e senza esclusioni.

Difendere l'identità.

Vivir Bien è valorizzare e recuperare la propria identità. In questo nuovo modello l'identità delle popolazioni è molto più importante della dignità. L'identità è godere pienamente di una vita basata su quei valori che hanno resistito per oltre 500 anni (dalla conquista spagnola), che sono stati ereditati da quelle famiglie e da quelle comunità che hanno vissuto in armonia con la natura e con l'intero cosmo.

Uno degli obiettivi principali del Vivir Bien è recuperare l'unione tra tutte le popolazioni. Il ministro degli Esteri, David Choquehuanca, ha spiegato che anche il saper mangiare, bere, danzare, comunicare e lavorare rappresentano alcuni degli aspetti fondamentali.

Accettare le differenze.

Vivir Bien è rispettare le somiglianze e le differenze tra gli esseri che popolano lo stesso pianeta. Va molto più in là del semplice concetto di diversità. "Non c'è unione nel concetto di diversità ma somiglianza e differenza perché quando si parla di diversità si parla solo di persone", afferma il ministro. Questo concetto significa che gli esseri somiglianti o differenti non devono mai ferirsi.

Dare priorità ai diritti cosmici.

Vivir Bien è dare priorità ai diritti cosmici piuttosto che ai Diritti Umani. Quando il Governo parla di cambiamento climatico, si riferisce anche ai diritti cosmici (assicura il ministro degli Esteri). "Per questo il Presidente Evo Morales sostiene che sarà più importante parlare di diritti della Madre Terra piuttosto che di Diritti Umani".

Saper mangiare.

Vivir Bien è saper alimentarsi, saper combinare i cibi adeguati secondo le stagioni dell'anno (alimenti stagionali). Il ministro degli Esteri, David Choquehuanca, spiega che tale aspetto deve essere affrontato in base alle pratiche degli antenati i quali usavano alimentarsi con un solo determinato prodotto per un'intera stagione. Sottolinea che alimentarsi bene garantisce il nostro stato di salute.

Saper bere.

Vivir Bien è saper bere alcool con moderazione. Nelle comunità indigene ogni festa ha un suo significato e l'alcool è presente nelle cerimonie ma, ciò nonostante, lo si consuma con moderazione senza esagerare o recar danno a qualcuno. "Dobbiamo saper bere; nelle nostre comunità esistevano vere e proprie feste legate alle varie stagioni, ma non significa entrare in un locale, avvelenarsi di birra e uccidere i nostri neuroni".

Saper danzare.

Vivir Bien è saper danzare, non semplicemente saper ballare. La danza è legata ad alcuni eventi concreti come la raccolta o la semina. Le comunità continuano ad onorare la Pachamama con la danza e con la musica soprattutto nei periodi legati all'agricoltura; nelle città le danze originarie vengono considerate espressioni folkloriche. Nella nuova dottrina si rinnoverà il vero significato della danza.

Saper lavorare.

Vivir Bien è considerare il lavoro una festa. "Il lavoro per noi è felicità", dice il ministro David Choquehuanca, il quale sottolinea che, a differenza del capitalismo in cui chi lavora viene pagato, nel nuovo modello di stato Plurinazionale si riprende la teoria ancestrale del lavoro inteso come festa. È un modo di crescere e per questo nelle culture indigene si lavora fin da piccoli.

Recuperare il abya yala.

Vivir Bien è promuovere l'idea che i popoli si uniscano in una grande famiglia. Per il ministro questo implica che tutte le regioni del paese si ricostituiscano in quello che, ancestralmente, era considerata una grande comunità. "Questo concetto deve estendersi a tutti i paesi ed è per questo che consideriamo buon segno il fatto che tutti i Capi di Stato stiano cercando di riunire tutte le popolazioni e tornare a essere il Abya Yala di un tempo".

Reintegrare l'agricoltura.

Vivir Bien è reintegrare l'agricoltura nelle comunità. Parte della dottrina del nuovo Stato Plurinazionale è recuperare le forme di convivenza all'interno della comunità come il lavoro della terra e la coltivazione di quei prodotti che possono coprire le necessità basiche per il sostentamento. Saranno devolute terre alle comunità in modo che si generino le economie locali.

Saper comunicare.

Vivir Bien è saper comunicare. Il nuovo Stato Plurinazionale vuole recuperare la comunicazione che esisteva nelle comunità ancestrali. Il dialogo è il risultato di questa buona comunicazione di cui parla il ministro. “Dobbiamo comunicare come facevano un tempo i nostri padri, risolvendo i problemi senza conflitti. Non possiamo perdere questa capacità”.

Il Vivir Bien non significa “vivere meglio”, come propone il capitalismo

Tra le norme stabilite dal nuovo modello di Stato Plurinazionale figurano: il controllo sociale, la reciprocità ed il rispetto per la donna e per l'anziano.

Controllo sociale.

Vivir Bien è realizzare un controllo obbligatorio tra gli abitanti di una comunità. Il ministro Choquehuanca ha affermato che “si tratta di un controllo diverso da quello proposto dal Movimento de Participación Popular che è stato rifiutato da alcune comunità, in quanto riduceva la reale partecipazione della gente”. In passato “tutti controllavano le funzioni delle autorità principali”.

Lavorare in reciprocità.

Vivir Bien è recuperare nelle comunità il concetto di reciprocità. Tra le popolazioni indigene questa pratica è detta ayni, niente di più che la restituzione, sotto forma di lavoro, dell'aiuto prestato da una famiglia in un'attività agricola come la semina o la raccolta. “Si tratta di uno dei tanti principi e dei codici che ci garantiscono equilibrio di fronte alle grandi siccità”, spiega il ministro degli Esteri.

Non rubare e non mentire.

Vivir Bien è basarsi nel “ama sua y ama qhilla” (non rubare e non mentire in lingua quechua). È uno dei precetti inclusi nella nuova Costituzione Politica dello Stato Boliviano che il Presidente ha promesso di rispettare. Allo stesso modo, per il ministro è fondamentale che tra le comunità questi principi siano rispettati in modo da raggiungere benessere e fiducia tra i suoi abitanti. “Sono tutti codici da seguire per poter vivere bene in futuro”.

Proteggere i semi.

Vivir Bien è proteggere e conservare i semi perché in futuro si evitino i prodotti transgenici. Il libro “Vivir Bien, come risposta alla crisi globale” della cancelleria boliviana specifica che una delle caratteristiche di questo nuovo modello è preservare l'ancestrale ricchezza agricola attraverso la creazione di banche dei semi che evitino l'uso dei prodotti transgenici che incrementano la produttività; si tratta di una miscela chimica in grado di danneggiare e distruggere i semi millenari.

Rispettare la donna.

Vivir Bien è rispettare la donna perché rappresenta la Pachamama, la Madre Terra, capace di generare la vita e di

prenderci cura di tutti i suoi frutti. Per questi motivi, all'interno delle comunità, la donna è valorizzata ed è presente in tutte le attività orientate alla vita, all'educazione e alla rivitalizzazione della cultura. Coloro i quali vivono nelle comunità indigene considerano la donna come base dell'organizzazione sociale poiché è lei che trasmette ai suoi figli la conoscenza della sua cultura.

Vivere bene e non meglio.

Vivir Bien non significa "vivere meglio", concetto questo generalmente legato al capitalismo. Per la nuova dottrina dello Stato Plurinazionale, vivere meglio si traduce nella parola egoismo, disinteresse per gli altri, individualismo ed interesse unico nel profitto. La nuova dottrina considera quella capitalista fautrice dello sfruttamento delle persone al solo scopo di arricchire i pochi, mentre il Vivir Bien guarda a una vita più semplice in grado di sostenere una produzione equilibrata.

Recuperare risorse.

Vivir Bien è recuperare la naturale ricchezza del proprio paese e permettere che tutti beneficino di tale ricchezza in maniera equilibrata ed equa. Lo scopo della dottrina del Vivir Bien è anche quello di nazionalizzare e recuperare le imprese strategiche del territorio nell'ambito dell'equilibrio e della convivenza tra l'uomo e la natura in contrapposizione ad uno sfruttamento irrazionale delle risorse naturali. "Innanzitutto bisogna dare priorità alla natura", ha aggiunto il ministro.

Esercitare la sovranità.

Vivir Bien è esercitare la sovranità nazionale partendo dalle comunità. Secondo il libro "Vivir Bien come risposta alla crisi globale" questo significa che raggiungeremo la sovranità attraverso un consenso comunale capace di definire e di costruire unità e responsabilità a favore del bene comune e senza esclusione alcuna. In questo stesso contesto si ricostruiranno comunità e nazioni, allo scopo di istituire una società sovrana che governi in armonia con l'individuo, con la natura e con il cosmo.

Fare buon uso dell'acqua.

Vivir Bien è distribuire l'acqua in modo razionale e fare di questo bene un uso corretto. Il ministro degli Esteri sostiene che l'acqua è il latte degli esseri che abitano il pianeta. "Abbiamo tanto: risorse naturali, acqua... La Francia, per esempio, non ha né la quantità di acqua né la quantità di terra che possiede il nostro paese, eppure non esiste nessun Movimento Senza Terra. Dobbiamo valorizzare ciò che abbiamo e preservarlo il più possibile; questo significa Vivere Bene".

Ascoltare gli anziani.

Vivir Bien è leggere le rughe degli anziani per riprendere il cammino. Il ministro sostiene che gli anziani delle comunità rappresentano una delle principali fonti di conoscenza essendo custodi di storie e tradizioni che si perdono con il passare degli anni. "I nostri anziani sono biblioteche ambulanti e dunque dobbiamo sempre imparare da loro", afferma.

È per questo che nelle comunità indigene del paese gli anziani sono rispettati e consultati.

La partecipazione e il controllo sociale nella nuova CPE

Come anticipato, nel caso boliviano, la rottura che i processi di resistenza popolare generarono in seno al modello neoliberale hanno imposto allo stato Plurinazionale, così come si veniva definendo nella nuova CPE, di lavorare al superamento dei modelli di partecipazione e controllo sociale promossi all'interno delle politiche di aggiustamento strutturale e viziati dai limiti fin qui passati in rassegna.

L'istituzione di un nuovo modello partecipativo passa per la ridefinizione dell'ambito di autonomie e del decentramento politico-amministrativo del paese. Durante diversi mesi le organizzazioni territoriali di base hanno promosso e animato uno spazio di dibattito e di analisi coinvolgendo diverse istanze della società civile nell'elaborazione di linee guida per l'applicazione dei principi in merito a partecipazione e controllo sociale contenuti nella CPE.

Secondo la CPE infatti, la partecipazione e il controllo sociale sono temi fondamentali nel consolidamento dello Stato Plurinazionale. Essi diventano nel nuovo testo costituzionale “colonna vertebrale” della gestione pubblica, da puntualizzare attraverso il varo di una specifica normativa attuativa. Attraverso la partecipazione cittadina si promuove l'esercizio dei diritti, l'espressione e la difesa di interessi, l'incidenza negli affari comuni, in una parola: la possibilità di intervenire nell'esercizio del potere politico e dell'amministrazione pubblica.

Dal 2009 il governo boliviano è al lavoro sulla stesura della Legge di Partecipazione e Controllo Sociale da approvare per dare applicazione a quanto previsto dalla CPE. Nel marzo 2010, per continuare a raccogliere proposte che arricchiscano la Bozza di progetto di legge, si è tenuto a Jaihuayco, nella zona sud di Cochabamba, un incontro di analisi sulla tematica con rappresentanti del governo e della società civile. Numerosi altri incontri sono stati realizzati negli ultimi mesi in tutti e nove i dipartimenti del paese.

I tre principi cardine emersi durante l'incontro di Cochabamba mettono le basi per una analisi profonda del senso stesso della partecipazione:

1) Il processo di elaborazione ed approvazione di questa legge è di per sé un atto politico; gli aspetti tecnico-giuridici che devono prevedere la legge e il relativo regolamento devono essere subordinati ai

lineamenti politici del processo di cambiamento in atto. Non è attraverso escamotage tecnici ma attraverso un profondo dibattito politico che si conferirà robustezza al processo di partecipazione.

2) La partecipazione e il controllo sociale non devono attivarsi esclusivamente per vigilare sulle istituzioni pubbliche nella gestione delle risorse finanziarie, cioè non deve essere totalmente incentrato sulla lotta contro la corruzione, deve invece stabilire meccanismi di partecipazione per il raggiungimento del Buen Vivir, per garantire uno sviluppo equilibrato tra stato, economia, società e natura, in maniera che le politiche nazionali, dipartimentali, municipali ed insigene non causino disequilibri in campo sociale o ambientale. Ogni politica che riguardi: il rafforzamento statale, la crescita economica (in termini di beni o servizi), il soddisfacimento delle necessità sociali, deve essere centrata in un atteggiamento di armonia con la natura. In tal senso, gli attori sociali devono partecipare e controllare l'uso razionale e sostenibile delle risorse naturali (rinnovabili e non rinnovabili) come anche partecipare alla definizione di regole alla circolazione dei capitali in settori economici strategici (ad esempio, non può stabilirsi circolazione libera di capitali in settori economici che contribuiscono al fenomeno del riscaldamento globale, o che causino il disboscamento dell'Amazzonia etc.)

3) Infine, la partecipazione e il controllo sociale devono garantire lo sviluppo di politiche (in campo medico, educativo, economico etc) che rispettino l'ottica interculturale e plurinazionale prevista e garantita dalla CPE.

Forme di partecipazione diretta nella presa di decisioni

Dal canto suo, la CPE prevede e regola alcuni istituti di democrazia diretta.

Iniziativa legislativa popolare

E' un diritto politico di ogni cittadino e cittadina quello di presentare progetti di legge all'Assemblea Legislativa Plurinazionale (il corrispettivo del nostro Parlamento) , alle assemblee dipartimentali e ai consigli municipali.

Referendum

Inteso come convocazione rivolta alla popolazione affinché approvi o rigetti un progetto di norma giuridiche che può derogare o meno una norma vigente. Esistono in tal senso due tipi di referendum: uno approvativo, l'altro abrogativo.

Consultazione preventiva

Con questo termine si intende l'opinione sollecitata ai cittadini e alle cittadine da parte delle autorità amministrative in ordine a questioni di interesse generale. Le decisioni assunte dalla cittadinanza hanno carattere obbligatorio nella presa di decisioni delle amministrazioni che lo hanno sollecitato. Tale meccanismo può essere adito a livello nazionale, dipartimentale, municipale e locale.

Revoca di mandato

Si tratta della possibilità, prevista in capo ai cittadini e alle cittadine, di revocare il mandato conferito ad una autorità amministrativa nazionale, dipartimentale o municipale eletta con voto popolare, a qualsiasi livelli di governo, dal Presidente della Repubblica al Consigliere Municipale.

Assemblea e cabildo (autorità tradizionali)

Cioè le riunioni pubbliche convocate dalle istanze municipali (etc.) per promuovere la partecipazione diretta degli abitanti alla discussione di aspetti di interesse generale per la comunità. Hanno carattere deliberativo, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Dalla Costituzione Politica Boliviana del 2009

(estratti)

SISTEMA DI GOVERNO

Articolo 11

I. La Repubblica di Bolivia adotta per come forma di governo la democrazia partecipativa, rappresentativa e comunitaria, con parità di condizione tra donne e uomini.

II. La democrazia si esercita nelle seguenti forme, che saranno definite dalla legge:

1. Diretta e partecipativa, per mezzo del referendum, l'iniziativa legislativa cittadina, la revoca del mandato, l'assemblea, le giunte di governo cabildos) e la consultazione previa. L'assemblea e la giunta di governo avranno carattere deliberativo, conformemente alla legge.

2. Rappresentativa, per mezzo dell'elezione di rappresentanti a suffragio universale, diretto e segreto, secondo la legge.

3. Comunitaria, per mezzo dell'elezione, designazione o nomina di autorità o rappresentanti attraverso norme e procedimenti propri delle nazioni e dei popoli indigeni originari contadini, secondo la legge.

DIRITTI POLITICI

Articolo 26

I. Tutte le cittadine e i cittadini hanno diritto di partecipare liberamente alla formazione, esercizio e controllo del potere politico, direttamente o attraverso i loro rappresentanti, in modo individuale o collettivo. La partecipazione sarà improntata al principio di equità e alla parità di condizioni tra uomini e donne.

II. Il diritto alla partecipazione comprende:

1. Organizzazione finalizzata alla partecipazione politica, conforme alla Costituzione e alla legge

2. Il suffragio, tramite voto uguale, universale, diretto, individuale, segreto, libero e obbligatorio, scrutinato

pubblicamente. Il suffragio si eserciterà a partire dal compimento dei 18 anni

3. Dove si pratica la democrazia comunitaria, i processi elettorali si eserciteranno secondo norme e procedimenti propri, supervisionati dall'Organo Elettorale, sempre e quando l'atto elettorale non sia sottoposto al voto uguale, universale, diretto, segreto, libero e obbligatorio

4. Elezione, designazione e nomina diretta dei rappresentanti delle nazioni e dei popoli indigeni contadini originari si svolgerà con norme e procedimenti propri

5. Il controllo degli atti della funzione pubblica

PARTECIPAZIONE E CONTROLLO SOCIALE

(Titolo IV)

Articolo 241.

I. Il popolo sovrano, per mezzo della società civile organizzata, parteciperà al disegno delle politiche pubbliche.

II. La società civile organizzata eserciterà il controllo sociale della gestione pubblica a tutti i livelli dello Stato, nonché delle imprese ed istituzioni pubbliche, miste e private che amministrino risorse fiscali.

III. La società civile eserciterà il controllo sociale della qualità dei servizi pubblici.

IV. La legge stabilirà l'ambito generale per l'esercizio del controllo sociale.

V. La società civile si organizzerà per definire la struttura e la composizione della partecipazione e del controllo sociale.

VI. Gli enti dello Stato creeranno spazi di partecipazione e controllo sociale da parte della società.

Articolo 242.

La partecipazione ed il controllo sociale implicano, oltre ai casi stabiliti dalla Costituzione e dalla legge:

1. Partecipare alla formulazione delle politiche statali.

2. Appoggiare l'Organo Legislativo nella formulazione collettiva delle leggi.

3. Sviluppare il controllo sociale a tutti i livelli di governo e su enti territoriali autonomi, autarchici, decentrati e dislocati.

4. Creare una gestione trasparente dell'informazione e dell'utilizzo delle risorse in tutti gli spazi di gestione pubblica.

L'informazione

richiesta per il controllo sociale non potrà essere rifiutata, e verrà fornita in maniera completa, veritiera, adeguata ed opportuna.

5. Produrre informative a fondamento delle richieste di revoca del mandato, secondo il procedimento stabilito dalla Costituzione e dalla legge.

6. Conoscere ed esprimere parere sulle informative relative alla gestione degli organi e delle funzioni statali.

7. Coordinare la pianificazione ed il controllo con gli organi e le funzioni statali.

8. Inoltrare denunce alle istituzioni competenti all'indagine e giudizio, nei casi considerati opportuni.

9. Collaborare nei procedimenti di vigilanza pubblica per la designazione degli incarichi corrispondenti.

10. Appoggiare l'organo elettorale nel manifestare le richieste dei candidati agli incarichi pubblici corrispondenti.

Controllo e vigilanza sociale come espressione della partecipazione

Le funzioni di Controllo e Vigilanza Sociale sono definiti come una forma di partecipazione cittadina che permette agli individui e alle organizzazioni della società civile di esercitare facoltà di controllo sul modo in cui si sviluppa la gestione pubblica, attraverso attività di orientamento, correzione, rettifica delle decisioni, dell'amministrazione e della gestione di risorse, dei tempi e dei luoghi in cui si realizzano le politiche pubbliche.

La loro finalità è contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati per le politiche pubbliche, all'efficiente e trasparente utilizzo delle risorse, alla prestazione equa dei servizi ed al compimento delle finalità sociali dello Stato. Queste funzioni si realizzano in genere attraverso la formulazione di osservazioni, suggerimenti o denunce.

Nel processo di costruzione dello Stato Plurinazionale invece, le funzioni di Controllo e Vigilanza Sociale si trasformano in una pratica democratica che fortifica il modello di democrazia partecipativa, sorto come risposta alle deficienze del modello di democrazia rappresentativa.

Gli istituti di Controllo e Vigilanza Sociale rappresentano in tal senso il diritto delle cittadine e cittadini, di organizzazioni ed istituzioni della società civile di conoscere, soprintendere e valutare i risultati e gli impatti delle politiche pubbliche e dei processi partecipativi di presa di decisioni.

Gli obiettivi principali del Controllo Sociale sono:

- La democratizzazione dell'Amministrazione Pubblica
- Il compimento dei principi costituzionali che dirigono la funzione pubblica
- La lotta contro la corruzione
- La promozione dell'interesse della cittadinanza per i temi pubblici
- La costruzione di reti sociali
- L'aumento nei livelli di fiducia e solidarietà sociale.

Gli attori titolari del diritto-dovere di esercizio del Controllo Sociale sono tutti i cittadini e le cittadine boliviani.

A mo' di sintesi, sono attori delle funzioni di controllo:

- Cittadini e cittadini in forma individuale
- Comunità, organizzazioni, sindacati, comitati civici, Organizzazioni non Governative (ONG), Camere di Commercio, Università
- Istanze istituzionalizzate di Partecipazione cittadina e Controllo Sociale convocate dallo Stato, per esercitare controllo alla gestione pubblica

- Istanze istituzionalizzate concepite unicamente per realizzare Controllo Sociale
- Mezzi di Comunicazione (riconosciuti dalle loro veste di attori importanti nella lotta contro la corruzione).

Ley de Autonomias (2010)

Una delle leggi attuative dei principi contenuti della CPE è la Legge quadro sulle Autonomie, promulgata nel luglio 2010, che riforma l'assetto amministrativo del paese riconoscendo e tutelando 4 livelli di autonomia: Autonomia Regionale, Autonomia Provinciale, Autonomia Municipale e Autonomia Indigena.

La legge dà attuazione alle norme della Costituzione in materia di dipartimenti ed enti locali, sancendo il passaggio da una forma di Stato centralizzata al modello autonomico e «plurinazionale» disegnato dalla revisione costituzionale.

«Ai sensi dell'art. 269 della Costituzione del 2009, la Bolivia è composta da dipartimenti, province e territori indigeni. Un livello territoriale non necessario è poi individuato nelle regioni, le quali, con formula non facilmente decifrabile, sono definite dall'art. 280 come «spazi di pianificazione e di gestione» che all'interno del medesimo dipartimento sono formati da municipi o province geograficamente contigue, le quali «condividono cultura, lingua, storia, economia ed ecosistemi».

Secondo quanto stabilisce l'art. 271 della Costituzione, alla ley marco de autonomías y descentralización spetta il compito di disciplinare il procedimento di elaborazione degli statuti autonomici, il regime economico-finanziario ed il trasferimento delle competenze agli enti sub-statali, nonché le forme di coordinamento fra centro e periferia. Per l'approvazione di questa legge la Costituzione richiedeva una maggioranza qualificata corrispondente ai due terzi dei membri presenti dell'Assemblea legislativa plurinazionale (l'organo legislativo bicamerale formato dalla Camera dei deputati e dal Senato che in alcuni determinati casi, come quello in esame, è chiamato a riunirsi in seduta comune).

Quanto al riparto delle competenze, l'art. 297 della Costituzione prevede cinque diversi titoli competenziali: a) le materie che spettano solamente allo Stato centrale e che non possono essere oggetto di trasferimento o delega ad altri enti territoriali (competencia privativa); b) le materie che in via di principio spettano allo Stato centrale ma che possono essere trasferite o delegate al livello sub-statale con riferimento alla sola potestà regolamentare (competencia exclusiva); c) le materie disciplinate con legge statale alle quali gli enti autonomici danno attuazione ed esecuzione a livello sub- legislativo (competencia concurrente); d) le materie soggette alla legislazione basica dello Stato ed alla legislazione di dettaglio degli enti territoriali autonomici (competencia compartida); e) le materie non elencate dalla

Costituzione, le quali spettano in via residuale allo Stato salvo delega o trasferimento ad altri enti territoriali.

Nel quadro dell'assetto previsto dall'art. 297, la LMAD ha previsto il trasferimento dal centro al livello autonomico di importanti competenze in materia di salute, trasporto, opere pubbliche, infrastrutture, tutela dell'ambiente e politiche abitative. L'Assemblea legislativa plurinazionale è riuscita ad approvare il provvedimento entro il termine ultimo fissato dalla Costituzione. Ai sensi della II disposizione transitoria, infatti, la legge doveva completare il proprio iter nel termine massimo di centottanta giorni a partire dall'insediamento delle nuove Camere, vale a dire il 23 luglio 2010.

Il contenuto dell'importante atto legislativo era stato in buona parte anticipato da un provvedimento "ponte" - la ley transitoria para el funcionamiento entidades territoriales autónomas (LTFETA) - il quale era stato approvato con legge ordinaria lo scorso 23 maggio. La legge transitoria, al pari della ley marco de autonomías y descentralización, si proponeva di gestire la transizione dalle antiche prefetture (dipartimentali e municipali) - enti amministrativi i cui vertici erano nominati dal Presidente della Repubblica - ai nuovi governi autonomici (dipartimentali, municipali ed indigeni), eletti direttamente dal corpo elettorale. Veniva inoltre regolamentato il funzionamento degli organi politici della regione del Chaco Tarijeno.

La ley marco de autonomías fa parte di un blocco di cinque grandi leggi alle quali la Costituzione del 2009 affida il compito di rendere operativi alcuni importanti istituti ed organi previsti dal nuovo testo costituzionale (la legge dell'ordinamento giudiziario, la legge sull'organo elettorale plurinazionale, la legge del regime elettorale, la legge del Tribunale costituzionale plurinazionale).

L'opposizione ha annunciato una dura battaglia giudiziaria contro una disposizione della legge transitoria trasfusa nella legge di attuazione prevista da ley marco de autonomías. Tale norma (art. 145 LMAD) autorizza il Governo statale a sospendere i governatori autonomici oggetto di azioni giudiziarie avviate dalla magistratura. Ad avviso dell'opposizione, tale clausola, oltre ad essere palesemente incostituzionale, ha come unica finalità quella di consentire al Presidente Evo Morales di rimuovere i governatori autonomici non appartenenti al partito di governo del M.A.S. (Movimiento al Socialismo). Per questa ragione è stato annunciato un ricorso presso il Tribunale costituzionale e, in caso di insuccesso, dinanzi alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo.³³⁹

³³ Cfr. Ibrido, R. "Bolivia. Con l'attuazione in via legislativa delle norme costituzionali in materia di decentramento territoriale, la Bolivia avvia il primo processo autonomico della propria storia", in DPCE online 2010-3. ISSN 2037-6677

La riforma delle Autonomie locali

Intervista al Ministro boliviano per le Autonomie

*Carlos Romero Bonifaz*³⁴

Quali sono le nuove pratiche avviate con la nuova costituzione in merito alla gestione del processo di autogestione ed autodeterminazione delle comunità e dei popoli boliviani sia dal punto di vista economico che sociale?

Siamo partiti da due ragionamenti. Il primo è che abbiamo una società multiculturale e una struttura economica dove coesistono differenti sistemi economici che corrispondono di conseguenza ai diversi caratteri culturali e delle diverse strutture organizzative della vita collettiva presente all'interno della società boliviana. Da questo punto di vista, il processo di autogestione, spinto in parte dall'organizzazione indigena contadina, si traduce soprattutto nel diritto di riconoscere lo stato plurinazionale materializzato attraverso la formazione dell'autonomia indigena sulla base della sua giurisdizione territoriale collettiva. Questi aspetti acquisirebbero dimensione politica tramite il compimento di un procedimento mediante il quale accedono all'autogoverno e alla gestione di affari collettivi, rispettando la propria identità culturale. Dall'altra parte, attraverso il riconoscimento e il modello di sviluppo di un'economia di carattere plurale, lo stato boliviano non solo riconosce l'economia privata e pubblica ma ammette un tipo di economia tradizionale comunitaria che merita di essere rafforzata, ascoltata e sostenuta dallo stato affinché si possa sviluppare in condizioni di parità con le altre economie.

Quanto ha fatto e come ha funzionato il processo di nazionalizzazione delle risorse in ambito locale, nazionale e internazionale?

Nell'anno 2005, quando il socialismo assunse il governo nazionale, ci trovavamo immersi in una struttura fiscale finanziaria altamente dipendente. L'applicazione ortodossa del modello neo-liberale nel nostro paese aveva permesso la penetrazione a livello organico nei settori economici strategici dell'economia capitale transazionale. Le imprese private in questo settore strategico apportavano appena l'11% delle entrate fiscali. In verità le principali fonti di finanziamento per coprire i bisogni statali, provenivano da prestiti e donazioni e dalle imposte indirette che si applicavano alla popolazione. Venivano utilizzati annualmente circa millecinquecento milioni di dollari per lo sfruttamento degli idrocarburi. In questo senso la nazionalizzazione degli idrocarburi è uno delle componenti fondamentali del processo di cambio in Bolivia, che ha permesso nel 2009 ad esempio di ottenere un'entrata che supera i 2500 milioni di dollari, non solo per aver recuperato il controllo della catena produttiva degli idrocarburi, ma anche per aver ampliato il volume dell'esportazione di gas e rinegoziato il prezzo della vendita all'Argentina e al Brasile. Questa misura macroeconomica non ha solamente garantito la stabilità macroeconomica del paese ma anche ciò che è più importante l'indipendenza del processo di cambio. Il processo di trasformazione strutturale in Bolivia risulta essere auto finanziato dalla nazionalizzazione e ciò ci permette di avere sovranità politica nelle prese decisionali, ma anche di generare meccanismi di redistribuzione, di partecipazione, in favore della popolazione.

³⁴Realizzata nell'aprile 2010, a pochi mesi dall'approvazione della Ley Marco de Autonomias, nell'ambito della ricerca "Modelli di partecipazione a Confronto dall'America Latina all'Italia"

In questo quadro politico qual è il ruolo delle autonomie che la CPE prevede e tutela?

Le autonomie possono essere considerate la base di una nuova architettura istituzionale dello Stato. Prima della costituzione l'autonomia era una istanza a livello regionale, ora che fa parte della costituzione è all'ordine del giorno a livello nazionale, pertanto non solo i prefetti dipartimentali devono essere considerati come soggetti autonomi ma anche i propri movimenti sociali. La Bolivia sta vivendo attualmente un processo di cambiamento. Il tipo di Stato attuale è di carattere plurinazionale, comunitario, interculturale con autonomia e quello che si vuole consolidare col tempo sarà un pluralismo di tipo politico, giuridico, economico, culturale e linguistico.

Uno dei punti di maggior rilievo e di incredibile innovazione è rivolta all'attenzione nei confronti dei popoli indigeni e sui "territori ancestrali", o meglio, sulla giustizia comunitaria e sull'autonomia indigena di origine contadina. Le autonomie dipartimentali, presenti in tutti e nove i dipartimenti, avranno la capacità di autogovernarsi nel segno della libera determinazione. Queste, attualmente, sono divise in: Autonomia regionale; Autonomia comunale; Autonomia indigena.

- L'Autonomia Regionale (Governo Autonomo Regionale), ha le seguenti facoltà: deliberare, fiscalizzare, regolamentare, amministrare. L'unica competenza che rimane esclusa è quella di tipo legislativo. Questo significa che la facoltà legislativa, o meglio quella di elaborare leggi a livello dipartimentale, non sarà competenza dell'Autonomia Regionale, la quale avrà invece il compito di elaborare le norme e del piano di pianificazione di gestione.

- L'autonomia Dipartimentale (Governo Autonomo Dipartimentale) ha competenze di tipo deliberativo, fiscale, ed infine, legislativo. Quest'ultima risulta un elemento di novità.

- L'Autonomia Indigena infine, è destinata a svilupparsi nei territori ancestrale. I requisiti fondamentali per la sua istituzione sono: continuità territoriale, cultura, economia e storia. Le facoltà attribuite a questo tipo di autonomia sono di tipo deliberativo, fiscale e legislativo. Ma ad esse si aggiunge l'autonomia giurisdizionale, riconosciuta solo a questo livello di autonomia, la possibilità cioè di amministrare la giustizia secondo i metodi tradizionali-ancestrali.

Con queste Autonomie si va a decostruire il centro del potere del monopolio politico, economico e religioso delle Nazioni. Il tipo di autonomie che si cerca di instaurare è di tipo solidale, partecipativo e democratico.

FOCUS

*L'autonomia indigena**

** di Francesca Chianese, esperta di questioni indigene*

Università La Sapienza, Dipartimento di Storia, Culture, Religioni

Il riconoscimento dell'autonomia e la partecipazione piena e paritaria alla politica nazionale possono avvenire attraverso diversi processi; si può accedere all'autonomia attraverso il consolidamento dei territori indigeni (e quindi tramite il riconoscimento come TCO – territorio indigeno comunitario) così come attraverso il riconoscimento come municipio indigeno (grazie al riconoscimento costituzionale dell'autonomia a livello di municipio indigeno originario e contadino – IOC). I dettagli strutturali di questo nuovo tipo di autonomia non sono ancora chiari, se non per il fatto che sarà costituita in accordo con le caratteristiche, gli usi e i costumi dei sistemi tradizionali di governo indigeno.

La partecipazione indigena alla politica nazionale muove i primi passi negli anni novanta del secolo scorso attraverso conquiste importanti acquisite a seguito della creazione di organizzazioni ed associazioni indigene che sviluppano agende politiche ed organizzano le richieste indigene. A seguito della mobilitazione indigena e contadina, la Bolivia è stata protagonista durante gli anni '90 del secolo scorso di una serie di riforme volte al miglioramento della condizione dei popoli indigeni ed al rispetto dei loro diritti. A partire dalla riforma costituzionale del 1994, che ha riconosciuto la Bolivia come uno Stato multi-etnico e pluri-culturale ed ha inoltre riconosciuto la protezione dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione indigena, passando per la legge di decentralizzazione e che ha delegato alle varie organizzazioni tradizionali delle Comunità di contadini e popolazioni indigene (ayllus, tentas, cabildos e sindacati) il controllo e l'esecuzione dei programmi comunali, devolvendo loro il 20% del bilancio pubblico. Di questi anni è anche la Legge di Partecipazione Popolare che nel 1994 fa sì che le rivendicazioni indigene si sviluppino sempre di più a livello municipale. La Legge di Partecipazione Popolare inaugura un momento di maggiore partecipazione, decentralizzazione e ampliamento della cittadinanza. Questo avviene grazie alla creazione delle Organizzazioni Territoriali di Base come figure legalmente riconosciute per rappresentare la popolazione ed in seguito grazie alla creazione dei distretti indigeni all'interno dei municipi. Sempre degli anni '90 del secolo scorso è la Legge INRA (1996) che riconosce i territori di origine comunitaria all'interno dei quali i popoli

indigeni hanno diritti di proprietà sulle risorse naturali e viene loro riconosciuto il sistema tradizionale di autogoverno e di risoluzione dei conflitti.

A partire da questo momento si susseguono una serie di riforme e leggi che segnano una fase di sempre crescente partecipazione dei popoli indigeni alla politica nazionale e riconoscimento dei loro diritti. Nel 2000-2001 si riconosce la figura giuridica del municipio indigeno attraverso la Legge di Dialogo Nazionale; nel 2004, grazie alla promulgazione della Legge sui Raggruppamenti Cittadini e Popoli Indigeni, si rompe con il monopolio dei partiti nella rappresentazione politica e si permette ai popoli indigeni di presentare candidati una volta ottenuta personalità giuridica. Attraverso questo meccanismo si permette ai popoli indigeni di eleggere i propri candidati-autorità seguendo i propri usi e costumi ed il momento del voto si riduce ad una ratificazione di decisioni prese anteriormente in accordo alle pratiche tradizionali.

Questa parte ha bisogno di collegarsi al quadro normativo vigente passato precedentemente in rassegna (Costituzione Politica del 2009 con articoli e competenze delle nuove autonomie) incluse le leggi e istituzione in via di creazione (Tribunale Costituzionale Plurinazionale, Organo Elettorale Plurinazionale, Legge sulla Demarcazione Giurisdizionale, oltre ovviamente alla Ley Marco de Autonomias). Il 14 Aprile 2009 il governo promulga la Legge sul Regime Elettorale Transitorio attraverso la quale si convocano i referendum per accedere all'autonomia indigena originaria e campesina (IOC) prevista dalla Costituzione Politica dello Stato del 2009 (articoli dal 289 al 296). Il 2 Agosto del 2009 il Decreto Supremo 231 fissa i requisiti necessari per iniziare il processo di riconoscimento come municipio IOC; questi sono: la risoluzione ministeriale di autorizzazione al referendum emessa dal Ministero di Autonomia che certifichi che la giurisdizione municipale coincida con il territorio indigeno pre-coloniale; che i popoli indigeni siano anteriori alla colonia; e che la popolazione condivida lingua, identità culturale, tradizione, territorio, cosmovisione ed organizzazione o istituzioni giuridiche, politiche, sociali ed economiche proprie. A questi requisiti si aggiunge l'ordinanza municipale di convocazione del referendum autorizzata da parte di due terzi dei consiglieri municipali e la presentazione di firme di almeno il 10% della popolazione.

Il 6 dicembre 2009 si vota in forma referendaria in 12 municipi per l'avvio del processo all'autonomia IOC ed il 16 gennaio del 2010 si stila il Regolamento per le elezioni amministrative del 4 Aprile del 2010, in cui si dice che le autorità che verranno elette a seguito delle elezioni svolgeranno le proprie funzioni in forma provvisoria fino a che non verranno sostituite dalle autorità istituite dagli statuti vigenti nelle varie autonomie IOC.

Il caso del Municipio Indigeno Autonomo di Jesus de Machaqa^{35*}

** a cura di Francesca Chianese, esperta di questioni indigene
Università La Sapienza, Dipartimenti di Storia, Culture, Religioni*

A partire dalla creazione del Ministero per l'Autonomia nel 2009, a seguito della promulgazione della Costituzione, l'attenzione si è focalizzata su Jesus de Machaqa come primo caso e modello per l'autonomia indigena originaria e contadina - IOC. Il municipio di Jesus de Machaqa, infatti, possiede i requisiti per venir riconosciuto come autonomia IOC in quanto il municipio è costruito sulla base di un territorio culturalmente e socialmente consolidato ed ha una storia di difesa del territorio, adeguamento delle norme statali alla gestione territoriale e di difesa dell'organizzazione tradizionale dalle 'invasioni' esterne.

Machaqa è un caso unico nel panorama boliviano perché è un caso di autonomia reale (Blanes 2002) in cui le comunità indigene hanno eletto direttamente le autorità municipali seguendo la propria tradizione. Nel corso della sua storia, ad eccezione del sindacalismo con cui c'è stata una sovrapposizione e che ha significato il più forte cambiamento all'interno della società machaqueña, il territorio ha adeguato le riforme statali ai propri usi e costumi tradizionali. In questo senso la gestione che Machaqa fa e farà del municipio in modo congiunto con il Cabildo può servire come modello normativo per le relazioni stato – entità territoriali e sociali e come fonte di ispirazione per quegli strumenti legali in via di elaborazione riguardo all'autonomia indigena (Blanes 2002). Nel caso di Machaqa l'autonomia, e recentemente la relazione stretta tra governo municipale e Cabildo, non è qualcosa che nasce dalla nuova Costituzione, quanto qualcosa che la Costituzione riconosce dando quindi nuovi strumenti per ampliare e consolidare questa gestione del territorio in un modo intergale e conforme alla tradizione. La Costituzione sta quindi legittimando una pratica preesistente.

Jesus de Machaqa è una Marka (unità territoriale tradizionale che ad oggi include 27 ayllus che a loro volta sono formati da 76 comunità) che ha origine in un centro rituale e politico pre-incaico che si è consolidato durante il periodo coloniale quando il territorio era organizzato in 12 ayllus, sei nella Parcialidad de Arriba (Arax Suxta) e sei nel Parcial de Abajo (Manqha Suxta). A Machaqa persiste una forte tradizione indigena: il 96% della popolazione si definisce Aymara ed il 95% parla la lingua con un'alta percentuale di monolinguisimo aymara - 39% per le donne e 25% per gli uomini. Gli abitanti della Marka conservano le proprie tradizioni, usi, costumi, indumenti tradizionali, rituali, celebrazioni e credenze, e forme organizzative.

Il municipio di Jesus de Machaqa ha una storia di resistenza alla penetrazione esterna a cui ora si fa riferimento come inizio simbolico del cammino verso l'autonomia. Secondo le parole di uno dei protagonisti della consolidazione come municipio autonomo: "durante gli anni dal 1921 al 2005 si è formato un sogno che si è concretizzato, un sogno di autonomia ed autogoverno dalla base" (intervista a Layme). Il territorio ha infatti resistito all'invasione delle haciendas in epoca coloniale, momento in cui i suoi ayllus mantengono la proprietà collettiva della terra (comprendola in più

³⁵ La narrazione dell'esperienza del municipio indigeno di Jesus de Machaqa è basata in larga parte su testimonianze dirette ed interviste realizzate sul posto. Tra gli intervistati: l'ex sindaco Adrian Aspi, Rodolfo Layme Mamani (ex jach'a mallku – massima autorità – del Cabildo del Parcial Abajo), don Fabio parroco di Corpa, Xavier Albo, vari comuneros del municipio di Jesus de Machaqa, Santiago Onofre (presidente Consiglio che redige lo statuto)

occasioni) (intervista a Onofre); ha partecipato al movimento de los Caciques Apoderados durante gli anni '20 del secolo scorso (che a Machaqa ha portato alla creazione di un governo autonomo a cui il potere centrale ha reagito con un massacro il 14 Marzo del 1921, data divenuta simbolica e che ora vede una celebrazione municipale) ed ha ottenuto il titolo di territorio collettivo 'pro indiviso' durante la riforma agraria iniziata nel 1952. A seguito della legge INRA, i titoli 'pro indiviso' sono stati trasformati in TCOs. Come si vede, "Machaqa è sempre stata autonoma nelle decisioni [...] i nostri nonni hanno sempre gestito Machaqa con auto-determinazione" (intervista a Aspi).

Questo processo storico ha fatto sì che l'organizzazione tradizionale in ayllus della Marka sia rimasta più o meno invariata, ed a seguito di un breve momento di uniformazione alla struttura nazionale di stampo sindacale introdotta dalla riforma agraria del 1952, vanno recuperando importanza e visibilità l'organizzazione tradizionale e si riacquistano costumi, usi e funzioni dell'organizzazione tradizionale che erano stati parzialmente sovrapposti all'organizzazione sindacale nazionale.

Negli anni della "Rivoluzione Nazionale" Machaqa adotta nomi e divisioni del sindacalismo contadino dell'epoca (intervista a Onofre) ma li sovrappone a funzioni tradizionali della Marka (ayllus, mallkus etc.) (Albo' 2009). L'identità ancestrale va consolidandosi durante gli anni '80 e '90 del secolo scorso anche grazie alle leggi promulgate nel decennio del '90. Nel 1989 si tiene un congresso organico in cui i leader del sindacato decidono di tornare all'utilizzo del vestiario tradizionale (ponchos, sombreros etc) e soprattutto si inizia a discutere la possibilità di tornare all'organizzazione tradizionale. Nel 1990 Machaqa, allora denominata CAJUMA (central agraria campesina de Jesus de Machaqa) decide di rinunciare alla condizione contadina di stampo sindacale e opta per il ritorno alla tradizione indigena. Nel 1998 si consolida il Cabildo quale entità unificatrice che nel corso degli anni assume sempre più importanza e legittimità divenendo espressione del potere politico locale.

Il territorio è organizzato secondo i principi del governo tradizionale che consistono nella coppia (chacha-warmi) come condizione indispensabile per accedere al rango di persona responsabile (jaqi) che può quindi iniziare il cammino ascendente (thakhi) che unisce agli incarichi comunitari che si assumono in forma rotativa (muyu), in base ai propri terreni (sayana), ad un percorso di ascesa che fa sì che si ricoprano incarichi di maggior importanza mano a mano che si percorre il percorso, fino ad arrivare all'incarico di massima autorità (jach'a mallku). Il tutto è incorniciato in un'ottica e rete di reciprocità (ayni) con il Cabildo come organo supremo formato dalle autorità tradizionali: due Jach'a Mallkus (autorità a livello della Marka) coordinano 26 Jiliri Mallkus e Mallku Taykas (autorità a livello dell'ayllus) e 73 Mallkus e Mallku Taykas (autorità a livello delle comunità) che rappresentano le varie comunità e ayllus della Marka.

Le riunioni del Magno Cabildo avvengono per questioni di emergenza (Jisk'a Tantachawi) quando partecipano alla riunione le basi e le autorità delle varie comunità e ayllus; mensilmente (Taypi Tantachawi); ed annualmente quando si riunisce la massima istanza decisionale (Jach'a Tantachawi) che nomina le autorità ed ha la funzione di parlamento originario ossia prende decisioni riguardo a questioni economiche, sociali, territoriali, strategiche e di pianificazione. Le 'elezioni' delle autorità avvengono attraverso la 'pratica democratica diretta' per la quale i membri del Cabildo formano una fila di fronte al candidato scelto, che ricopre l'incarico per un anno e non può più venire 'rieletto' per lo stesso incarico una volta compiuto l'anno.

Lex sindaco Andrian Aspi parla del processo verso l'autonomia come di qualcosa iniziato a partire dagli anni novanta. Il processo inizia quando Machaqa, parte del municipio di Viacha, decide di aumentare la partecipazione

all'interno del municipio proponendo un sub-alcalde della regione, Edgar Mamani (nominato dal Cabildo), ed un consigliere municipale, sempre nominato dal Cabildo (Pedro Vargas Condori). La situazione però non cambia e Viacha continua ad accentrare fondi mal gestendoli alle spese di Machaqa. Si inizia quindi la gestione per venir riconosciuti come municipio (1995), riconoscimento che si ottiene il 7 maggio 2002 tramite la legge 2351 che autorizza la creazione del municipio.

“To ho costruito da zero, eravamo parte di Viacha e non sapevamo quanti fondi avevamo, non arrivavano i soldi etc e non si dava opportunità agli indigeni di partecipare ma solo ai grandi partiti, questo ci ha motivato ad organizzarci” (intervista a Aspi).

Il municipio viene creato nel 2002 ed assume piene funzioni a seguito delle successive elezioni amministrative (2005) che avvengono seguendo il sistema tradizionale e la cui preparazione avviene a partire dall'anno precedente.

Il 28 Agosto del 2004 si organizzano le elezioni per il primo sindaco seguendo il modello tradizionale. Precedentemente, ogni comunità aveva nominato due candidati (5 titolari e 5 supplenti) secondo cinque circoscrizioni in cui è diviso il territorio di Machaqa. I mallkus (autorità tradizionali) di Machaqa, organizzati all'interno del Magno Cabildo composto dalle sezioni MACOJMA (Marka de ayllus y comunidades originarias de Jesus de Machaca, corrispondente ai tradizionali ayllus del Parcial Abajo) e MACOAS (Marka de ayllus y comunidades originarias de Arax Suxta, corrispondente ai tradizionali ayllus del Parcial Arriba), nominano il sindaco e i cinque consiglieri municipali.

La nomina dei candidati avviene così: ogni comunità nomina un rappresentante, tra questi è selezionato un rappresentante dell'ayllus ed un supplente, e tra questi viene nominato un consigliere ed un supplente in ognuna delle cinque circoscrizioni in cui è diviso il territorio. I candidati vengono quindi presentati al Magno Cabildo a cui i candidati espongono il proprio progetto per Machaqa; i mallkus (autorità) scelgono il candidato preferito mettendosi in fila di fronte al candidato scelto. Chi ha più preferenze viene nominato sindaco. Questo processo ha portato all'elezione di Adrian Aspi come sindaco designato dal Magno Cabildo attraverso l'organizzazione tradizionale e registrato presso la Corte Elettorale come candidato del popolo indigeno sotto la sigla di MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesus de Machaqa).

“Siamo stati i primi a creare un municipio in cui io sono stato eletto secondo il costume tradizionale della comunità. Siamo organizzati secondo il mallku originario, l'unità delle comunità è l'ayllu, vari ayllus sono una circoscrizione indigena. L'unità delle circoscrizioni è il Magno Cabildo” (intervista a Aspi).

Requisiti per essere nominati sindaco sono: l'aver avuto l'incarico di Mallku nella propria comunità, avere la certificazione del Cabildo, prestare servizio sociale presso la propria comunità, presentare un curriculum vitae, avere una buona condotta, e conoscere le norme tradizionali.

Secondo accordi interni al Cabildo e seguendo la tradizionale rotazione degli incarichi, si decide che, essendo stato eletto un sindaco di Parcial Abajo, il successivo sarebbe stato di Parcial Arriba, per rispettare il principio tradizionale di rotazione degli incarichi. I sindaci devono quindi ricoprire l'incarico in forma alternata tra il Parcial de Arriba ed il Parcial de Abajo. Seguendo il sistema tradizionale di elezione delle autorità il Magno Cabildo ha presentato i propri candidati alle elezioni del 5 dicembre del 2005 con la promessa da parte del governo centrale che le decisioni prese

sarebbero state rispettate. Adrian Aspi viene eletto con il 65% dei voti, la più alta percentuale di consensi mai avuta a Machaqa.

Essendo Machaqa un nuovo municipio, il lavoro del sindaco consiste fondamentalmente nell'iniziare il processo da zero. Nell'elaborazione del programma operativo annuale del municipio il processo adottato è altamente partecipativo e la popolazione, il Consiglio Municipale, il Comitato di Vigilanza e le autorità tradizionali collaborano per la programmazione. Una volta definito il programma questo è stato diffuso tra le comunità in modo che queste potessero esercitare controllo sociale durante l'esecuzione delle opere.

Durante il mandato di Aspi si promulga tramite referendum la nuova Costituzione e Machaqa decide di iniziare il processo per essere riconosciuta come autonomia indigena originaria e contadina -IOC in quanto rispetto all'autonomia municipale, l'autonomia indigena ha maggiori competenze quali la gestione autonoma delle risorse e della giustizia (intervista a Onofre). Il 6 dicembre 2009 Jesus de Machaqa vota favorevolmente al referendum per l'approvazione del processo di Autonomia IOC. Si conforma quindi un Consiglio per l'Autonomia incaricato di redigere lo statuto³⁶ per il quale ogni comunità nomina tre rappresentanti (con equità di genere) che vengono confermati dal Cabildo. I membri del Consiglio si dividono in 10 commissioni tematiche ed organizzano gruppi di lavoro nelle diverse comunità che compongono la Marka per diffondere alla base informazioni riguardo allo statuto e all'autonomia e per raccogliere suggerimenti.

Lo statuto viene poi presentato al Magno Cabildo per la discussione; il Magno Cabildo a sua volta lo presenta alla base (le varie comunità ed ayllus) che una volta discusso lo 'restituiscono' al gruppo che lo redige per le correzioni.

"Stiamo redigendo ciò che abbiamo sempre fatto, ci dicono che possiamo essere autonomi ed abbiamo iniziato a redigere lo Statuto" (intervista a Aspi).

Attualmente la seconda bozza è in fase di discussione nelle comunità e si attende che venga 'consegnata' al Consiglio per elaborare la terza e definitiva versione da presentare al Tribunale Costituzionale.

La seconda bozza di statuto si rifà ai concetti di autogoverno e suma qamana (vivir bien) quali assi basilari su cui costruire l'autonomia indigena e lo Stato Plurinazionale e Comunitario che si basi sulla democrazia comunitaria, partecipativa e diretta. Tra i vari articoli che compongono la bozza si distaccano il diritto alla consulta attraverso istituzioni proprie in occasione di attività, decisioni o norme che coinvolgano i machaqueños, il diritto all'uso, sfruttamento e gestione delle risorse naturali, la competenza specifica riguardo agli ambiti legislativo, esecutivo e amministrativo e rispetto alla gestione della giustizia comunitaria originaria, la funzione di controllo e partecipazione nelle istituzioni statali e l'elezione delle proprie autorità in conformità con le norme ed i procedimenti tradizionali delle comunità, ayllus ed il Magno Cabildo.

La bozza definisce le istanze amministrative divise in: esecutivo municipale, alto consiglio municipale, comitato di vigilanza composto da cinque membri in rappresentanza delle circoscrizioni (incaricato del controllo sociale), e Magno

³⁶ Le autonomie indigene e dipartimentali per entrare in piena vigenza devono avere uno Statuto approvato, lo statuto deve essere elaborato dal livello autonomo (il municipio in questo caso) per poi passare il vaglio del Tribunale Costituzionale e attraverso un referendum deve essere poi approvato dalla cittadinanza.

Cabildo. La bozza prevede un'età limite per ricoprire gli incarichi municipali (60 anni), e l'inclusione dei giovani che abbiano dimostrato responsabilità, capacità e vocazione originaria. La bozza prevede anche la creazione di un organo esecutivo, uno legislativo ed uno giudiziario (il comitato superiore di giustizia originaria) i cui membri possono venir eletti per un solo mandato e devono alternarsi le funzioni con equità di genere e determina le funzioni dei vari organi e di questi in relazione al Magno Cabildo.

L'elezione deve seguire il modello tradizionale di rotazione e ascensione ed i candidati dei partiti politici devono venir postulati dalla base all'interno delle cinque unità territoriali in base alle quali è divisa la Marka (circoscrizioni). I partiti politici che vogliono partecipare alle elezioni municipali a Machaqa devono adottare le regole definite dal Cabildo (rotazione, durata degli incarichi etc.) nonché passare per il vaglio del Cabildo stesso prima di venir accettati.

Inoltre si definiscono gli ambiti di competenza esclusiva e compartita con lo stato e le modalità di finanziamento ed amministrazione tributaria. La bozza di statuto dedica capitoli specifici al modello di sviluppo economico, terra e territorio, acqua, sviluppo sociale integrato, sistema educativo, cultura, salute, comunicazione, trasporti, abitazioni e servizi basici.

In conclusione ed analizzando il caso di Machaqa si vede che per risultare effettive, le nuove forme di autonomia, devono essere aperte e flessibili e venire dal basso, devono venir disegnate dai protagonisti. Come si vede dal caso di Jesus de Machaqa, molte delle competenze riconosciute dalla nuova Costituzione non apportano nulla di nuovo a pratiche da tempo in atto nelle comunità indigene, il problema centrale, e il vero cambiamento, consta nelle risorse per finanziare queste competenze e le aspettative maggiori risiedono nel chiarire cosa si intenderà per sviluppo della produzione e delle tecnologie e ricerche. In questo senso l'autonomia dipenderà dalla capacità del municipio di negoziare con il governo centrale in modo che si chiariscano i temi economici e finanziari che possono rendere effettiva l'autonomia (Blanes 2002). In conclusione, affinché i diritti riconosciuti dall'autonomia vengano rispettati attraverso le competenze assegnate c'è bisogno di risorse economiche e finanziarie, altrimenti rimarrebbero simboli e creerebbero frustrazione e scontento nella popolazione che sta lavorando per essere riconosciuta autonoma.

Ley de Madre Tierra (2011)

Pur non direttamente inerente al tema della partecipazione, l'ultimo atto normativo che vale la pena di menzionare nell'exkursus che stiamo facendo, per gli elementi di novità contenuti e le prospettive che apre in ambito nazionale ed internazionale, è la Ley de Madre Tierra, promulgata dal governo Morales nel dicembre scorso.

La Legge definisce e tutela i Diritti della Madre Terra, dando applicazione a quanto previsto dalla CPE. La legge definisce la Terra “*il sistema vivente dinamico costituito dalle comunità indivisibili di tutti i sistemi di vita e dagli essere viventi, interdipendenti e complementari che condividono un destino comune*”. Il testo, diviso in tre capitoli e dieci articoli che affermano attraverso la sostanza giuridica

valori come l'armonia, il bene collettivo, la garanzia della rigenerazione, il rispetto e la difesa della terra, la sua non mercificazione e l'interculturalità, assume la sfida di costruire un sistema produttivo e stili di consumo in armonia con la Terra. La Madre Terra viene per la prima volta dichiarata soggetto collettivo di interesse pubblico e dà a tutti i boliviani e le boliviane i diritti stabiliti dalla legge, in base al riconoscimento del semplice status esseri viventi che la compongono. La legge definisce sia i diritti della Madre Terra sia i doveri dello Stato Plurinazionale, con particolare riguardo allo sviluppo delle politiche pubbliche in difesa della Madre Terra, e alle forme e ai modelli di produzione e di consumo in equilibrio con il Buen Vivir e in armonia con la Pachamama.

"Se vogliamo difendere i diritti umani il modo migliore è difendere i diritti della Madre Terra. Sarà un'altra battaglia internazionale e chiediamo ai popoli del mondo ad unirsi a noi in questa lotta contro il cambiamento climatico", ha dichiarato il presidente Morales durante la sua promulgazione.

Anche questa legge è stata preparata attraverso incontri, seminari, convegni che hanno approfondito i temi, poi inclusi nel testo finale, riguardanti: gestione ambientale, controllo sociale, cambiamento climatico, migrazione climatica; gestione di risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili.

2.1 CONTESTO POLITICO E SOCIALE ITALIANO*

* a cura di Sara Vegni

Associazione A Sud

Prima di affrontare i processi di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative in Italia è utile abbozzare un quadro di riferimento del contesto politico e sociale italiano entro il quale queste esperienze prendono forma.

In Italia assistiamo ad un profondo mutamento della percezione della sfera pubblica, sicuramente comune ad altre nazioni europee, ma con accenti particolari. Negli ultimi decenni del 900, ma in particolare negli anni '60 e '70, l'Italia è stata un teatro privilegiato dove i movimenti sociali, nelle loro eterogenee forme, hanno espresso una forte richiesta di partecipazione mobilitando un gran numero di persone e sperimentando istituti di partecipazione innovativi. Alcuni esempi sono i *Consigli di quartiere*, nati nel periodo della crescita urbana della fine degli anni '60, o i *Consigli di fabbrica*, teorizzati fin dall'inizio del '900 da A. Gramsci, che hanno vissuto una rinascita con la ripresa del movimento operaio dopo il '68, così come anche la nascita dei *Consigli scolastici*.

Dagli anni '80 ai giorni nostri il quadro è radicalmente mutato offrendoci oggi una nazione arretrata per quanto riguarda gli istituti di partecipazione.

Attualmente, fenomeni di disagio, aumento delle forme della precarietà, perdita di riferimenti identitari, perdita di credibilità dei modelli tradizionali, crisi delle forme classiche della politica, tendenze autoritarie, come risposta alla domanda crescente di sicurezza, sono gli elementi centrali del contesto in cui si muove la richiesta di partecipazione dei nuovi movimenti sociali.

L'Italia non è immune alla generale tendenza delle democrazie occidentali a rafforzare il potere dell'esecutivo a scapito del legislativo e ad una crescente personalizzazione del potere stesso. A questo si accompagna la tendenza sempre più diffusa all'"antiparlamentismo" come forma di critica politica.

La partecipazione si riduce al solo diritto di voto, favorendo così una democrazia di tipo “delegativo”, che riduce la democrazia ad una semplice competizione al cui interno è l'immagine del leader, prima ancora che il contenuto dei programmi, a prevalere nelle scelte elettorali. Questo sistema, oltre che rendere abitudinaria e consueta la corruzione, finisce per farla diventare un reato non grave, che non riesce più a suscitare indignazione. Questi, come altri fattori, fanno sì che le istanze di partecipazione vengano avvertite come inutili. La sfiducia nei rappresentanti cresce, mentre l'individualismo e l'atomizzazione divengono una prassi, e i problemi sociali vengono ad essere affrontati individualmente e non come espressione di una sofferenza del corpo sociale.

A questi fattori si aggiunge un progressivo accentramento delle funzioni dello stato in netta controtendenza con i paesi europei. E' indubbio che ne siano complici e strumento anche le campagne nazionali per la riduzione dei costi della politica che hanno scaricato le colpe sulle istituzioni di prossimità. Molte “limitazioni di sovranità” delle istituzioni locali sono avvenute, con governi di centro-destra così come di centro-sinistra, sulla base di generiche considerazioni sulla necessità di tagli. Se da un lato, grazie soprattutto all'azione della Lega Nord, il dibattito pubblico si concentra sulle proposte di federalismo, nella pratica nel 2008 il governo Berlusconi abolisce l'ICI sulla prima casa, principale entrata delle amministrazioni comunali, che garantiva una autonomia finanziaria senza cui non può esistere una moderna democrazia pluralista di prossimità. In questa logica potrebbe iscriversi anche il tentativo di abolizione delle province, terzo incomodo tra la forza crescente del potere regionale e la debolezza della miriade di comuni.

La legge Finanziaria del 2008 butta un'ombra, che va oltre l'abolizione dell'ICI, sui conti degli enti locali ed in particolare sui comuni. Secondo uno studio dell'ANCI le conseguenze di questa manovra sui comuni si traducono in: meno 50% delle spese per formazione e per consulenze, meno 80% delle spese in relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza; meno 100% delle sponsorizzazioni di eventi, riduzione degli eletti, delle indennità, dei gettoni di presenza, dei compensi agli eletti nominati in altri organi, divieto di effettuare spese per straordinari o indennizzi al personale comunale. E ancora: blocco delle assunzioni (le uscite di organico possono essere rimpiazzate solo al 20% nei comuni superiori ai 5000 abitanti), obbligo di pagare i fornitori entro 60 giorni. Infine, la stretta sulle società partecipate che devono essere dismesse entro dicembre 2011 nei comuni superiori ai 30mila abitanti, mentre quelli tra 30mila e 50mila possono avere una sola partecipata.

L'art. 15 del decreto legge varato il 9 settembre 2009 torna a ribadire che i servizi pubblici locali, ossatura dell'azione sul territorio e del servizio ai cittadini, dovranno essere affidati al mercato e stabilisce dettagliatamente le modalità di cessazione delle vecchie gestioni di servizi pubblici locali affidate senza gara. E ciò con l'intento di disciplinare, in modo puntuale, la fine di tutte le gestioni

pubbliche, le cui radici storiche risalgono alla prima legge sui servizi municipalizzati voluta da Giolitti all'inizio del Novecento, e di affidarle in modo definitivo al mercato. Il processo di esternalizzazione 'forzato' dei servizi pubblici di interesse generale, che è costituito, nella maggior parte dei casi, da monopoli naturali, è stato imposto agli enti locali dalle leggi Bassanini e completato dal secondo governo Berlusconi con l'art. 35 della finanziaria per il 2002, ma era stato realizzato con tempi e modalità diverse nei diversi territori.

A questo si va ad aggiungere un'anomalia tutta italiana: lo stravolgimento della funzione del Dipartimento di Protezione Civile, la "moda" dei grandi eventi e il proliferare di commissari straordinari. Centinaia di funzioni e competenze che fino a poco tempo fa erano proprie degli enti locali vengono, attraverso la decretazione dello stato di emergenza e la gestione diretta di commissari delegati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono gestite con procedure d'emergenza e in deroga all'ordinamento (perfino alla possibilità di revisione preventiva della Corte dei Conti). In questo modo, non solo vengono gestite reali emergenze nazionali (dal terremoto a L'Aquila alle alluvioni in nord e sud Italia) con modalità nuove che estromettono gli organi rappresentativi di prossimità da poter prendere decisioni che hanno ripercussioni fortissime sul disegno stesso del territorio, ma si utilizzano le stesse modalità per risolvere problemi che fino a poco tempo fa erano appannaggio esclusivo degli enti locali (come l'"emergenza" traffico o la cura dei siti archeologici e naturalistici). Con buona pace degli enti locali che, a causa dei profondi tagli voluti dalla finanziaria 2008 in poi, accettano i commissari governativi non avendo risorse per gestire nemmeno l'ordinario. Quanti siano i commissari in Italia è difficile dirlo ma si parla di oltre 10mila persone. Nati per lo più per la gestione di emergenze ambientali e naturali o specifiche calamità, dalla loro istituzione formale avvenuta con la legge 400 del 1988, sono stati chiamati a fare praticamente di tutto: risanare aziende in crisi, pianificare opere pubbliche particolarmente controverse, organizzare grandi eventi come il funerale di Papa Giovanni Paolo II, supervisionare eventi sportivi. La Corte dei Conti, che qualche anno fa aveva cercato di fare luce sulla questione, ha appurato che normalmente un commissario guadagna, in media, dal 40% al 60% in più rispetto ad un normale stipendio. Questo per sottolineare che non c'è nemmeno un risparmio reale per le tasche dei cittadini. E nell'incertezza del diritto le regole vengono di volta in volta sancite da Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri (1052 dal 1996 ad oggi) e dei vari commissari. Appare evidente che tutte queste misure aumentano progressivamente la distanza tra i cittadini e le istituzioni svuotando di senso e di reale peso le istanze partecipative anche laddove queste sono ottenute dai cittadini o concesse dalle istituzioni.

Eppure in Italia non sono morti né il desiderio né la necessità di "fare politica diversamente" e di incidere "dal basso". Le esternalizzazioni e le privatizzazioni, le decisioni prese da altri e in altri luoghi sul futuro dei territori hanno creato un crescente malcontento dei cittadini rispetto alle prestazioni

fornite dalle amministrazioni pubbliche e una crescente tendenza a “prendere la parola” organizzandosi in comitati o in associazioni di consumatori.

Nel corso degli anni Novanta, mentre si assisteva al calo del numero degli iscritti ai partiti politici, è cominciato ad aumentare in modo considerevole quello degli iscritti alle organizzazioni non governative e alle associazioni impegnate nel settore sociale. Secondo il IX Rapporto sull'Associazionismo Sociale, il 19% dei cittadini italiani svolge attività di volontariato in modo informale (a dispetto del 5% di volontari raccolto da sindacati e partiti) mentre per il 14% della popolazione l'impegno è costante nel corso dell'anno. I cittadini italiani che operano nel cosiddetto Terzo Settore, nelle organizzazioni no profit e nel mondo associazionistico in generale, sono oltre sei milioni, a dimostrazione di un impegno che il singolo continua a mantenere nei confronti della società, ma sempre meno all'interno delle tradizionali forme. Il distacco è particolarmente forte nelle classi popolari. L'astensionismo e il “voto di protesta” si sono estesi, in Italia come d'altronde in tutta Europa, mentre le forme organizzative scarseggiano. Da due o tre decenni i movimenti sociali si trovano sempre meno coinvolti nelle costellazioni partitiche e agiscono in maniera sempre più autonoma sviluppando forme organizzative più orizzontali e deliberative. È cambiato anche il modo di produrre ed usufruire dell'informazione che passa per canali media alternativi usando internet ed in particolare le piattaforme aperte di condivisione dei contenuti (wiki) che rappresentano ormai una fonte insostituibile di informazione partecipata.

Fioriscono quotidianamente nuovi movimenti territoriali ed urbani, spesso con obiettivi specifici “di scopo” come impedire un'opera o rispondere ad un bisogno, sottolineando come, nonostante tutto, c'è una consistente parte d'Italia che ha ancora voglia di partecipare.

2.2 LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ITALIA E A ROMA: quale istituzionalizzazione*

*a cura di Massimo Allulli

Dottore di Ricerca in Scienza Politica – SUM Italia

Nel corso degli ultimi venti anni nelle città Europee si è assistito a un fenomeno che è stato definito da alcuni studiosi come “ondata partecipativa” (Morlino e Gelli, 2009). A partire dall’inizio degli anni Novanta si è moltiplicato in forma esponenziale il numero delle città nelle quali sono state adottate forme di coinvolgimento dei cittadini nella politica locale. In una ricerca di recente pubblicazione, Allegretti e Sintomer danno conto di come uno di questi strumenti, il Bilancio Partecipativo, si sia esponenzialmente diffuso in Europa nel corso di dieci anni. Se nel 1999 erano tre città ad adottare questo strumento, nel 2009 erano diventate oltre centocinquanta.

Ma non è solo il Bilancio Partecipativo a diffondersi. E non sono solo governi locali e movimenti sociali a farsi promotori delle pratiche di partecipazione. Nel 2001 è stata la stessa unione Europea a diffondere un Libro Bianco nel quale la partecipazione dei cittadini è stata posta al primo punto tra i principi di quella che viene definita *buona governance*. E contemporaneamente forme diversificate di partecipazione sono state attivate in diversi campi. Dalle politiche di urbanistica alle politiche sociali, dai trasporti all’ambiente il coinvolgimento dei cittadini è diventato un *imperativo* nelle politiche urbane. Per quale ragione, e con quali effetti?

Con queste due domande si sono confrontati sociologi e politologi nel tentativo di analizzare il fenomeno, arrivando risposte non definitive e spesso contraddittorie. Da una parte c’è un ampio consenso nel collegare la diffusione delle pratiche partecipative alla crisi degli strumenti classici della democrazia rappresentativa. Fenomeni quali la crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, o la decrescente partecipazione elettorale nelle “democrazie occidentali” hanno portato i politologi a parlare di “fine della politica” (Carl Boggs) o di “post-democrazia” (Colin Crouch). Dall’altra parte minore consenso è riscontrabile sui risultati delle nuove forme di democrazia partecipativa. In particolare esiste un dibattito tra quanti ritengono questi processi privi di effetti pratici sulla vita politica delle città, perché il potere resterebbe comunque nelle mani di gruppi dominanti ristretti e poco trasparenti, e quanti invece sostengono che, a determinate condizioni, la democrazia partecipativa possa costituire uno strumento di apertura dei processi decisionali a settori di cittadinanza che precedentemente ne erano esclusi.

Se queste sono le domande sulle quali tradizionalmente si sono concentrati studi e analisi sul fenomeno della democrazia partecipativa, una attenzione minore è quella che è stata dedicata a un fenomeno più recente ma di grande rilevanza: la sua istituzionalizzazione. Negli ultimi dieci anni infatti, parallelamente con la diffusione di pratiche quali i Bilanci Partecipativi, le forme di Progettazione Partecipata, le Giurie di Cittadini, I *Town Meetings*, è emerso in Europa un fenomeno meno studiato nell'ambito delle scienze sociali: un numero crescente di governi locali si è dotato di leggi e regolamenti (o di altre forme di atti di valore normativo) destinati a rendere la partecipazione dei cittadini una "forma ordinaria di governo"³⁷. In questo senso muovono infatti leggi quali quella francese del 2002 relativa alla democrazia di prossimità³⁸, o provvedimenti di livello locale quali i regolamenti per la partecipazione, che in Spagna già nel 1993 erano diffusi in ben il 63% delle città (Navarro Yanez, 2000).

Il caso Italia

Il caso Italiano sembra da questo punto di vista marcare un certo ritardo. Se infatti in altre realtà europee, prima tra tutte la Francia, esiste una organica politica nazionale per le città, lo stesso non può essere detto per l'Italia (d'Albergo, 2009). Questo dato ha forti conseguenze anche per quanto concerne il tema dell'inclusione della cittadinanza nel governo locale. Come evidenziato dalla stessa Unione Europea nel suo Libro Bianco sulla Governance (2001), infatti, sono i governi urbani il livello istituzionale che più di tutti può attivarsi nella costruzione di strumenti di inclusione della cittadinanza nei processi decisionali. L'esistenza di pratiche di partecipazione e la loro istituzionalizzazione possono essere determinate o facilitate dall'esistenza di leggi e norme di livello nazionale che ne configurino le condizioni istituzionali. In Italia tuttavia le politiche urbane sono state nella sostanza assenti dall'agenda politica nazionale fino agli anni 90 e, successivamente, sono state caratterizzate da una perdurante condizione di frammentazione. Le politiche pubbliche per la partecipazione sono in altri paesi europei portate avanti anche dai governi nazionali. Questo non avviene in Italia, determinando l'assenza di un quadro istituzionale nel quale collocare le pratiche di partecipazione attivate al livello locale.

Tra la fine degli anni sessanta e la fine degli anni ottanta, tuttavia, l'espansione di movimenti sociali e la diffusione della partecipazione politica hanno posto al centro del dibattito sulla questione urbana in Italia le istanze di democratizzazione dei processi decisionali. Esse si sono tradotte nella diffusione

³⁷ Il termine "forma ordinaria di governo" è contenuto nel preambolo del Regolamento per la Partecipazione nelle Trasformazioni Urbane di Roma.

³⁸ La legge 2002-276 del 2002, detta Loi Vaillant, ha istituito consigli di quartiere come strumento di partecipazione dei cittadini in tutti i comuni Francesi che contano più di 80000 abitanti.

di comitati di quartiere prima e nei consigli di quartiere poi. Queste istanze di democratizzazione avrebbero portato all'approvazione della legge 278/1976 ("norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune"), che prevedeva l'istituzione su base volontaria di circoscrizioni con organi elettivi, che sarebbero state successivamente rese obbligatorie con la legge 142/1990³⁹.

La legge 278 si configurava dunque come frutto dell'azione di dinamiche sociali prevalentemente esterne al sistema politico. In tempi più recenti è possibile individuare alcuni provvedimenti legislativi di livello nazionale che possono essere considerati come indicatori di un allineamento del governo nazionale a un processo di convergenza che in Europa ha posto il tema della partecipazione al centro dei processi di governo. La legislazione nazionale fa diretto riferimento alla partecipazione dei cittadini a partire da norme approvate all'inizio degli anni novanta. La legge 142/90⁴⁰ all'articolo 6 stabilisce che "i comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione.(...) Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati" (art.8; commi 1 e 3).

Un'altra norma rilevante in materia di partecipazione dei cittadini è la legge 241/1990 "in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Si tratta di una norma significativa perché si pone nel contesto di un processo di riforma amministrativa⁴¹ che ha interessato l'Italia negli anni Novanta adattandolo (anche) al paradigma della partecipazione che in quegli anni iniziava a diffondersi. Ci si limitava ad ogni modo a forme di partecipazione definite come "tradizionali e modeste" (U.Allegretti, 2006), laddove la legge prevedeva che "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento (amministrativo)". (art.9, comma1)

L'insieme dei procedimenti amministrativi può essere dunque oggetto dell'intervento di attori non istituzionali e portatori di interesse. Le modalità di questo intervento sono però limitate alla presentazione di "memorie scritte e documenti (...) ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento" (art.10, comma 1). La stessa legge prevede a propria volta la possibilità di dare luogo a forme di contrattazione laddove "il responsabile del procedimento" può "predisporre un calendario di incontri cui invita (...) il destinatario del provvedimento ed eventuali contro interessati" allo scopo di "favorire

³⁹ Per le città di popolazione superiore ai 100mila abitanti.

⁴⁰ Ordinamento delle autonomie locali, poi ripresa anche nel Testo Unico degli Enti Locali 267/00

⁴¹ Il processo di riforma amministrativa in Italia nel corso degli anni 90 si è caratterizzato per il suo "adattamento reattivo al paradigma egemonico" (Capano, 2002). Ciò ha comportato un processo di adattamento ai principi di efficienza e trasparenza propri del *new public management*.

la conclusione degli accordi” (art.11, comma 1bis).

Uno degli strumenti di partecipazione più rilevanti (e utilizzati) tra quelli previsti dalla normativa in Italia riguarda il della campo della pianificazione urbanistica. Secondo la Legge Urbanistica risalente al 1942 (n.1150), infatti, il processo decisionale relativo alla definizione del Piano Regolatore Generale delle città deve prevedere strumenti orientati alla trasparenza e alla partecipazione dei cittadini alla sua formulazione. Dopo l'adozione da parte del Consiglio Comunale infatti questo viene depositato negli uffici comunali e “per un periodo di 30 giorni (...) chiunque può prenderne visione” (art.9). Entro i 30 giorni dal termine del periodo di deposito, poi, enti, associazioni e cittadini hanno la facoltà di apportare al piano le proprie osservazioni “al fine di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano” (ibidem). La natura meramente consultiva di questo strumento di inclusione dei cittadini nel governo del territorio è stata interpretata come un elemento limitante rispetto alle potenzialità di forme di partecipazione orientate non all'espressione di pareri su programmi già definiti, ma all'inclusione dei cittadini fin dal momento iniziale del processo decisionale. Secondo Spallino (2009) “la partecipazione diffusa viene declinata nell'ordinamento italiano come una sorta di presenza collaborativa, confinata alla fase dell'istruttoria procedimentale. Ne sono escluse le, ben più importanti, fasi prodromiche all'avvio del procedimento, dove si decide se assumere o meno un determinato provvedimento, e quelle finali, dove se ne decide il contenuto ultimo”.

La democrazia nelle scelte economiche: la Regione Lazio

Se la produzione legislativa di livello nazionale sconta ritardi rispetto ad altre realtà europee, un significativo dinamismo è quello mostrato nel corso degli ultimi dieci anni dalle regioni italiane, particolarmente attive nel perseguire l'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa. Il caso più noto è sicuramente quello della legge regionale Toscana che, approvata nel Dicembre del 2007 (n.69), è stata formulata essa stessa attraverso un lungo processo partecipativo che ha coinvolto centinaia di cittadini anche attraverso la sperimentazione di strumenti innovativi di deliberazione come l'*electronic town meeting*⁴². La legge regionale Toscana, piuttosto che prevedere norme rigide circa l'istituzione di pratiche partecipative, costruisce un sistema di incentivi (da natura prevalentemente economica, ma anche amministrativa e organizzativa) orientati alla diffusione di pratiche partecipative a livello comunale. Le pratiche di partecipazione attivate dai comuni toscani devono ricevere l'approvazione di

⁴² Un *town meeting* è nella definizione di Luigi Bobbio (2007) “uno strumento (...) che permette di svolgere una discussione e di prendere decisioni a un vasto gruppo di persone (alcune centinaia o alcune migliaia). I partecipanti vengono riuniti in un'unica sede e si riuniscono in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'istanza centrale che li rielabora e li ripropone all'intera platea”

una Autorità Regionale della Partecipazione, che una volta accertata la rispondenza di esse ai requisiti previsti dalla legge, stipula protocolli d'intesa che danno luogo al supporto regionale.

Particolarmente attiva in questo campo è stata anche la Regione Lazio, i cui provvedimenti non sono però riconducibili ad un'unica legge. Sono però state prodotte significative innovazioni istituzionali per favorire l'inclusione e la partecipazione della cittadinanza con particolare riferimento al tema dell'economia e del Bilancio Regionale. Con la Legge Regionale n.4 del 2006, infatti, la Regione ha introdotto strumenti di partecipazione in relazione all'adozione del proprio bilancio. All'articolo 44 si legge infatti che "la Regione promuove la partecipazione, con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione (...), quale strumento idoneo ad assicurare un elevato coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini nella formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio".

Anche la regione Lazio nel corso dell'ultimo decennio si è quindi dotata di strumenti di partecipazione, approvando a seguito della legge 44/2006 un apposito regolamento⁴³, nel quale sono definite le procedure partecipative che la Regione è tenuta ad attivare in occasione della formulazione del proprio bilancio. Nonostante l'elevata strutturazione della regolazione prodotta dalla Regione Lazio sulla partecipazione, essa non sembra avere prodotto se non parzialmente i risultati attesi, in primo luogo per ragioni di carattere istituzionale. Tale regolazione infatti si è collocata nel contesto di "un'organizzazione istituzionale estremamente forte" che si sarebbe caratterizzata come "auto conservativa" e "impermeabile ai cambiamenti", dunque poco adatta a favorire processi di innovazione in senso partecipativo (Troisi e Cellamare, 2007). Restano tuttavia risultati molto significativi i risultati dell'azione di supporto portata avanti dalla Regione Lazio nei confronti dei comuni che hanno inteso promuovere forme di partecipazione al Bilancio. Alla fine del 2008 erano infatti ben 80 i comuni che, sulla base degli incentivi regionali, avevano attivato forme complete o parziali di Bilancio Partecipativo, portando così il caso italiano all'avanguardia nell'adozione di questo strumento al livello europeo.

Democrazia e pianificazione del territorio: la Provincia di Roma

Meno strutturate sembrano essere le iniziative prese nel corso degli ultimi anni dalla Provincia di Roma per quanto concerne la partecipazione della cittadinanza. Questo non significa tuttavia che questo livello istituzionale sia rimasto immune rispetto alla "ondata partecipativa" che ha investito il governo locale nel corso degli ultimi anni. Tra i molti casi in cui anche la Provincia ha fatto ricorso a strumenti di partecipazione nei processi decisionali, uno dei più significativi è rappresentato da quello

⁴³ "Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione".

relativo al Piano Territoriale Generale Provinciale, approvato il 24 Luglio 2009. Il piano, per quanto relativo a un tema specifico (quello della pianificazione territoriale), riveste una importanza significativa nel processo della riforma metropolitana a Roma, perché entrando in vigore comporta la delega delle competenze urbanistiche dalla Regione alla Provincia di Roma (Legge regionale n° 38/99), e per la prima volta rappresenta una forma di pianificazione territoriale di area vasta e assume qui interesse perché esplicitamente orientato a “costruire il territorio della Provincia metropolitana”. Il Piano Territoriale Generale Provinciale ha l’obiettivo dichiarato di “rafforzare il “funzionamento metropolitano” del territorio provinciale, inteso come sistema integrato, formato da componenti insediative e funzionali diverse per peso, risorse e specializzazione”. Di più, il PTGP prevede un sistema di regole che intende “comporre la dialettica tra sistema Provincia nella sua unità, sistemi locali componenti e Roma e tra il territorio provinciale e la Regione” facendo ricorso “alla intercomunalità per le decisioni programmatiche e per quelle operative”⁴⁴. Nelle intenzioni esplicitate dai promotori del PTGP rientra anche quella di promuovere la percezione di una comune “cittadinanza metropolitana” intesa come “il senso di appartenenza ad una società, ad istituzioni ed obiettivi di interesse comune, nella dimensione sovralocale”. Si tratta dunque di obiettivi non solo funzionali ma anche strutturali, orientati cioè a introdurre una innovazione istituzionali nelle forme di governo dell’area metropolitana, tentando di introdurre elementi di democratizzazione di esso.

Il processo decisionale attivato in relazione al PTGP dà conto di come la pianificazione del territorio si sia in questo caso configurata come una forma di *governance inclusiva* di area metropolitana. Il processo decisionale si è infatti articolato in due fasi di incontri di informazione e condivisione con “rappresentanti istituzionali dei 121 Comuni della Provincia, di Comunità Montane, Enti Parco, Uffici Provinciali, associazioni ambientaliste, rappresentanti delle parti sociali”⁴⁵. Il percorso decisionale ha inoltre previsto dei “Tavoli dello sviluppo”, che hanno coinvolto le principali organizzazioni delle categorie produttive sul territorio. Una fase successiva del processo inclusivo relativo al Piano ha fatto ricorso allo strumento dell’Agenda 21⁴⁶ che, “attraverso “il coinvolgimento dei soggetti locali (abitanti, associazioni, comitati ecc.)” ha elaborato un Piano di Azione Locale le cui linee guida sono state assunte negli obiettivi di sostenibilità cui il piano si ispira.

La complessità del processo decisionale relativo al Piano Territoriale, se da una parte lo configura come forma di *governance* di livello metropolitano e non solo come politica pubblica della Provincia di Roma, dall’altra parte lo ha esposto alle critiche di quanti ne hanno ravvisato una scarsa efficacia regolativa. L’Istituto Nazionale di Urbanistica ha infatti osservato che “il PTGP della Provincia di Roma

⁴⁴ <http://ptpg.provincia.roma.it>

⁴⁵ www.provincia.roma.it

⁴⁶ L’Agenda21 è “il processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali collaborano con tutti i settori della comunità locale per definire scenari, obiettivi e piani di azione misurabili per perseguire la sostenibilità a livello locale” (www.agenda21provinciaroma.it).

adotta, condivisibilmente, il principio di costruzione del Piano “dal basso”, che si concretizza attraverso i tavoli di “governance”. Ciò però non può voler dire costruire di volta in volta forme di accordo diversificate a seconda degli specifici interessi rappresentati, senza alcuna garanzia di tutela degli interessi generali che riguardano tutto il territorio provinciale⁴⁷.

Se quindi il Piano è esposto a critiche, esso nondimeno rappresenta una esperienza inedita di governo del territorio metropolitano che assume caratteristiche di natura strutturale per l'elevata istituzionalizzazione della regolazione che produce, e perché si configura come forma di governo ordinaria del territorio. Il PTGP, inoltre, in virtù dell'enfasi posta sul ruolo della regolazione pubblica nelle politiche di sviluppo può essere considerata come una forma di governance orientata alla sostenibilità ambientale e sociale: propone forme di competizione regolata, pur non proponendo forme decisionali di tipo top-down; propone forme di partnership pubblico privato ma mantenendo forme di controllo pubblico; pone enfasi sui beni collettivi e la loro tutela.

Il Comune di Roma: la partecipazione nella trasformazione urbana.

Nel corso dell'ultimo decennio il Comune di Roma è stato il contesto di una pluralità di sperimentazioni orientate ad ampliare le possibilità di partecipazione della cittadinanza nella politica locale. Si tratta di una molteplicità di pratiche che hanno trovato spazio tanto in alcuni dei 19 Municipi in cui è divisa amministrativamente la città, quanto al livello comunale, in particolare con riferimento alle iniziative dell'Assessorato alle politiche per il Lavoro, le Periferie e lo Sviluppo Locale. Tra i Municipi di Roma si è diffusa significativamente l'adozione del Bilancio Partecipativo come strumento di governo, a partire dalla prima sperimentazione avviata nel 2003 dal Municipio Roma XI, per arrivare nel 2010 a contare ben 10 Municipi che avevano adottato tale strumento, anche grazie agli incentivi provenienti dalla Regione Lazio. Allo stesso modo si sono diffuse a Roma le “case della partecipazione” che, mutuando le esperienze degli *urban centers* diffusi su scala europea, rappresentano ormai luoghi consolidati e riconosciuti per la partecipazione dei cittadini e per lo svolgimento di attività di comitati e associazioni in sei municipi della Capitale. L'attivismo del Comune e dei Municipi di Roma nel campo della partecipazione è stato sottolineato da d'Albergo e Moini (2007) che hanno osservato come “una peculiarità della capitale italiana” sia costituita dal numero e dalla diversificazione delle pratiche partecipative “in termini di settore di intervento pubblico interessato, dimensione territoriale (comunale, municipale o sub municipale) e tipologia degli attori extra-istituzionali coinvolti”. Si fa riferimento a programmi di riqualificazione urbana come i Contratti di Quartiere, alla costruzione di Laboratori territoriali per la progettazione urbana partecipata in sei quartieri romani, al progetto Atlante delle Periferie, alla nascita del Tavolo per l'Altra Economia per lo sviluppo

⁴⁷ INU Lazio, Sezione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Osservazioni allo schema di Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG).

dell'economia etica e del commercio equo e solidale a Roma. Iniziative che sono nate a seguito dell'istituzione nel 1996 dell'USPEL (Ufficio per lo Sviluppo Locale, Sostenibile Partecipato), le cui funzioni sono state assorbite successivamente dal Dipartimento XIX del Comune di Roma.

L'insieme di queste pratiche, se hanno fatto di Roma una delle città più innovative in Italia nel campo della partecipazione, si sono sempre caratterizzate come episodiche, legate a singole decisioni o a iniziative di estensione temporale limitata. Per questo il governo locale ha scelto di dotarsi anche di norme volte alla istituzionalizzazione della partecipazione, che andassero oltre quanto già previsto dal "Regolamento per gli Istituti di Partecipazione e di Iniziativa Popolare" (del. CC 101/1994), poi integrato nello Statuto del Comune, che prevedeva forme classiche di democrazia diretta, dal referendum alla delibera di iniziativa popolare.

In questo quadro lo strumento più significativo adottato dal Comune di Roma in materia è da individuarsi nella Delibera del Consiglio n.57/2006, che regola la partecipazione dei cittadini nelle politiche di pianificazione del territorio romano. Il Regolamento è stato approvato in coerenza con quanto già previsto nelle NTA (Norme Tecniche di Attuazione) del nuovo PRG di Roma, che al comma 8 dell'articolo 15 imponevano che gli strumenti attuativi del Piano fossero sottoposti a processo partecipativo, demandando la definizione delle procedure di esso all'approvazione di una apposita delibera⁴⁸.

Il Regolamento è stato dunque prodotto con lo scopo di dare continuità e stabilità ai processi partecipativi, affinché non si caratterizzassero più come fatti episodici o come "concessioni", ma come diritto esigibile. Tra i principi generali del Regolamento si legge infatti che "il Comune di Roma riconosce nella partecipazione popolare un metodo fondamentale per la formazione delle decisioni in materia di trasformazioni urbane e per la promozione dell'inclusione sociale. Il processo partecipativo non si limita agli aspetti di informazione e consultazione, ha carattere di continuità, strutturazione e di non occasionalità. (art1)

A differenza di altre città che hanno adottato regolamenti per sulla partecipazione riguardanti l'insieme dei settori di intervento pubblico⁴⁹, Roma si è dotata di un Regolamento legato a un tema specifico, la pianificazione urbana. Questo però, lungi dal rappresentare una marginalizzazione della partecipazione, la pone al centro di un settore di azione pubblica centrale nella governance urbana

⁴⁸ Nelle NTA si prevedeva infatti che: "Al fine di migliorare la struttura urbana della città, la qualità della vita e produrre inclusione sociale, viene attivato il processo di partecipazione dei cittadini alle decisioni relative agli strumenti di pianificazione e ai progetti di trasformazione. Pertanto tutti gli interventi (...) sono sottoposti, dalla loro fase preliminare fino alla definizione, ad una procedura d'informazione e consultazione della cittadinanza, da stabilirsi con apposito regolamento comunale. (DIR8)

⁴⁹ È il caso di Madrid, che dal 2004 è dotata di un *Reglamento Organico de Participación Ciudadana*, o di Parigi, che nel 2009 ha redatto la propria *Charte de la Participation*. Le due città hanno, a differenza di Roma, una propria coerente "politica per la partecipazione" (d'Albergo, 2010), che ha trovato espressione nell'approvazione di questi provvedimenti.

laddove il territorio è sempre più oggetto di conflitti rilevanti tra interesse economico e società civile, tra politiche orientate al mercato e politiche orientate al sociale. Il Regolamento individua gli atti che sono obbligatoriamente sottoposti a processo partecipativo negli “strumenti urbanistici attuativi, (...), i progetti urbani e i relativi piani attuativi, i programmi integrati, i Contratti di Quartiere, i piani di settore, i progetti unitari delle centralità metropolitane ed urbane e delle centralità locali, (...) gli strumenti di pianificazione e i progetti di trasformazione” (art.3, comma 1).

Nel Regolamento la partecipazione dei cittadini è vista come strumento di governo nella definizione della pianificazione della città nel suo insieme. Vi si può leggere infatti che “la partecipazione non è finalizzata soltanto alla elaborazione di piani e progetti (...) ma anche alla discussione, valutazione e costruzione di politiche o di quadri strategici”, i quali devono essere il risultato della “interazione tra i processi partecipativi”. Il Regolamento definisce nel dettaglio le procedure per lo svolgimento dei processi partecipativi, i quali si articolano su quattro livelli distinti:

1) L'informazione. Il Regolamento prevede che le decisioni sottoposte ai processi partecipativi siano preventivamente fatte oggetto di una procedura di informazione. Essa viene avviata attraverso la redazione di una scheda informativa da parte degli uffici competenti. Tale scheda deve essere a disposizione del pubblico e, ciò che è più rilevante, deve essere aggiornata fino alla conclusione del progetto stesso.

2) La consultazione. Dopo l'avvio della fase di informazione (che prosegue durante l'intero svolgimento del processo), il regolamento prevede l'attivazione di strumenti di consultazione come “secondo livello della partecipazione”. In questa fase è possibile per cittadini e associazioni presentare “contributi partecipativi (osservazioni, istanze, proposte)” entro trenta giorni dalla procedura di informazione. La fase di consultazione è fondamentale perché introduce per la prima volta nella normativa locale la previsione della convocazione di forme assembleari e deliberativi di partecipazione. Parallelamente alla possibilità di presentare osservazioni si stabilisce infatti che “l'Assessore o il Presidente del Municipio competente convoca un incontro pubblico, in orari e giorni che permettano la massima partecipazione dei cittadini. (...). (...) Nell'incontro possono essere presentate ulteriori osservazioni, proposte ed istanze.(art.8; comma3)

3) Progettazione partecipata. Il terzo livello previsto nel regolamento, quello della progettazione partecipata, consiste nella attivazione di “incontri, forum, laboratori di quartiere e territoriali” finalizzati a “favorire una lettura ed interpretazione delle necessità e vocazioni del territorio” e “valutare la sostenibilità socioeconomica e fisica degli interventi proposti” (art.9). Si deve sottolineare che il ricorso a questo terzo livello della partecipazione non è considerato obbligatorio nel regolamento, che

stabilisce invece che ad esso si faccia ricorso su richiesta della Giunta o Consiglio comunale, o della Giunta o Consiglio Municipale.

4) Il monitoraggio. Il quarto e ultimo livello è pensato perché il processo partecipativo accompagni il percorso decisionale nel corso delle sue diverse fasi affinché i cittadini possano “verificare l’effettiva attuazione di quanto stabilito anche con il contributo della partecipazione”. Questo scopo è perseguito attraverso l’attuazione della normativa sull’accesso agli atti amministrativi e l’attivazione delle forme di informazione previste come primo livello di partecipazione nell’intero arco temporale di attuazione della politica pubblica.

Uno degli elementi più significativi del Regolamento è che esso prevede che tutti gli atti, le osservazioni, i report delle assemblee prodotti nel corso del processo partecipativo siano raccolti in un “documento della partecipazione” il quale deve essere allegato alla delibera con cui la Giunta Comunale approva il provvedimento. Come si può leggere nel Regolamento stesso “Il documento della partecipazione accompagna l’intero iter del procedimento e trova esplicita menzione negli atti e deliberazione della Giunta Comunale e/o Consiglio Comunale e/o Municipale”. Questo consente alle istanze e alle domande espresse da cittadini e società civile di entrare nell’agenda istituzionale. Questo non garantisce che tali istanze vengano accolte nelle decisioni politiche, consente tuttavia di rendere pubbliche e trasparenti le decisioni e la loro affinità o meno con le domande dei cittadini.

La partecipazione tra (alcune) luci e (molte) ombre.

Quanto fin qui osservato evidenzia come il caso Romano sia un punto di osservazione privilegiato per dare conto di come il tema della partecipazione sia divenuto un vero e proprio “imperativo” (Blondiaux, 2001) nelle politiche locali delle città europee degli ultimi dieci anni, e di come le pratiche di partecipazione abbiano conosciuto forme di istituzionalizzazione diversificate nelle forme e negli esiti.

La ragione di questo dato è da ricercarsi, come già detto, nel triplice effetto di fenomeni tra loro interconnessi: in primo luogo nella crisi delle istituzioni tradizionali della democrazia rappresentativa, in secondo luogo nella definizione da parte dell’Unione Europea di linee guida per la diffusione di pratiche partecipative e, in terzo luogo, nell’azione della società civile che, a partire dalla suggestione dell’esperienza brasiliana di Porto Alegre, ha operato per la diffusione anche in Italia del Bilancio Partecipativo, con il sostegno non secondario di settori politici (il Partito della Rifondazione Comunista e, in misura minore, i Verdi), che hanno posto l’adozione di strumenti partecipativi come condizione programmatica per la partecipazione a coalizioni elettorali al livello locale (Allegretti, 2003).

A diversi anni dall'inizio di questo processo, tuttavia, è forse opportuno porre alcune domande da una parte sullo "stato di salute" delle pratiche di partecipazione e dall'altra sugli esiti di questa "ondata partecipativa" in termini di orientamento e principi dominanti nelle politiche pubbliche dei governi locali. Gli studi condotti in questo campo sono ancora pochi e limitati a un numero limitato di casi. Eppure mostrano una realtà che, a discapito dello sforzo fatto dai governi locali, è fatta di alcune luci e molte ombre.

Con riferimento alle politiche pubbliche e all'influenza che le pratiche partecipative possono esercitare su di esse, le pratiche di partecipazione sembrano esercitare effetti limitati sul potere decisionale, il quale a propria volta tende a spostarsi dalle assemblee elettive agli esecutivi e ai sindaci. Spesso infatti tali pratiche hanno avuto effetti circoscrivibili entro quella che è stata definita come una "dimensione di nicchia" (d'Albergo e Moini, 2007), influenzando dunque specifici processi decisionali senza essere in grado tuttavia di consentire ai cittadini di intervenire sulle politiche urbane nel loro insieme (o, perlomeno, su una componente rilevante di esse).

I tentativi di istituzionalizzazione delle pratiche di partecipazione fin qui descritti evidenziano la consapevolezza di questi limiti da parte degli attori istituzionali che se ne sono fatti promotori, e il tentativo di stabilizzare i processi partecipativi per dare loro la dignità di strumenti ordinari di governo. Questo è d'altra parte l'obiettivo di fondo individuabile nella redazione di un Regolamento per la partecipazione su un settore di intervento pubblico cruciale come quello relativo alla pianificazione urbana, che in particolare nel caso romano è particolarmente influenzato da interessi economici di natura privata. Come sottolineato da Le Galès infatti le politiche di pianificazione urbanistica sono un "eccellente indicatore dei meccanismi di regolazione dominanti" poiché la "logica del capitale immobiliare è diversa in funzione delle specificità locali e delle regole di pianificazione" (p.203). Il Regolamento romano ha dunque rappresentato un tentativo fortemente ambizioso di influenzare tali meccanismi di regolazione. A quattro anni dalla sua approvazione, tuttavia, gli esiti non paiono rispondere alle ambizioni originarie. Il regolamento ha trovato attuazione in un numero estremamente limitato di casi, e gli strumenti amministrativi previsti per la sua implementazione ancora non hanno visto la luce. In particolare non è mai stata istituita la Casa della Città che, secondo il regolamento, avrebbe svolto funzioni relative alla predisposizione e alla presentazione pubblica della documentazione relativa ai programmi di trasformazione urbana, all'organizzazione e alla predisposizione di supporti logistici e divulgativi per lo svolgimento degli incontri pubblici e avrebbe impiegato personale tecnico addetto alla raccolta di contributi partecipativi e alla predisposizione di elenchi "delle realtà associative e dei singoli cittadini che chiedono di essere informati".

Sono stati i cittadini stessi, attraverso le associazioni e i comitati, a sottolineare come il Regolamento per la partecipazione non abbia trovato adeguata attuazione nei processi di governo del Comune di Roma. Nel Febbraio 2008 diverse associazioni, tra cui Italia Nostra e Polis, hanno

sottoscritto un documento chiedendo che venisse “finalmente applicato il regolamento per la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica”⁵⁰.

L'avvicendamento nelle maggioranze di governo che ha interessato il Comune di Roma e la Regione Lazio negli ultimi due anni ha senza dubbio contribuito al depotenziamento degli strumenti partecipativi istituiti dai governi precedenti. Se l'adozione di norme sulla partecipazione al livello regionale e al livello comunale intendeva proprio mettere al riparo tali pratiche rispetto a possibili mutamenti di natura politica, questo sembra non essere stato sufficiente, poiché il Regolamento sulla Partecipazione del Comune di Roma continua a non trovare attuazione, e allo stesso tempo la Regione Lazio ha abbandonato le pratiche di partecipazione al Bilancio sperimentate nella consiliatura precedente.

Le pratiche di partecipazione dunque, dopo quasi venti anni di esponenziale diffusione, sembrano anche a Roma segnare una battuta d'arresto. Questo dato al di là dei già menzionati fattori politici può essere ricondotto a due cause principali. In primo luogo si è assistito a un processo continuo di restrizioni dei bilanci degli enti locali nell'ambito del quale si è dato luogo a un fenomeno definibile come *sussidiarietà asimmetrica* in cui “all'aumento di responsabilità gestionali attribuite agli enti locali più vicini al cittadino si associa una restrizione delle loro dotazioni di risorse e dei loro margini di autonoma decisione sul loro impiego” (Allegretti e Allulli, 2007). Risulta evidente come nella restrizione dello spazio decisionale degli enti locali anche la legittimazione delle pratiche di partecipazione risulti limitata.

In secondo luogo non sempre (o quasi mai) l'approvazione di una norma comporta l'istituzionalizzazione di una pratica. Quest'ultima deve essere al contrario perseguita in tempi medio-lunghi, attraverso la predisposizione di strumenti e risorse stabili nel tempo, e attraverso la diffusione di una cultura partecipativa nell'amministrazione (a tutti i suoi livelli) e nella società civile, ma anche nell'insieme della sfera politica. Questo, che in altre metropoli europee sembra essere avvenuto, non accade invece nel caso romano, dove il mutamento politico ha evidenziato come la cultura della partecipazione non fosse *data per scontata* nella sfera politica e in quella amministrativa.

Il caso romano insomma evidenzia come le pratiche di partecipazione in ambito europeo si discostino significativamente dalle esperienze latinoamericane dalle quali pure avevano tratto ispirazione originaria. Come sottolineano Allegretti e Sintomer (2009) infatti “non sono solo le forme a differire, ma anche le dinamiche sociopolitiche, e con esse il senso stesso dei processi in atto”. I limiti evidenziati dalle pratiche di partecipazione importate nel contesto europeo segnalano come la partecipazione debba trovare strade proprie per la stabilizzazione e l'istituzionalizzazione. In questo percorso limiti e battute d'arresto sono dunque fisiologiche, e le pratiche attivate nel corso degli ultimi

⁵⁰ Italia Nostra, Polis (22 Febbraio 2008): “Fermiamo il sacco urbanistico di Roma”.

dieci anni mantengono “l'importanza dei valori associati alla sperimentazione, alla diffusione e all'ampliamento di spazi e opportunità partecipative” (d'Albergo e Moini, 2007). Questo a condizione che le esperienze realizzate anche se conclusesi non siano relegate alla sterilità ma siano utilizzate come strumento di apprendimento per l'innovazione e il mutamento nel campo delle pratiche di partecipazione, la cui istituzionalizzazione resta una sfida ancora aperta per i governi locali in Europa e in Italia.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Movimientos Sociales Urbanos en América Latina y Bolivia*, MEMORIA del encuentro realizado en la ciudad de la Paz, Bolivia 7 y 8 de diciembre de 2007. Ed. CEDIB

AA. VV., *¿Qué es la Autonomía Indígena Originario Campesina?*, Fundación Tierra. 2009

AA. VV., *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de la movilización, repertorios culturales y acción política*, Plural editores, 2010

ADLAF - Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina, Fondazione Friedrich-Ebert, "*Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia*", 1997.

Albo Xavier 2009 *La autonomia indigena de Jesus de Machaqa: experiencias y proyecciones* CIPCA

Albo Xavier y Carlos Romero 2009 *Autonomias Indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitucion* Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia

Albo Xavier 2002 'Bolivia: from Indian and campesino leaders to councillors and parliamentary deputies' in Sieder R (ed) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* Macmillan

Albo Xavier 1996 'Making the leap from local mobilization to national politics' *NACLA XXIX No 5*

Blanes Jose 2000 *Mallkus y Alcaldes* PIEB

Allegretti G., 2003, *Elogio dell'intelligenza sociale*, in de Sousa Santos B., *Democratizzare la democrazia*, Città Aperta, Troina

Allegretti G. e Allulli, M., 2007, *Orçamentos Participativos na Italia: um panorama em Transformação*, in Revista Critica de Ciencias Sociais, n.77, Coimbra

Allegretti G., Sintomer Y., 2009, *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove Pratiche Democratiche nel Vecchio Continente*, Ediesse, Roma

Allegretti U., 2006, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*,

Democrazia e Diritto, n.3, Franco Angeli, Roma

Allulli M., 2010, *Le Politiche Urbane in Italia. Tra Adattamento e Frammentazione*, Working Paper Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche

Ari Chachaki W. (a cura di), *Aruskipasipxanasataki: El siglo XXI y el futuro del pueblo Aymara, Amuyanataki*, La Paz 2001

Blondiaux L., Sintomer Y. *L'impératif délibératif*, Politix. Vol. 15, N°57, pp.17-35, 2002

Bobbio L., *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubbetino, Soveria Mannelli, 2007

Boggs C., *The end of Politics. Corporate Power and the Decline of the Public Sphere*, Guilford Press, New York, 2000

Carmagnani M., *L'America Latina del 1880 ai giorni nostri*, Sansoni, Firenze 1973

CDCA, *Guerra dell'acqua di Cochabamba – Bechtel Edison* <http://www.cdca.it/spip.php?article107>

CDCA, *Privatizzazione gas – Pacific Lng.* <http://www.cdca.it/spip.php?article109>

Cellamare C., Troisi R., 2006, *Percorsi di economia partecipata nella Regione Lazio*, in *Democrazia e Diritto*, n.4, Franco Angeli, Roma.

Ceprid – Centro Estudios Politicos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo. “*Participacion Social en las Reformas del Estado Neoliberal*”. Bolivia 2010

G. Chiamonti, *Perù, Ecuador e Bolivia. Le repubbliche impervie (1860- 1990)*, Giunti, Firenze 1992.

Chavez Leon, Costas Monje P., e a cura di Garcia Linera A., *Sociologia de los movimientos sociales en Bolivia. Estructura de movilizacion, repertorios culturales y acción politica*, Plural, La Paz 2010

Chumacero R. Juan Pablo 2009 *Informe 2009. Reconfigurando territorios* Fundacion Tierra

Colque Gonzalo 2009 *Autonomias Indigenas en Tierras Altas* Fundacion Tierra

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, *Experiencia política* IPSB.
http://www.csutcb.org/apcfiles/documentos/items/Experiencia_pol_tica_de_la_CSUTCB_IPSP_2.pdfM.

Cori B., 1999, *La competizione per l'uso del suolo nelle aree metropolitane*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna

Crabtree John, *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, Pieb Unir, La Paz 2005.

Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari

D'Albergo E., Moini G. (a cura di), 2007, *Partecipazione, Movimenti e Politiche Pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.

D'Albergo E. (a cura di), 2009, *Le Politiche Urbane degli Stati Europei. Francia, Germania, Regno Unito a confronto*, Cittalia-Fondazione Anci Ricerche

D'Albergo E., 2010, *Governance, participation and inbetween. Inclusion in policy making and policies for inclusion in four Western European metropolises*, Métropoles N.7

Do Alto H., P. Stefanoni, *Evo Morales*, Sperling and Kupfer Editori, 2007.

Fuentes Federico, Marta Harnecker, *Mas-Isps de Bolivia, instrumento politico que surge de los movimientos sociales*. <http://www.rebellion.org/docs/67155.pdf>

Galindo Mario (ed) 2007 *Visiones Aymaras sobre las Autonomias PIEB*

Giraud L., *La questione indigena in America Latina*, Carocci editore s.p.a, Roma 2009.

Gobierno Municipal y el cabildo de MACOJMA y MACOAS *Municipio indigena originario Aymara Jesus de Machaqa* Cebem, GVC e Unione Europea

Gomez L.A., *El Alto de pie. Una insurreccion Aymara en Bolivia*, Textos rebeldes, La Paz 2006.

Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/ Maihold, Günther (eds.), *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 133-146

Hernandez G.L., M. G. Armida, A. A. Bartolini, *Bolivia. Conflictos y cambio social*, Newen Mapu, Buenos Aires 2010

Luppi P., *Bolivia, Tornerò e sarò milioni*, Edizioni ACHAB, Verona 2007.

Mamani P. ,*El poder de las multitudes indígenas*. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20estrategias%20del%20poder%20indigena%20en%20Bolivia.pdf>

Reynaldo Medina G., *Historia de la UPEA. Una lucha en contra de la corriente privatizadora*, Ed. El Alto, 2007

Navarro Yáñez J.C., *El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa*, Universidad Complutense de Madrid, Paper 61, 2000, pp.11-37

Peñaranda Raul, *Memoria del seminario regional andino. Democracia, interculturalidad, plurinacionalidad y desafíos para la integración andina* 9 y 10 diciembre 2008

Postero, Nancy, *Indigenous Responses to Neoliberalism: A Look at the Bolivian Uprising of 2003*, Political and Legal Anthropology Review 28(1): 73-92, 2005

Prada Alcoreza Raúl, *Perfiles del movimiento social contemporáneo. El conflicto social y político en Bolivia. Las jornadas de septiembre-octubre de 2003*.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal12/d1prada.pdf>

Proyecto de Estatuto Autonomico Originario, Jeus de Machaqa, 7 Mayo 2010

Quispe A., *Los tupakataristas revolucionarios*, ed. Pachakuti, Qullasuyu 2009.

Reinaga F., *Manifiesto del partido indio de Bolivia*, Pib, La Paz 1970.

Reinaga F., *Tierra y libertad. La revolución nacional y el indio*, Rumbo sindical, La Paz 1953.

Reinaga F., *La revolución india*, Movil Graf, El Alto 2001.

Robins Nicholas A., *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia*, Plural editores. 2006

Spallino L., *Processi di trasformazione territoriale e nuove forme di partecipazione*, Territorio n.47, Franco Angeli, Roma, 2009

Stefanoni Pablo, *Álvaro García Linera: pensando Bolivia entre dos siglos*.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/linera/01stef.pdf>

Teijeiro V. José, *La rebelión permanente. Crisis de identidad y persistencia étnico-cultural aymara en Bolivia*, Plural editores, 2007

Ticona Alejo Esteban, *El pachakuti ha empezado*, Ediciones Yachaywasi. 2006

Ticona Alejo Esteban, *La rebelión aymara y popular de octubre 2003*.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapTiconaA.pdf>

Zanchetta A. (a cura di), *America Latina. L'avanzata de los de abajo*, Massari Editore- Fondazione Neno Zanchetta, Lucca 2008.

Zibechi R., *Disperdere il potere. Le comunità aymara oltre lo stato boliviano*, Intra Moenia, Napoli 2007.

MATERIALI VIDEO

Oltre alla ricerca Bibliografica la pubblicazione è basata sulla raccolta di testimonianze, interviste e materiali direttamente sul campo. Le **video interviste** realizzate in Bolivia nell'ambito della ricerca sono visibili in versione integrale in lingua spagnola ai seguenti link:

- Aro 1: <http://www.youtube.com/watch?v=CCxIoENzlWI>
- Aro 2: <http://www.youtube.com/watch?v=UWC2-xmHTwE>
- COR 1: <http://www.youtube.com/watch?v=Qpct77fQzOI>
- COR 2: <http://www.youtube.com/watch?v=7UzeVFeGtDc>
- Fejuve 1: <http://www.youtube.com/watch?v=cCw0a8INobI>
- Fejuve 2: <http://www.youtube.com/watch?v=s-QqixnF79c>
- Orellana 1: http://www.youtube.com/watch?v=9_HXF/WmJQ
- Orellana 2: http://www.youtube.com/watch?v=_Pq3RAaweHM
- Orellana 3: <http://www.youtube.com/watch?v=k3Jg2-ubHxU>
- Orellana 4: <http://www.youtube.com/watch?v=yPzD6zIqp1A>
- Prefecto 1: <http://www.youtube.com/watch?v=sEYDchJQF5k>
- Prefecto 2: <http://www.youtube.com/watch?v=eDKO183LORE>
- Ministro Autonomia: <http://www.youtube.com/watch?v=INENT3qfr1c>
- UPEA 1: <http://www.youtube.com/watch?v=9b2DkR05ilY>
- UPEA 2: <http://www.youtube.com/watch?v=9w9meOb02XI>
- UPEA 3: <http://www.youtube.com/watch?v=mtsYHAW2tuw>
- UPEA 4: <http://www.youtube.com/watch?v=AOVxDk9-1eg>
- UPEA 5: <http://www.youtube.com/watch?v=PwVVtOiRRS0>

Postfazione*

*di Luigi Nieri, Capogruppo SEL

Consiglio regionale del Lazio ed ex Assessore regionale al Bilancio

Norberto Bobbio nel libro "Quale socialismo" definisce la democrazia come una pratica, "un insieme di regole che consentono la più ampia e più sicura partecipazione della maggior parte dei cittadini, sia in forma diretta sia in forma indiretta, alle decisioni politiche, cioè alle decisioni che interessano tutta la collettività". Bobbio, non certo un pericoloso estremista, in questo libro, scritto nel 1976, introduceva una distinzione tra tecnocrazia, intesa come governo dei competenti, e democrazia, ossia il governo di tutti, ritenendoli due sistemi incompatibili fra loro: "il protagonista della società industriale è lo scienziato, lo specialista, l'esperto; il protagonista della società democratica è il cittadino qualunque, l'uomo della strada (...) la democrazia si regge sull'idea-limite che tutti possano decidere di tutto". Bobbio sosteneva che si richiede sempre più democrazia in condizioni più sfavorevoli. Una riflessione che oggi appare sempre più calzante, vista l'evidente crisi che stanno attraversando i sistemi di rappresentanza politica.

I cittadini devono tornare ad avere fiducia nelle istituzioni. La fiducia nelle istituzioni va di pari passo con la loro convinzione di poter migliorare la società attraverso la propria azione, in prima persona. La politica non deve più essere percepita come un ambito a sé stante, come un mondo completamente impermeabile alle richieste e alle esigenze della società.

Con questo spirito, nella scorsa legislatura, la Regione Lazio aveva avviato un processo di partecipazione alle scelte economiche e finanziarie per coinvolgere le cittadine e i cittadini, associazioni, parti sociali ed enti territoriali nella definizione degli obiettivi strategici di governo. Un processo all'avanguardia, un laboratorio sociale che stava dando frutti significativi. Oggi, con l'insediamento della Giunta di centrodestra guidata da Renata Polverini, quel processo è diventato solo un lontano ricordo.

Uno dei primi atti della Giunta attualmente in carica, infatti, è stato proprio la cancellazione di ogni risorsa destinata alla diffusione e alla promozione dei processi partecipativi. Una decisione che si è aggiunta alla sospensione di tutte quelle attività amministrative basate sul coinvolgimento dei cittadini.

Tutto questo nonostante esista una legge regionale che obbliga la Giunta a sottoporre i documenti economico-finanziari all'attenzione dei cittadini e delle comunità locali. Una legge che, sino ad oggi, è stata sistematicamente ignorata.

La nuova Giunta regionale ha deciso di cancellare *tout court* questa importante sperimentazione sociale. Eppure il bilancio partecipativo promosso dalla Regione Lazio aveva ottenuto, negli anni precedenti, importanti riconoscimenti, facendo della nostra regione un modello in Europa, per la qualità del processo promosso e per il numero di cittadini e amministrazioni locali coinvolte.

Ad esempio, il risultato ottenuto dal processo di partecipazione realizzato nel 2009, e avente per oggetto il Bilancio regionale 2010, l'ultimo in ordine di tempo, era stato assai rilevante. Si era registrato il contributo di oltre 12.500 cittadini laziali, che si erano espressi sul bilancio attraverso la segnalazione di oltre 57.000 preferenze.

Inoltre, grazie ai due bandi pensati per attivare forme di coinvolgimento dei cittadini nei territori, circa un terzo dei Comuni del Lazio aveva avviato la pratica della partecipazione ai propri bilanci. Un risultato straordinario che su questo fronte aveva posto il Lazio al primo posto assoluto in Europa.

Una linea di intervento che aveva riscosso particolare successo nei territori, erano i contributi concessi ai Comuni per invogliare questi ultimi a compiere scelte trasparenti e condivise, come sempre dovrebbero fare le pubbliche amministrazioni. Per concedere, attraverso appositi bandi, fondi per realizzare un'opera pubblica, in buona sostanza, la Regione chiedeva alle amministrazioni locali di sottoporre la scelta dell'opera stessa da realizzare a regolare processo di partecipazione. In tal modo, i cittadini avevano la possibilità di disegnare il paesaggio intorno a loro in maniera attiva, tracciando le priorità infrastrutturali del proprio comune di residenza insieme agli amministratori locali.

In questo modo, al 'tradizionale' processo di partecipazione avviato dalla Regione Lazio sul Dpefr e sul Bilancio, erano stati affiancati i singoli processi di partecipazione nei Comuni laziali. Due percorsi distinti che però andavano nella stessa direzione, e che potevano consentire una diffusione capillare di questa nuova pratica di democrazia. Ed era esattamente ciò che stava accadendo. Con sempre maggiore attenzione e competenza, le amministrazioni locali si stavano contaminando a vicenda, creando reti di comuni e consorzi per dare più forza alle richieste delle comunità locali. Ed era proprio il senso di comunità, che sempre più si va smarrendo nella nostra società, che la partecipazione contribuiva invece a ricreare.

Dopo diversi anni di sperimentazione, il nostro lavoro era infatti arrivato al punto focale di mettere in relazione le esperienze locali che via via stavano maturando. Del resto, la partecipazione è un processo aperto, non univoco, che per sua natura è in grado di mutare la propria conformazione in base alle esigenze che emergono dai territori, e calarsi in modo flessibile all'interno di una comunità.

Proprio per questa ragione, del resto, negli anni abbiamo continuato a lavorare e sperimentare per trovare formule sempre più efficaci di partecipazione e modelli di rappresentanza sempre più democratici.

L'obiettivo che la precedente amministrazione regionale aveva fissato, era quello di agevolare la consultazione, la trasparenza, lo scambio di opinioni, la partecipazione di tutte e tutti alla vita politica. E l'economia partecipata era diventata infatti strumento di politica attiva sia per i cittadini che per gli enti locali. Era diventata strumento e simbolo di un modo diverso di intendere la politica.

Putnam parlava di 'capitale sociale' per indicare gli aspetti che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale (la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico). Una comunità priva di capitale sociale rinuncia anche ai propri bisogni e alla possibilità di autogoverno. E' contro questa sciagurata previsione che dobbiamo lavorare, se vogliamo evitare un progressivo degrado civile e morale.

Ultima revisione: febbraio 2011



www.asud.net