



Cuestiones constitucionales

ISSN: 1405-9193

ISSN: 2448-4881

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Mazza, Mauro

Le popolazioni indigene del Messico: una tutela giuridica avanzata (con alcuni aspetti di criticità)

Cuestiones constitucionales, no. 41, 2019, July-December, pp. 605-622

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2019.41.13961>

Available in: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88571677022>

- ▶ How to cite
- ▶ Complete issue
- ▶ More information about this article
- ▶ Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Scientific Information System Redalyc
Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and Portugal
Project academic non-profit, developed under the open access initiative



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 41, julio-diciembre 2019



Le popolazioni indigene del Messico: una tutela giuridica avanzata (con alcuni aspetti di criticità)

Mauro MAZZA*

SOMMARIO: I. *Introduzione: la rilevanza del tema, anche nella prospettiva comparatistica.* II. *Il quadro normativo di partenza, secondo il testo originario della Costituzione degli Stati Uniti Messicani del 1917.* III. *La revisione costituzionale del 1992: il riconoscimento della composizione pluriculturale della Nazione messicana.* IV. *Il movimento zapatista, gli Accordi di San Andrés e il ruolo della Commissione di Concordia e Pacificazione (COCOPA).* V. *La revisione costituzionale del 2001: l'affermazione del pluralismo culturale, politico e giuridico, in relazione ai diritti (individuali e collettivi) delle popolazioni indigene.* VI. *Aspetti critici della riforma costituzionale e legislazione attuativa di livello federale.* VII. *Conclusioni: alcune valutazioni de iure condendo.*

I. INTRODUZIONE: LA RILEVANZA DEL TEMA, ANCHE NELLA PROSPETTIVA COMPARATISTICA

La condizione giuridica delle popolazioni indigene¹ nell'ordinamento messicano appare rilevante prima di tutto in considerazione della consi-

* Professore associato di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo (Italia); mauro.mazza@unibg.it.

¹ Sulla categoria globale di popoli/popolazioni indigeni/e v., da ultimo, Bennani, Hannah, *Die Einheit der Vielfalt: Zur Institutionalisierung der globalen Kategorie «indigene Völker»*, Frankfurt/M., Campus, 2017.

stenza numerica degli appartenenti alle menzionate popolazioni. Si tratta infatti, secondo i dati disponibili più recenti, del 15,1 per cento dell'intera popolazione messicana, cosicché il Messico rappresenta lo Stato americano che comprende entro i propri confini il numero maggiormente elevato di indigeni.² Con riguardo all'attribuzione della competenza legislativa sulle tematiche indigene, essa appartiene in prevalenza al livello federale, nella misura in cui le questioni indigene si riferiscono alla terra, all'acqua, alla riforma agraria, ossia a materie ricomprese nella competenza della Federazione.³ Sul piano del raccordo tra diritto internazionale e domestico, il Messico ha ratificato nel 1990⁴ la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 169 del 1989 sui diritti dei popoli indigeni e tribali, alla cui attuazione è quindi vincolato. Dal punto di vista dell'attività di rilievo internazionale, il Messico nel 2007 ha votato a favore dell'adozione della Dichiarazione ONU sui diritti dei popoli indigeni.⁵ Da ultimo, è intervenuta nel 2016 la Dichiarazione dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) sui diritti dei popoli indigeni, che riguarda le comunità aborigene di Nord America, Messico, America centrale e Caraibi.⁶

² Cfr. Del Val, José, Pérez Martínez, Juan Maio, Sánchez, Carolina, Zolla, Carlos, "Mexico", in Broch Hansen, Katrine, Jepsen, Käthe, Leiva Jacquelin, Pamela (Eds.), *The Indigenous World 2017*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2017, p. 116. Le comunità indigene del Messico parlano ben 68 lingue diverse; le varianti dialettali sono 364 (v. nel sito Internet dell'*Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*, all'indirizzo <http://www.inali.gob.mx>, per complete informazioni e puntuali approfondimenti sulla diversità linguistica e culturale in Messico). Cf. anche Swanton, Michael W., "Parlare messicano: le lingue indigene e lo Stato", *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, 2017, n. 8, p. 81.

³ Si veda Urrea Hubbard, Enrique, "The Rights of Indigenous People in Mexico", in *Ateneo Law Journal*, 2002, p. 822.

⁴ Per l'esattezza, il 5 settembre 1990. A commento, v. González Galván, Jorge Alberto, "El convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas y la obligaciones de México con su ratificación", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, n. 96, settembre-dicembre 1999, p. 857.

⁵ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP).

⁶ *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, approvata nella seconda sessione plenaria dell'Assemblea generale dell'OSA il 14 giugno 2016. Cfr. Gouritin, Armelle, Aguilar, Adriana, "La adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un análisis crítico desde el punto de vista de los derechos ambientales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII, 2017, p. 291; Gouritin, Armelle, "Adoption de la Déclaration américaine des droits des peuples autochtones le 14 juin 2016", nel sito (della Société Française pour le Droit International, SFDI) www.sentinelle-droit-international.fr (doc. datato 15-6-2016, data di accesso: 12-8-2018); Blanco, Cristina, "Declaración Americana sobre los Derechos

Il caso messicano è di particolare interesse nel panorama comparativo perché, come vedremo nei paragrafi seguenti, mostra un alto livello di accettazione dei due aspetti che definiscono lo *status* dei popoli indigeni, ovvero il grado di autonomia⁷ o autodeterminazione e i diritti sui tradizionali territori usati e risorse naturali.⁸

II. IL QUADRO NORMATIVO DI PARTENZA, SECONDO IL TESTO ORIGINARIO DELLA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI MESSICANI DEL 1917

Sebbene la Rivoluzione messicana iniziata nel 1910 e culminata con l'adozione dell'attuale Costituzione federale degli Stati Uniti Messicani⁹ del 1917 abbia avuto come priorità la ridistribuzione della terra a favore dei contadini,¹⁰ e quindi tematiche che sono prossime a quelle delle tradizioni rivendicazioni degli appartenenti ai popoli indigeni (non soltanto nel Messico),¹¹ tuttavia il testo costituzionale sopra indicato non conteneva

de los Pueblos Indígenas: breve balance de un esperado documento”, nel sito dell’*Instituto de Democracia y Derechos Humanos* (IDEHPUCP) della *Pontificia Universidad Católica del Perú*, all’indirizzo <http://idehpucp.pucp.edu.pe> (doc. datato 1-7-2016, data di accesso:12-8-2018).

⁷ Come è stato correttamente affermato di recente, in occasione dell’*International Indigenous Day 2017*, «territorial autonomy remains key after a century of Indigenous demands at the UN» (v. “Indigenous Global Day: More visibility pairs with harder criminalization”, nel sito www.iwgia.org, doc. datato 9-8-2017, data di accesso: 12-8-2018).

⁸ Su questi due aspetti, M. Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples’ Status in the International Legal System*, New York, Oxford University Press, 2016.

⁹ Per esteso, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Sul sistema costituzionale messicano v., in Italia, Olivetti, Marco, *Messico*, Bologna, il Mulino, 2013; Rozo Acuña, Eduardo, *Il costituzionalismo del Messico e dell’America centrale. Evoluzione politico costituzionale e Carte costituzionali*, presentaz. di Giancarlo Rolla, Torino, Giappichelli, 2008 (ed *ivi*, 139-225, la trad. it. della Costituzione federale messicana).

¹⁰ Cfr. De Giuseppe, Massimo, *La rivoluzione messicana*, Bologna, il Mulino, 2013; Zarcone, Pier Francesco, *La libertà e la terra. Gli anarchici nella Rivoluzione messicana*, Bolsena, Massari, 2006; Presutto, Michele, *La rivoluzione dietro l’angolo. Gli anarchici italiani e la Rivoluzione messicana 1910-1914*, Foligno, Editoriale Umbra, 2017 (I Quaderni del Museo dell’Emigrazione, n. 18). Per una efficace contestualizzazione storico-comparativa, v. altresì Nocera, Raffaele, Trento, Angelo, *America Latina, un secolo di storia. Dalla Rivoluzione messicana a oggi*, Roma, Carocci, 2013. Quella messicana fu la prima grande rivoluzione (e guerra civile) del Novecento

¹¹ V., se vuoi, Mazza, Mauro, “I diritti degli aborigeni nel mondo contemporaneo”, in AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa (atti del XV Colloquio biennale dell’Associazio-*

previsioni espresse in tema di riconoscimento e garanzia dei diritti delle popolazioni indigene.¹² Il solo riferimento alle comunità indigene contemplato dal testo originario della Costituzione messicana del 1917 si trovava nell'art. 27, a proposito di un peculiare istituto del diritto messicano, vale a dire l'uso delle terre da parte di comunità locali i cui membri non sono proprietari delle terre medesime.¹³ Si tratta, in altri termini, dei terreni comuni di uso pubblico, sulla base del sistema di possesso o usufrutto della terra denominato *ejido*, secondo cui i contadini sono qualificati come *ejidatarios*, e dunque coltivano e traggono i frutti da appezzamenti di terreno dei quali non sono proprietari e che ciò non di meno gestiscono collettivamente.¹⁴ Di questo istituto del diritto costituzionale messicano potevano certamente fruire anche i gruppi etnici formati da indigeni.

ne Italiana di Diritto Comparato, Messina-Taormina, 31-5/2-6-2001), Milano, Giuffrè, 2002, p. 427; *idem*, La protezione dei popoli indigeni nei Paesi di common law, Padova, CEDAM, 2004. Per il contesto messicano v., in luogo di molti, Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Derecho indígena*, México, Porrúa, 2001, trad. it., Diritto indigeno. La lotta degli indios del Messico per il riconoscimento, prefaz. (all'edizione it.) di Carlos Humberto Durand Alcántara e José Alfredo Castellanos Suárez, presentaz. di Raffaele De Giorgi, Lecce, Pensa, 2015.

¹² Per gli aspetti essenziali della questione indigena nella storia costituzionale messicana anteriore alla *norma fundamental* (o *Carta Magna*) del 1917, ossia con riguardo alle Carte costituzionali del 1824 e 1857, cfr. López Bárcenas, Francisco, “Los pueblos indígenas en las Constituciones de México”, *La Jornada*, 1-2-2017. Una amplissima raccolta commentata di testi costituzionali messicani, arricchita dai dibattiti parlamentari nonché da riferimenti giurisprudenziali e comparativi, si trova in AA.VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Presentación di César Camacho, I-XII, México, Porrúa, 9a. ed., 2016.

¹³ Si veda, anche con riguardo alle successive riforme costituzionali (del 1992 e 2001), Belmonte Lozano, Juan Manuel, *El derecho indígena a la tierra en México*, Prólogo di Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla e Fernando Ramos Palencia, Epílogo di Eduardo Oliva Gómez, México-Madrid, UBIJUS-Reus, 2016.

¹⁴ Cfr. Campos Galván, Fausto, “El estudio comparativo del ejido”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. I, n. 2, 1939, p. 95; Concheiro Bórquez, Luciano, Robles Berlanga, Héctor, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Mexico, Ed. UAM-X/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004. Sulle radici storiche, v. Caso, Alfonso, “Land Tenure among the Ancient Mexicans”, *American Anthropologist*, n.s., vol. 25, n. 4, 1963, p. 863. (trad., dall'orig. spagn., di Charles R. Wicke); Knowlton, Robert J., “El ejido mexicano en el siglo XIX”, *Historia Mexicana*, vol. XLVIII, n. 1, 1998, p. 71. Con riguardo alla perdurante validità dell'istituto, sia pure ridefinito dalla riforma agraria, cfr. Snyder, Richard, Torres, Gabriel (Eds.), *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*, Boulder (CO), Rienner,

L'altro elemento che bisogna considerare trattando della situazione giuridica degli indigeni secondo il quadro normativo vigente prima delle revisioni costituzionali che saranno esaminate nei paragrafi successivi è rappresentato dalla presenza, a partire dal 1948, dell'*Instituto Nacional Indigenista* (INA). Le politiche perseguiti dall'INA, che è stato ridenominato nel 2003 *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI),¹⁵ sono state però, almeno fino all'inizio degli anni settanta del secolo scorso, improntate non tanto alla salvaguardia delle tradizioni culturali, incluse quelle giuridiche-consuetudinarie, delle comunità aborigene, quanto piuttosto all'assimilazione degli indigeni nel sistema socioculturale messicano, specialmente attraverso le politiche scolastiche e l'assimilazione dei bambini indigeni. In definitiva, si voleva "messicanizzare" gli indigeni, secondo il c.d. integrazionismo culturale, per cui essi devono (*recte*: dovrebbero) parlare castigliano, nonché pensare e agire come nell'Occidente "primomondista".¹⁶

1998 (*Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, San Diego*). Si pensi che già al tempo della c.d. legislazione precostituzionale (1910-1915), l'art. 3 della *Ley Agraria* del 9 gennaio 1915 («Legge che dichiara nulle tutte le alienazioni di terreni, monti e acque dei villaggi concessi contravvenendo alla legge del 25 giugno 1856») stabiliva misure a sostegno (e per la ricostituzione, laddove possibile) di *ejidos*, e che a tale compito doveva provvedere anche la Commissione agraria nazionale contestualmente creata. *Cfr.* *Ley Agraria*, El Constitucionalista, 9-1-1915; Rivera Castro, José, Hernández Palomo, José, *El agrarismo mexicano: Textos y documentos (1908-1984)*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 1991, 65 ss. Per ogni informazione, valutazione e commento, si rinvia alla classica opera di Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de cultura económica (FCE), 1959.

¹⁵ V. *infra*, nel paragrafo 6.

¹⁶ *Cfr.* González Galván, Jorge Alberto, "El estado pluricultural de derecho: Los principios y los derechos indígenas constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, n. 88, 1997, p. 169. L'etnopolitica indigenista (integrazionista ed etnocentrica) ebbe inizio con la creazione, nel 1917, del *Departamento de Antropología*, diretto da Manuel Gamio. Del prof. Gamio, v. *Consideraciones sobre el problema indígena*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1948 (dove sono ripubblicati gli *Editoriales* apparsi su "América Indígena y Boletín Indigenista" tra il 1942 e il 1948). Sul pensiero indigenista (o indianista) di Gamio, *cfr.* Brading, David, Urquidi, María, "Manuel Gamio y el indigenismo oficial en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. LI, n. 2, aprile-giugno 1989, n. 2, p. 267; León-Portilla, Miguel, "Manuel Gamio (1883-1960)", *American Anthropologist*, vol. 64, n. 2, 1962, 356 ss. (per il quale Gamio è stato il padre dell'antropologia messicana; *ivi* anche la bibliografia completa di M. Gamio, che comprende n. 160 scritti, a cura di J. Comas).

III. LA REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 1992: IL RICONOSCIMENTO DELLA COMPOSIZIONE PLURICULTURALE DELLA NAZIONE MESSICANA

Il rinnovamento del diritto costituzionale messicano in materia di protezione delle popolazioni indigene fu avviato nel 1988, con la creazione della *Comisión nacional de justicia para los pueblos indígenas de México*, voluta dal Presidente messicano Carlos Salinas de Gortari.¹⁷ Alla Commissione venne affidato il compito di elaborare proposte di modifica della Costituzione federale, per garantire la tutela effettiva dei diritti (individuali e collettivi) degli appartenenti alle comunità indigene. La *Comisión nacional de justicia para los pueblos indígenas*, in attuazione del mandato ricevuto, predispose un progetto di revisione costituzionale, che prevedeva in primo luogo il riconoscimento della composizione multietnica, o pluriculturale, della Nazione messicana. Sulla base di questa premessa, la Commissione proponeva poi di introdurre previsioni costituzionali, destinate a essere implementate dalle autorità pubbliche dei vari livelli (federale, degli Stati federati e dei Municipi), in tema di tutela delle lingue, delle consuetudini (anche giuridiche) e delle forme di organizzazione sociale dei

¹⁷ Esponente priista, cioè del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI). Il PRI si chiamò *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) dal 1929 (la proposta è del 1928, la fondazione nel marzo 1929) al 1938, poi *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM) dal 1938 al 1946, anno in cui adottò l'attuale denominazione. Si tratta di un c.d. partito dominante, come tale distinto sia dal partito unico che dai partiti temporaneamente prevalenti. Cfr.: Langston, Joy K., *Democratization and Authoritarian Party Survival. Mexico's PRI*, New York, Oxford University Press, 2017; Javier Garrido, Luis, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo estado (1928-1945)*, México, Siglo Veintiuno, 2005, 11a. ed. (1a. ed. 1982); Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, México, Gernika (in coediz. con Facultad de Ciencias Políticas y Sociales della Universidad Nacional Autónoma de México), 2003 (su struttura del PRI e *ideología priista*); Furtak, Robert, *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales della Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 2a. ed. (1a. ed. spag. 1974; ed. orig. *Revolutionspartei und politische Stabilität in Mexico*, Hamburg, Übersee-Verlag, 1969); Pérez Miranda, Rafael, “Il «Partito rivoluzionario istituzionale» quale partito dominante nel sistema politico messicano”, *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 113 Sulla (difficile) attuazione della Costituzione messicana del 1917, anche in considerazione del ruolo svolto dal PRI, richiama giustamente l’attenzione Melica, Luigi, *Federalismo e libertà. I modelli di Messico*, Argentina e Venezuela, Padova, CEDAM, 2002, p. 119.

popoli indigeni. Veniva, altresì, sottolineata l'importanza di dare adeguato spazio, sia a livello costituzionale che legislativo, all'accesso alla giustizia da parte dei membri delle comunità indigene. Quest'ultimo aspetto veniva ulteriormente articolato, nella proposta della Commissione, lungo due direttivi. Per un verso, occorreva —a parere della Commissione— facilitare l'accesso degli indigeni alla giustizia ordinaria, attraverso apposite misure di sostegno (anche economico). Per altro verso, era opportuno —sempre secondo la Commissione— procedere al riconoscimento, almeno parziale, dei metodi tradizionali indigeni di risoluzione delle controversie (anche in relazione ad alcuni settori della giurisdizione penale).

Gli emendamenti costituzionali, che recepivano in buona parte le proposte formulate dalla *Comisión nacional de justicia para los pueblos indígenas*, furono presentati al Congresso dell'Unione, e più esattamente alla Camera dei Deputati,¹⁸ il 7 dicembre 1990. Dopo il necessario *iter* parlamentare, che prevede l'approvazione da parte della maggioranza dei due terzi dei membri presenti nelle due Camere del Parlamento nazionale nonché della maggioranza delle Assemblee legislative degli Stati federati,¹⁹ il 28 gennaio 1992 sono entrati in vigore i testi modificati degli art. 4 e 27 della *lex fundamentalis* degli Stati Uniti del Messico.²⁰ In particolare, il nuovo testo dell'art. 4 della Costituzione federale stabiliva, prima delle modificazioni che saranno successivamente introdotte,²¹ che la Nazione messicana ha un carattere plurinazionale e che i suoi popoli indigeni hanno il diritto di conservare le proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche, o quantomeno parti di esse.²² Rilevante è anche l'innovazione apportata dalla

¹⁸ La Camera bassa (la Camera alta è denominata Camera dei Senatori, o Senato).

¹⁹ Così stabilisce l'art. 135 della Costituzione federale. La dottrina messicana parla di un organo speciale, denominato «potere revisore della Costituzione», che è composto dal legislatore federale e dagli organi legislativi statali (o locali); *cfr.* Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2009, 6a. ed., trad. it., *Diritto costituzionale messicano*, prefaz. di César Iván Astudillo Reyes, Padova, CEDAM, 2010, p. 34. Sul sistema costituzionale messicano il testo più aggiornato è Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2016, 40a. ed. (3a. rist.).

²⁰ Si veda M. del Pilar, Hernández, “México, las reformas constitucionales de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XXVI, n. 76, gennaio-aprile 1993, p. 99.

²¹ V. *infra*, nel presente lavoro.

²² *Cfr.* González Galván, Jorge Alberto, “Reforma al artículo 4o. constitucional: pluralidad cultural y derecho de los pueblos indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XVII, n. 79, gennaio-aprile 1994, 105 ss.

riforma costituzionale del 1992 all'art. 27 della Costituzione federale, in tema di terreni comuni di uso pubblico.²³ Questo perché nel settimo comma dell'art. 27 della Carta costituzionale viene espressamente affermato che «La legge protegge l'integrità della terra dei gruppi indigeni». L'innovazione costituzionale da ultimo menzionata era stata oggetto di un prolungato dibattito parlamentare, nel corso del quale erano emerse posizioni contrapposte, con il sostegno alla riforma manifestato sia dalla maggioranza dei parlamentari del PRI nonché dal *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), il quale ha un orientamento politico progressista e socialdemocratico;²⁴ la riforma costituzionale fu, invece, non condivisa dal *Partido Acción Nacional* (PAN), movimento politico di ispirazione cristiano-democratica espressione di un orientamento conservatore, i cui parlamentari nel voto sulla riforma preferirono astenersi.

IV. IL MOVIMENTO ZAPATISTA, GLI ACCORDI DI SAN ANDRÉS E IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DI CONCORDIA E PACIFICAZIONE (COCOPA)

L'entrata in vigore del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA),²⁵ ossia dell'accordo nordamericano di libero scambio commerciale concluso da Canada, USA e Messico, avvenuta il 10. gennaio 1994, ha determinato una importante svolta nel contesto messicano delle rivendicazioni delle popolazioni indigene.

Come si è già visto in precedenza,²⁶ la revisione costituzionale del 1992 aveva introdotto nell'ordinamento messicano il riconoscimento e la garanzia del diritto all'uso collettivo delle terre comuni da parte delle comunità indigene. Questa conquista venne considerata a rischio in conseguenza dell'adesione degli Stati Uniti Messicani al NAFTA, secondo l'opinione prevalente nel movimento indigenista, in particolare presso gli indigeni dello Stato messicano del Chiapas, i quali nel 1994, in coincidenza con l'entrata in vigore del NAFTA, diedero inizio a una insurrezione, o rivolta (*levantamiento*). La liberalizzazione del commercio, infatti, fu percepita

²³ V. *ante*, nel paragrafo 2.

²⁴ Il PRD è nato nel 1989 da una scissione a sinistra del PRI.

²⁵ In spagnolo, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN). L'accordo è stato siglato il 17 dicembre 1992.

²⁶ V. *supra*, nel paragrafo 3.

come una minaccia per il controllo indigeno sulle risorse naturali, ormai riconosciuto, sia pure nella misura limitata sopra ricordata, dalla Costituzione federale messicana.

Nello Stato messicano meridionale del Chiapas ebbe, dunque, inizio l’opposizione politica, presto trasformatasi in guerriglia, del c.d. *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN),²⁷ così chiamato per richiamare la figura di Emiliano Zapata,²⁸ storico *leader* della Rivoluzione messicana del 1910-1917 (c.d. neozapatismo).²⁹ Lo scontro interno, che vide il coinvolgimento massiccio dell’esercito messicano per contrastare il movimento dei guerriglieri dell’EZLN, acquisì notorietà a livello sia nazionale che, soprattutto, internazionale. La risonanza della rivolta indigena nel Chiapas, abitato da comunità indigene maya, indusse il Governo messicano ad avviare un processo negoziale con la guerriglia zapatista.³⁰ L’esito di questi negoziati fu rappresentato dagli Accordi di San Andrés,³¹ sottoscritti dai

²⁷ Guidato, nella qualità di portavoce dell’EZLN, dal subcomandante (per esteso: *Subcomandante Insurgente*) Marcos (“sub” perché – secondo Marcos – il “vero potere” risiede non nel comandante ma nel popolo). Cfr. Castellanos, Laura, “El levantamiento zapatista de 1994: cronología, nel website del Centro de Documentación sobre Zapatismo” (www.cedoz.org, data di accesso: 12-8-2018); Martínez Espinosa, Manuel Ignacio, “El Movimiento Zapatista: un análisis desde la teoría de la movilización de los recursos”, *Kairos. Revista de Temas Sociales*, n. 18, 2006, p. 1. (www.revistakairos.org); Hernández Navarro, Luis, “El zapatismo, fuente de inspiración para los movimientos altermundistas”, *La Jornada*, 29-12-2003 (www.jornada.unam.mx); Pitarch, Pedro, “Zapatistas. De la revolución a la política de la identidad”, *América Latina Hoy*, n. 19, 1998, p. 5; Puente Ordóñez, Guillermo, “El movimiento zapatista ¿una posibilidad de tránsito del autoritarismo a la democracia?”, *América Latina Hoy*, n. 19, 1998, 31 ss. Per gli sviluppi più recenti, cfr. Colotti, Geraldina, “Messico, alternativa indigena”, *Il Manifesto*, 12-2-2017; Cusset, François, “Au Chiapas, la révolution s’obstine”, *Le Monde diplomatique*, giugno 2017, p. 8.

²⁸ Sul quale v. Dromundo, Baltasar, *Vida de Emiliano Zapata*, México, Guarania, 1961; Womack, John Jr., *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo Veintiuno, 1969; Magaña, Gilardardo, *Emiliano Zapata y el agrarismo en Mexico*, I-V, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), 1985.

²⁹ Si veda la ricostruzione sociostorica di Dietz, Gunther, “Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México”, *Nueva Sociedad*, n. 140, novembre-dicembre 1995, p. 33.

³⁰ La negoziazione di cui al testo era prevista dalla *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* l’11 marzo 1995.

³¹ Così chiamati perché firmati nel Municipio di San Andrés Larráinzar, nello Stato del Chiapas. Cfr. Cossío Diaz, José Ramón, “Análisis jurídico de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar”, *Este País*, n. 86, maggio 1998, p. 1 ss.

rappresentanti del Governo federale e dell’EZLN³² il 15 febbraio 1996. Le parole-chiave di tali Accordi furono: pluralismo, sostenibilità dello sviluppo economico, integrazione, partecipazione e autodeterminazione. Lo scopo complessivo degli Accordi era quello di ottenere, mediante la riscrittura di numerosi articoli della Costituzione federale,³³ una nuova e dettagliata disciplina costituzionale dei diritti delle popolazioni indigene, la quale da un lato riconoscesse pienamente il diritto all’autodeterminazione delle comunità indigene³⁴ e, dall’altro lato, non mettesse in crisi il principio della sovranità nazionale. I punti qualificanti degli Accordi di San Andrés erano, riassuntivamente: in primo luogo, il riconoscimento costituzionale del carattere multiculturale della Nazione messicana. In secondo luogo, l’adozione di norme legislative da parte delle entità federate che qualifichino espresamente i popoli e le comunità indigene come enti di diritto pubblico.³⁵ In terzo luogo, l’approvazione di una legislazione per la protezione delle terre di proprietà e uso collettivo delle comunità indigene. In quarto luogo, la previsione di disposizioni legislative in tema di sfruttamento delle risorse naturali delle terre indigene, con adeguate misure di salvaguardia per le comunità e i popoli aborigeni. In quinto luogo, l’introduzione di norme legislative riguardanti la rappresentanza politica delle comunità e delle popolazioni indigene, con la previsione altresì di disposizioni sulla presenza delle donne negli organismi elettori, al fine di garantire le pari opportunità. In sesto luogo, l’inserimento nella legislazione penale messicana del reato di discriminazione per ragioni, tra l’altro, etniche e di lingua.³⁶

Gli Accordi di San Andrés incontrarono ostacoli nella loro implementazione da parte del Governo messicano. Nel frattempo, era stata altresì costituita la Commissione di concordia e pacificazione del Chiapas (CO-COPA),³⁷ formata da parlamentari del Congresso dell’Unione; ad essa fu attribuito l’incarico di predisporre un progetto di riforma costituzionale, in

³² Il quale dichiarò di agire in nome dei 56 popoli indigeni del Messico.

³³ Si trattava degli art. 4, 18, 26, 53, 73, 115 e 116.

³⁴ Sul principio di autodeterminazione “interna” dei popoli indigeni, v. Cammarata, Roberto, “I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione”, *Sociologia del diritto*, 2005, n. 1, p. 45, nonché più recentemente Bellier, Irene, Cloud, Leslie, Lacroix, Laurent, *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales*, Paris, L’Harmattan, 2017, 225 ss. (*sub Espace du politique: autodétermination, institutions, participation, accès à la justice*).

³⁵ Con la facoltà per tali enti di costituire tra di loro associazioni.

³⁶ Oltreché di sesso, di religione e di condizione sociale.

³⁷ *Comisión de Concordia y Pacificación de Chiapas*.

attuazione degli Accordi di San Andrés. Gli aspetti fondamentali del progetto di revisione costituzionale predisposto dalla COCOPA, presentato pubblicamente il 29 novembre 1996,³⁸ erano quattro. Si prevedeva, in particolare: *a*) di modificare l'art. 4 della Costituzione federale, per riconoscere e garantire il diritto di uso collettivo da parte delle comunità indigene delle terre comuni, nonché delle risorse naturali in esse presenti; *b*) di sottoporre a revisione l'art. 26 della Costituzione messicana, allo scopo di prevedere meccanismi di consultazione delle popolazioni indigene in via preventiva rispetto all'adozione di programmi o provvedimenti che riguardano la loro condizione giuridica; *c*) di modificare, ancora, l'art. 115 della *lex fundamentalis* messicana, al fine di garantire il diritto di associazione delle comunità indigene, che è essenziale per meglio organizzare e coordinare le loro attività e iniziative/azioni; *d*) di riconoscere espressamente, sia nella Costituzione federale che nella legislazione di attuazione, alle comunità indigene lo *status* di «enti di diritto pubblico» (*id est*, enti pubblici),³⁹ in modo da rafforzare ulteriormente la loro autonomia.

La campagna per le elezioni presidenziali del 2000 si intrecciò strettamente alla questione della riforma costituzionale per la tutela dei diritti delle popolazioni indigene. Questo perché il candidato dell'opposizione, Vincente Fox (esponente del PAN), dichiarò che, qualora fosse stato eletto Capo dello Stato, si sarebbe sin da subito impegnato a fare approvare il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla COCOPA. Dopo oltre settant'anni di dominio politico incontrastato del PRI, il candidato del PAN vinse le elezioni presidenziali il 1º dicembre 2000; già il 5 dicembre successivo, il neo-Presidente Fox inviò al Congresso dell'Unione il testo della riforma costituzionale predisposto dalla COCOPA.

L'iniziativa del Presidente Fox fu vista con favore dall'EZLN, il quale, in attesa dell'esito del dibattito parlamentare sul progetto di revisione costituzionale e allo scopo di accelerare l'*iter* di approvazione, organizzò anche la *Marcha (de la dignidad indígena y) del color del la Tierra*⁴⁰ dal Chiapas fino a Città del Messico.

³⁸ E sul quale il Governo federale messicano espresse le sue osservazioni, rese note il 2 febbraio 1998. Cfr. González Galván, Jorge Alberto, “Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XXXIII, n. 97, gennaio-aprile 2000, p. 359.

³⁹ *Entidades de derecho público*.

⁴⁰ C.d. *zapatour*; v. Macchi, Angelo, “Il Messico e il problema del Chiapas”, *La Civiltà Cattolica*, 2001, p. 294, e *ivi* spec. 299-300; Mazza, Mauro, “Messico: Lo ‘zapatour’

V. LA REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2001: L’AFFERMAZIONE
DEL PLURALISMO CULTURALE, POLITICO E GIURIDICO,
IN RELAZIONE AI DIRITTI (INDIVIDUALI E COLLETTIVI)
DELLE POPOLAZIONI INDIGENE

Il testo della riforma costituzionale approvato dal Congresso dell’Unione e promulgato dal Presidente Fox il 14 agosto 2001⁴¹ non fu considerato soddisfacente dall’EZLN, che anzi denunciò un presunto “tradimento” degli Accordi di San Andrés, con la conseguente mancata recezione, mediante la revisione costituzionale adottata dal Parlamento federale, dei contenuti essenziali delle proposte contenute nel progetto elaborato dalla COCOPA.⁴² Venne anche elaborata una sorta di “controriforma indigena”, e furono presentati numerosi ricorsi costituzionali.⁴³ Le iniziative, peraltro, non ebbero successo; in particolare, la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* declinò, con la pronuncia del 7 settembre 2002, la propria competenza a decidere tali questioni, affermando che il giudizio costituzionale «è improcedibile per impugnare il procedimento di integrazioni o modifiche alla Costituzione federale».⁴⁴

In via preliminare all’analisi della riforma costituzionale del 2001 in materia di popolazioni indigene, si può affermare che la riforma medesima ha rappresentato nel contempo un punto di incontro, essendo maturata a seguito

del subcomandante Marcos e la nuova legge su diritti e cultura indigeni”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1334. La marcia degli zapatisti partì dal Chiapas il 25 febbraio 2001 e si concluse il successivo 11 marzo a Città del Messico, dopo avere percorso circa 3000 chilometri.

⁴¹ Giorno della pubblicazione della riforma nel *Diario Oficial de la Federación*. Nella letteratura ispanofona, cfr. Carbonell, Miguel, Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002; López Bárcenas, Francisco, Espinoza Saucedo, Guadalupe, Escalante Betancourt, Yuri, Gallegos Toussaint, Ximena, Zúñiga Balderas, Abigail, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, México, Casa Vieja, 2002 (ed *ivi* v. spec. López Bárcenas, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México. Entre el consenso y la ilegitimidad”, p. 7); Duquesnoy, Michel, “Políticas indígenas y Constitución. Evaluaciones críticas en torno a las reformas constitucionales: 1992, 2001”, *Investigación en Ciencia Regional*, vol. II, n. 1, 2011, p. 43.

⁴² V. sopra, nel paragrafo che precede.

⁴³ Cfr. Mazza, Mauro, “Messico: Pubblicata, tra molte polemiche, la contestata legge su diritti e cultura degli indigeni”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1772.

⁴⁴ Si veda Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 19, p. 39.

di accordi tra comunità indigene, movimento insurrezionale indigeno nel Chiapas e autorità federali, nonché un punto di scontro, dal momento che importanti settori del movimento (e della guerriglia) indigena non hanno condiviso l'esito finale del processo negoziale e politico per la revisione della Costituzione degli Stati Uniti Messicani.

La riforma costituzionale del 2001 provvede, in primo luogo, a precisare e approfondire la nozione di Nazione messicana pluriculturale già contemplata dalla revisione costituzionale del 1992.⁴⁵ In particolare, viene operata la distinzione tra popoli indigeni⁴⁶ e comunità indigene.⁴⁷ Le seconde sono una specie del genere rappresentato dai popoli indigeni. Perché si abbia una comunità indigena, secondo il testo riformato nel 2001 dell'art. 2 della Costituzione messicana, è necessario che la comunità appartenga a uno dei popoli indigeni della Nazione messicana e, inoltre, possieda una organizzazione, territori e lingua propri. Tale specificazione sembra opportuna sia rispetto al testo del progetto di riforma costituzionale licenziato dalla COCOPA,⁴⁸ sia anche in relazione alle previsioni contenute nella Convenzione n. 169 del 1989 adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, e ratificata dal Messico,⁴⁹ che concerne i popoli indigeni e tribali ma che non si occupa della definizione delle comunità indigene.

In secondo luogo, il principio, contenuto anche nella Convenzione OIL n. 169 del 1989, per il quale un individuo viene considerato indigeno soltanto se egli stesso si auto-identifica come tale⁵⁰ —secondo il principio c.d. del sentimento di appartenenza— è stato accolto dall'art. 2 della Costituzione messicana *post*-riforma del 2001, il quale fa riferimento alla nozione di «coscienza della sua identità indigena». A questo riguardo, il Governo federale ha tentato a più riprese, anche se finora senza successo, di introdurre nell'ordinamento amministrativo la c.d. carta d'identità cittadina, nella quale i singoli individui possono inserire l'indicazione della propria identità etnica.

Questi due aspetti sono di fondamentale importanza, poiché costituiscono la base per il riconoscimento dei diritti sia collettivi che individuali degli appartenenti alle comunità indigene. Tali diritti sono dettagliatamente indicati

⁴⁵ Cfr. ante, nel paragrafo 3.

⁴⁶ *Pueblos indígenas*.

⁴⁷ *Comunidades indígenas*.

⁴⁸ Si veda sopra, nel paragrafo 4.

⁴⁹ V. retro, nel paragrafo 1.

⁵⁰ E alla ulteriore condizione, naturalmente, che la comunità indigena lo accetti.

nella lett. A dell'art. 2 della Costituzione revisionata nel 2001, mentre la lett. B della medesima disposizione costituzionale si occupa di definire le politiche pubbliche necessarie all'attuazione dei diritti riconosciuti dalla lett. A.

I diritti dei popoli e delle comunità di cui all'art. 2 della Carta costituzionale sono ampi (almeno dal punto di vista formale, fatti salvi cioè i problemi di effettività). Essi riguardano la libera (auto-)determinazione⁵¹ e l'autonomia, il riconoscimento —entro certi limiti derivanti dal rispetto di altri principi costituzionali— dei sistemi sia normativi che giurisdizionali delle popolazioni indigene, i sistemi elettorali e di partecipazione politica/amministrativa delle comunità indigene, la tutela delle lingue indigene e della loro cultura tradizionale, l'accesso alle risorse naturali che si trovano nei territori di tradizionale insediamento delle comunità indigene, l'accesso alla giustizia ordinaria (tanto statale quanto federale), con il riconoscimento del diritto (di contenuto processuale) degli indigeni di avvalersi dell'opera di interpreti e difensori che conoscono le lingue delle comunità indigene.

VI. ASPETTI CRITICI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE E LEGISLAZIONE ATTUATIVA DI LIVELLO FEDERALE

Come si è visto in precedenza,⁵² la riforma costituzionale del 2001, che pure ha introdotto significativi miglioramenti nella condizione giuridica dei popoli e delle comunità indigene, non è andata esente da (severe) critiche da parte del movimento degli indigeni messicani e, in particolare, dell'EZLN. Le valutazioni negative hanno riguardato, principalmente, due aspetti.⁵³ In primo luogo, è stata criticata la scelta di definire, nella parte finale del punto

⁵¹ Si veda Aparicio Wilhelmi, Marco, “La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLII, n. 124, gennaio-aprile 2009, p. 13, nonché ampiamente, sui concetti di *libre determinación y autonomía* nella declinazione indigena, López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, San Luis Potosí, S.L.P (México), 2015, p. 89. In Italia, ha richiamato da ultimo l'attenzione sull'importanza dell'autonomia di governo per i popoli indigeni Rosti, Marzia, “I diritti indigeni in America Latina”, *Via Romagnosi. Rivista di Cultura sociale della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, vol. 20, 2017 (www.fondazionefeltrinelli.it, data di accesso 12-8-2018).

⁵² Cfr. sopra, nel paragrafo 5.

⁵³ Si cfr. Ficorilli, Giorgia, “La situazione giuridica degli indigeni in Messico”, in Marcelli, Fabio (cur.), *I diritti dei popoli indigeni*, Roma, Aracne, 2010, spec. p. 223.

VIII della lett. A dell’art. 2 della Costituzione novellata, i popoli indigeni e le comunità indigene come enti di interesse pubblico,⁵⁴ piuttosto che enti di diritto pubblico. Quest’ultima definizione era contenuta nella proposta di revisione costituzionale elaborata dalla COCOPA; è evidente che la formulazione da ultimo adottata con la revisione costituzionale è meno impegnativa sia per il Governo federale che per le entità federate, dal momento che non determina, in favore dei popoli e delle comunità indigene, la titolarità di posizioni giuridiche soggettive definibili quali diritti, e specialmente di diritti politici, ma semplicemente la tutela di interessi collettivi o superindividuali.

In secondo luogo, e soprattutto, è stata (fortemente) criticata la formulazione finale del punto VI della lett. A dell’art. 2 della Costituzione riformata, la quale anch’essa si discosta vistosamente da quanto veniva contemplato nella proposta predisposta dalla COCOPA. Quest’ultima, infatti, prevedeva il diritto all’uso collettivo delle terre comuni nonché allo sfruttamento delle risorse naturali nei territori di tradizionale insediamento dei popoli indigeni e delle comunità indigene, mentre la disposizione costituzionale in esame stabilisce che devono comunque essere rispettati i diritti (individuali) di proprietà privata e quelli eventualmente acquisiti da soggetti terzi. Cosicché —hanno osservato molto criticamente gli esponenti del movimento indigeno— vengono fatti salvi (anche) i diritti, per esempio, delle imprese multinazionali sulle risorse naturali dei territori abitati dagli indigeni.

D’altro canto, la riforma costituzionale del 2001 sui diritti dei popoli indigeni e delle comunità indigene è stata integrata e completata mediante l’adozione di alcune importanti leggi federali.⁵⁵

In primo luogo, la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* del 2003,⁵⁶ che ha introdotto misure significative di sostegno ai diritti linguistici delle popolazioni indigene. In particolare, l’uso delle lingue indigene viene riconosciuto in quattro ambiti. Si tratta, innanzi tutto, del diritto a utilizzare la lingua indigena nella (propria) comunità indigena come lingua nazionale. Inoltre, la lingua indigena può essere usata nei rapporti con la pubblica amministrazione statale. Ancora, la lingua indigena può essere utilizzata nei procedimenti giurisdizionali, con il correlato diritto

⁵⁴ *Entidades de interés público.*

⁵⁵ Cfr. González Galván, Jorge Alberto, “I diritti indigeni in Messico dopo la riforma costituzionale del 2001”, in Lanni, Sabrina (cur.), *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Napoli, ESI, 2011, spec. p. 408.

⁵⁶ Pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 13 marzo 2003.

(processuale) a valersi dell’opera di interpreti e traduttori. Infine, l’uso della lingua indigena è parte integrante dei programmi di educazione obbligatoria, che deve essere bilingue e multiculturale. La *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* ha, altresì, creato l’*Instituto Nacional de Lenguas Indígenas* (INALI), che ha sede a Città del Messico e fa parte dell’amministrazione pubblica federale, con il compito di promuovere sul piano generale l’uso delle lingue dei popoli indigeni e delle comunità indigene. Tra le “missioni” dell’INALI sono compresi l’effettuazione di ricerche etnografiche, etnologiche, antropologiche e linguistiche sui gruppi indigeni del Messico, l’accreditamento degli interpreti e traduttori nelle lingue indigene presso gli organi giurisdizionali, nonché il sostegno alla costituzione di istituti dello stesso tipo negli Stati federati.

In secondo luogo, è stata approvata la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, anch’essa del 2003.⁵⁷ Con questo provvedimento normativo la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CDI) ha sostituito il preesistente *Instituto Nacional Indigenista* (INI).⁵⁸ La CDI⁵⁹ ha il compito di promuovere, anche a livello locale, e di coordinare a livello nazionale, le politiche pubbliche. La finalità essenziale della CDI è agevolare lo sviluppo socioeconomico dei gruppi etnici indigeni, salvaguardandone nel contempo le specifiche tradizioni culturali. La legge riprende tra l’altro, nella sua formulazione, la definizione dei popoli indigeni e delle comunità indigene come enti, o entità, di interesse pubblico, secondo una scelta lessicale utilizzata anche nel punto VIII della lett. A dell’art. 2 della Costituzione federale dopo la riforma costituzionale del 2001 e che è stata fatta oggetto —come si è osservato poco sopra—⁶⁰ di numerose critiche da parte del movimento indigeno.

In terzo luogo, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* del 2003⁶¹ ha dato attuazione all’art. 1, comma 3, della Costituzione federale messicana. Questa legge federale, così come la corrispondente disposizione costituzionale, non si occupa soltanto delle discriminazioni nei confronti degli indigeni, ma più in generale dei vari motivi di possibile discriminazione (sesso, età, disabilità fisica o psichica, religione, opinioni o

⁵⁷ La legge è stata pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* il 21 maggio 2003.

⁵⁸ V. anche *supra*, nel paragrafo 2.

⁵⁹ Sulle cui attività v. il website all’indirizzo <http://www.gob.mx/cdi/>.

⁶⁰ V. in questo stesso paragrafo.

⁶¹ Pubblicata nel *Diario Oficial de la Federación* l’11 giugno 2003.

preferenze politiche, condizioni sociali, condizioni di salute, ecc.). Tuttavia, la legge federale contro le discriminazioni è stata approvata in conformità al contenuto degli Accordi di San Andrés,⁶² ed ha quindi tra gli scopi essenziali certamente il contrasto alle discriminazioni di cui sono storicamente vittime gli indigeni quali appartenenti a comunità particolarmente vulnerabili. In tal senso vanno lette le disposizioni della *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, come ad esempio quelle contemplate dall'art. 14, che prevedono programmi educativi bilingue nonché programmi permanenti di aggiornamento per i funzionari pubblici sulle tematiche indigene e la diversità culturale, l'informazione mediante i mezzi di comunicazione di massa sulle culture indigene, la garanzia effettiva dell'assistenza di interpreti e traduttori nei procedimenti giurisdizionali per gli indigeni che ne facciano richiesta.

VII. CONCLUSIONI: ALCUNE VALUTAZIONI DE IURE CONDENDO

La Costituzione federale messicana, specialmente dopo la revisione del 2001,⁶³ ha definitivamente lasciato alle spalle il paradigma della imposizione di una cultura sulle altre, per abbracciare il modello della convivenza di culture differenti, tra le quali, in posizione paritaria, vi sono ormai le (etno)culture dei popoli indigeni e delle comunità indigene. Il dettato costituzionale, che pure non è del tutto soddisfacente rispetto alle rivendicazioni del movimento indigeno,⁶⁴ necessita di una completa attuazione da parte della legislazione, di livello sua federale che statale.

In particolare, sembrano necessarie ulteriori misure legislative di rango federale per assicurare la funzionalità delle giurisdizioni indigene, anche nell'ottica del migliore coordinamento tra queste ultime e le autorità giudiziarie federali e statali. Altri aspetti del quadro normativo vigente che mostrano lacune potrebbero essere l'assenza di procure e/o di commissioni dei diritti umani specializzate in materia di questioni indigene, op-

⁶² V. *ante*, nel paragrafo 4.

⁶³ Abitualmente indicata “revisione costituzionale sulla questione indigena”; cfr. Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 38; Kurczyn Villalobos, Patricia, “Reflexiones sociojurídicas acerca de las reformas constitucionales «en materia indígena»”, *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XXII, n. 66, 2004, p. 67 (v. anche *supra* i riferimenti bibliografici nella nota 41).

⁶⁴ V. quanto si è detto nei paragrafi 4-6 del presente lavoro.

pure ancora la mancata previsione dell’istituto del *recurso de amparo*⁶⁵ a tutela dei diritti collettivi dei popoli indigeni e delle comunità indigene.⁶⁶ In definitiva, se molto è stato fatto per la protezione e promozione delle tradizioni giuridiche delle popolazioni indigene, probabilmente altrettanto rimane da fare.



⁶⁵ Su cui v. Rolla, Giancarlo, “La origen del amparo mexicano y la evolución de los institutos de tutela de los derechos fundamentales en el continente americano”, *Nomos - Le attualità nel diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 1-2017, consultabile nel website www.nomos-leattualitaneldiritto.it. Per i profili storici, v. Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, Prólogo di Alfonso G. Noriega, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1972; Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1980. Sul tema, lo studio classico si deve a Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, Presentación de Antonio Martínez Baez, México, Porrúa, 1964, seguito da *Idem*, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1999, 2a. ed., nonché prima ancora *Idem*, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana (Ensayo de una estructuración procesal del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1955. Da ultimo, nella dottrina giuridica di espressione spagnola, v.: Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Porrúa, 2017, 4a. ed.; Carranco Zúñiga, Joel, Zerón De Quevedo, Rodrigo, *Amparo directo contra leyes*, México, Porrúa, 2017, 5a. ed.; Chávez Castillo, Raul, *Derecho procesal de amparo conforme a la nueva ley*, México, Porrúa, 2017, 5a. ed. (a commento della *nueva Ley de Amparo* del 2 aprile 2013, data della pubblicazione nel *Diario Oficial de la Federación*, che si compone di 271 articoli ed è stata adottata in attuazione degli art. 103 e 107 della Costituzione federale); Brewer-Carías, Allan R., *El proceso de amparo en el derecho constitucional comparado de América Latina*, México, Porrúa, 2016; *Idem*, “La acción de amparo en América Latina como instrumento de protección judicial contra los actos de las autoridades y funcionarios públicos”, in Bagni, Silvia, Giovanni A. Figueroa Mejía, Pavani, Giorgia (coords.), *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 739.

⁶⁶ Cfr. González Galván, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 55, p. 434, il quale enumera ben ventinove problemi, in tema di protezione dei popoli indigeni e delle comunità indigene, rimasti insoluti dopo la riforma costituzionale del 2001.