

PROBLEMI DI RAPPRESENTANZA:
IL CASO DEL PERÙ NEL XIX SECOLO

Gabriella Charamonti, *Suffragio e rappresentanza nel Perù dell'800. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*, Otto editore, Torino 2002, 421 pp.

Un'ampia e dettagliata ricerca sui processi di definizione della cittadinanza politica e di costruzione della rappresentanza nel Perù del XIX secolo è stata svolta da Gabriella Charamonti, che ha pubblicato i risultati dell'indagine relativi a un primo periodo — dal 1808 al 1860 — nel libro che qui si segnala. Per il 2004 è previsto un secondo volume, che completi il quadro con l'analisi degli anni dal 1860 al 1896.

Il 1808, scelto dalla studiosa come punto d'inizio della ricerca, è considerato un anno fondamentale per la storia della monarchia spagnola, in quanto segnò la crisi del potere assoluto con le abdicazioni di Baiona di Ferdinando VII e di Carlo IV a favore di Napoleone, cui il popolo spagnolo reagì con i moti di Madrid del 2 maggio e con la formazione in tutto il paese di giunte provinciali guidate da notabili locali, che si sostituirono al sovrano in esilio (fenomeno del *juntismo*). Alla frammentazione del potere centrale del primo momento seguì un fenomeno inverso: già nel settembre dello stesso 1808 si costituiva infatti la *Junta Suprema Central*, composta dai rappresentanti delle giunte locali, poi sostituita dal *Consejo de Regencia* nel gennaio del 1810. Il 24 settembre successivo s'inaugurarono le Cortes Generali e Straordinarie nell'isola di León, che si erano prefissate gli obiettivi di «resistere all'invasore francese, [di] dare una risposta ai difficili rapporti con l'America», ove dal 1810 erano scoppiati i primi moti per l'indipendenza, e di «ricostruire una sovranità dell'impero» (p. 79).

Fra le numerose questioni che le Cortes dovettero affrontare, l'autrice evidenzia quella della ripartizione fra l'entità delle rappresentanze assegnate agli spagnoli peninsulari e agli spagnoli americani sia nelle Cortes riunite sia in quelle ordinarie, previste per il 1813.

Infatti, per le Cortes del 1810 la *Junta Suprema* e poi il *Consejo de Regencia* stabilirono il numero fisso di 28 deputati per le colonie dell'America Latina, mentre per gli spagnoli europei disposero una rappresentanza proporzionale alla popolazione. Le speranze dei latinoamericani di una più equa rappresentanza furono soddisfatte solo in parte dalla Costituzione di Cadice del 1812, che infatti accolse il principio della rappresentanza proporzionale alla popolazione per entrambi gli emisferi, stabilendo però che il diritto di voto sarebbe stato concesso solo a chi fosse cittadino spagnolo, i cui requisiti erano fissati dagli articoli 5, 22 e 29. In tal modo, la Costituzione di Cadice non solo negò la cittadinanza — e quindi ovviamente il diritto di voto — agli schiavi (non avendo abolito la schiavitù), ai neri e ai meticci d'origine africana (le *castizos*), ma neppure li considerò ai fini del conteggio della popolazione, per determinare il numero dei deputati che sarebbe spettato ad ogni circoscrizione elettorale nelle future Cortes ordinarie. Agli indios, invece, venne sì riconosciuta la cittadinanza spagnola, limitando però fortemente, anche in questo caso, il numero degli aventi diritto.

All'epoca, del resto, ciò che interessava ai costituenti era soprattutto arginare la rappresentanza dei territori d'oltremare nelle Cortes, cosa che in effetti riuscì, anche se — come osservò lo spagnolo Fernández Almagro — «nulla fu tanto inopportuno, in quella vigilia di tristi presagi, come l'escludere dalla

cittadinanza un forte contingente di sudamericani: sei milioni, non meno» (*Orígenes de régimen constitucional español*, Barcelona 1928, p. 101).

Nel rispetto degli obiettivi della ricerca, l'autrice concentra la propria attenzione soprattutto sulla ricezione e sull'applicazione della Costituzione di Cadice nel vicereame del Perù, che sino al 1821-22 rimase sotto il controllo degli spagnoli, evidenziando l'influenza che le sue disposizioni relative al processo elettorale e alla definizione di cittadinanza esercitarono sui processi elettorali dell'ultimo periodo coloniale e dei primi decenni d'indipendenza della repubblica del Perù.

Dopo aver quindi ripercorso nel primo capitolo gli eventi spagnoli sopra illustrati, il secondo capitolo ricostruisce in modo dettagliato le cerimonie con cui venne ricevuto nel Perù coloniale il testo gaditano (20 settembre 1812) e, poi, l'applicazione più complessa dei suoi articoli relativi alle elezioni dei deputati per le Cortes ordinarie del 1813, dei membri delle *diputaciones provinciales*, cioè gli organi di governo locale delle nuove ripartizioni territoriali, e degli *ayuntamientos constitucionales*, cioè i consigli municipali, di cui la Costituzione prevedeva la creazione in tutti i centri urbani anche di modeste dimensioni, senza distinzioni etniche né rapporti gerarchici (p. 6 e p. 127).

Il vicere Abascal, rispettoso degli obblighi derivanti dalla madrepatria, avviò la complessa macchina coloniale, perché la Costituzione venisse applicata nel vicereame ed egli stesso fosse, il primo ad ubbidirle, definendola sulla *Gaceta de Gobierno* come «l'opera immortale della saggezza e del patriottismo delle Cortes», che avrebbe «costituito la disperazione dei tiranni e la più sicura garanzia della prosperità e delle future glorie di tutte le Spagne». In seguito, però, nella sua *Memoria* spiegò che quel testo aveva «suscitato in lui le più tristi impressioni», in quanto aveva visto «la sovranità del re usurpata e le leggi fondamentali della nazione alterate e trasformate per dar passo ai principii rivoluzionari della democrazia e della empietà» (pp. 115-116).

La giunta preparatoria di Lima organizzò le elezioni per i deputati delle Cortes ordinarie che si sarebbero riunite a Madrid nell'ottobre 1813, nel rispetto del complesso sistema indiretto a quattro gradi, ove la *parroquia* era la circoscrizione elettorale di base. Infatti, le *junias parroquiales* composte dagli aventi diritto di voto in ciascuna *parroquia* avrebbero eletto «i *comprovisarios*», i quali a loro volta avrebbero designato gli *electores parroquiales*; questi, riuniti in *junias de partido*, eleggevano il o i rappresentanti del partito stesso all'interno dell'organismo superiore, la *junta electoral provincial*, che avrebbe infine provveduto a eleggere il o i deputati alle Cortes e il rappresentante di quell'intendenza in seno alla *diputación provincial*. Quest'ultima era in sostanza l'organo di governo locale delle nuove ripartizioni territoriali — le «province» — che ricalcavano in sostanza le vecchie intendenze previste dalla Costituzione di Cadice (p. 129).

Al complesso sistema elettorale la Costituzione dedicava quasi ottanta articoli, a dimostrazione — osserva la Chiaramonti — della «centralità della questione della rappresentanza», che avrebbe garantito «la libertà di tutti i cittadini contro l'arbitrio e la violenza del governo» (p. 129). Non pochi furono comunque i problemi che sorsero al momento di organizzare le elezioni: primo fra tutti quello di dover contare la popolazione e, quindi, gli aventi diritto al voto, per stabilire quanti deputati fossero da eleggere in maniera proporzionale.

Il dato che emerge — e che sorprende — è che la Costituzione di Cadice non definì in modo dettagliato il nuovo cittadino spagnolo avente diritto di voto — europeo o americano che fosse —, che continuò ad essere il vicino della tradizione iberica, individuato nelle comunità locali in base al criterio della notorietà, e costruiti la rappresentanza nazionale partendo dalle presistenti circoscrizioni territoriali. Osserva la Chiaramonti che al cittadino «non era richiesta una determinata età, né un patrimonio, né l'alfabetizzazione; doveva probabilmente possedere una casa propria, era certamente padre di famiglia [...] e per le ripercussioni che ciò ebbe nelle aree a forte concentrazione di popolazione indigena, è importante sottolineare il fatto che anche agli indios venne riconosciuto il diritto di essere *vecinos* e quindi cittadini, sicché le comunità indigene divennero anch'esse fonte di diritti costituzionali» (p. 5). La Costituzione, infine, prevedeva la creazione degli *ayuntamientos constitucionales*, cioè i con-

sigli municipali, in tutti i *pueblos* in cui «non c'erano e conveniva che ci fossero» e comunque in tutti quelli che nel loro territorio avessero riunito almeno mille abitanti (p. 154). In tal caso l'elettorato attivo e passivo era attribuito agli spagnoli, ai creoli, agli indigeni e ai meticci, attraverso un sistema indiretto di soli due livelli. Una simile disposizione favorì ovviamente la diffusione degli *ayuntamientos* in tutto il vicereame, anche se allo stato attuale delle ricerche l'autrice precisa che è «praticamente impossibile» conoscere con precisione quanti fossero i consigli municipali nel 1812 e quanti ne venissero costituiti in seguito, molti dei quali sopravvissero dopo il 1814 nelle aree rurali, nonostante la loro formale abolizione.

Ciò che comunque la Chiaramonti sottolinea è che la fioritura dei numerosi consigli municipali determinò soprattutto un indebolimento dello Stato e del potere centrale, a vantaggio delle periferie, minando le gerarchie sino a quel momento esistenti. Nelle città principali i nuovi *ayuntamientos* si considerarono gli eredi degli antichi *cabildos* coloniali e i depositari della sovranità dopo gli eventi della madrepatria del 1808-1809, giungendo a porsi in conflitto con lo stesso vicere. Le stesse città a loro volta videro il proprio territorio suddividersi in una serie di spazi autonomi minori, controllati da quel momento in poi dai singoli nuovi *ayuntamientos* che — oltre all'ordinaria amministrazione — iniziarono ad occuparsi della giustizia a livello locale e ad intervenire in materia fiscale, grazie alla mancata applicazione della riforma dell'apparato giudiziario e alle norme provvisorie dettate dalle Cortes (p. 191). Tale processo di «municipalizzazione» s'intensificò, infine, dal 1820 al 1823, durante il triennio liberale di Ferdinando VII, che fu costretto ad applicare nuovamente la Costituzione di Cadice (pp. 159-160).

I nuovi Stati che si originarono dallo smembramento del vicereame del Perù — cioè Colombia, Ecuador e Perù — ereditarono così una frammentazione del potere sul territorio, che a fatica avrebbero riassorbito in una sovranità unica e centralizzata, per affermare il principio della centralità e dell'uguaglianza della legge come elemento costitutivo e fondante delle nuove compagini statali.

Gli anni dal 1821 al 1860 — oggetto di analisi nel terzo ed ultimo capitolo, intitolato *L'eredità di Cadice* — furono caratterizzati da un'enorme produzione legislativa che «ripropose amplificare le ambiguità del testo gaditano». Dal 1823 al 1860 vennero infatti emanate sette costituzioni — alcune più liberali e altre più conservatrici — che comunque «riproposero un profilo del cittadino dotato di diritti politici non censitario, non monocratico, ampiamente includente» con requisiti che venivano verificati dalle comunità locali, i cui organi redigevano l'elenco dei cittadini con diritto di voto (p. 230).

In materia di cittadinanza, di suffragio e di rappresentanza le prime costituzioni del Perù repubblicano vennero dunque influenzate dalla Costituzione di Cadice, che potrebbe quindi configurarsi come una sorta di terzo modello, oltre a quello anglosassone e al francese. Il diritto di voto fu infatti sempre concesso in maniera ampia, senza introdurre alcun criterio limitativo, attraverso un sistema indiretto a due gradi, con la circoscrizione elettorale di base costituita sempre dalla *parroquia* gaditana e dalle province, che ricalcavano i *partidos* e i *corregimientos*, vecchie circoscrizioni amministrative coloniali. Il cittadino repubblicano mantenne i tratti del vicino della tradizione iberica o gaditana, in quanto il criterio fondamentale per la sua identificazione fu sempre quello della notorietà e la cittadinanza continuò ad essere definita sulla base dell'appartenenza organica del soggetto alla comunità in cui viveva stabilmente, lavorava, esercitava la sua azione sociale, politica e culturale. Anche nei primi decenni d'indipendenza quindi una porzione importante della popolazione indigena partecipò attivamente alla vita politica, potendo sia eleggere sia venire eletta nelle municipalità, per accedere poi alle cariche intermedie.

Solo nel 1849 Bartolomé Herrera, sacerdote, rettore del Collegio di San Carlos e leader dell'ala più estrema del partito conservatore, propose l'idea del suffragio come una funzione subordinata al possesso di determinate capacità, cioè il saper leggere e scrivere, escludendo così la consistente quota della popolazione ancora analfabeta, di qualunque razza fosse (p. 242). Herrera spiegò che «concedere la cittadinanza a chi naturalmente non l'avesse, perché non aveva coltivato le sue facoltà sino al livello

indispensabile per esercitare le funzioni ad essa inerenti, significava concedere una cittadinanza che mai sarebbe stata esercitata, una cittadinanza "di farsa e di puro nome". Dare agli analfabeti il diritto di voto sarebbe stato far loro un danno, caricarli di una responsabilità che non potevano tollerare, ridurli a meri strumenti, fare di loro braccia e mani che altri avrebbero utilizzato nel momento di deporre la scheda nell'urna» (p. 241).

Alle teorie di Herrera dei diritti posseduti «solo in germe» dagli analfabeti rispose Pedro Gálvez, esponente di maggior prestigio del partito liberale, che ribadì invece l'importanza di attribuire il diritto di voto anche agli analfabeti, evitando così la suddivisione della società in due parti, una destinata a comandare e una ad obbedire e richiamandosi all'esempio della Francia ove tutti votavano, che sapessero o meno leggere e scrivere (p. 243). Il suffragio agli indigeni era in sostanza visto come «l'unico strumento capace di dare consistenza e visibilità al progetto della nuova comunità politica, cui l'indipendenza aveva dato origine» (p. 19).

Il criterio culturale fu poi introdotto con la riforma costituzionale del 1895 e la legge relativa del 1896, caratterizzata così la storia del suffragio nel Perù indipendente. Mentre infatti alla fine del XIX secolo nei paesi occidentali si assisteva a un'espansione della cittadinanza e dell'attribuzione del diritto di voto, in Perù si concesse — ma anche si restrinse — il diritto di voto ai soli alfabetizzati, che su circa tre milioni di abitanti risultarono essere circa 50.000 ed escludendo due milioni di indios, 500.000 donne e chi non aveva interesse a votare (p. 14).

Agli anni dal 1860 al 1896 è però dedicata la seconda parte della ricerca, i cui risultati sono di prossima pubblicazione e che la studiosa anticipa nell'ampia e dettagliata introduzione al primo volume.

Il 1860 segnò l'entrata in vigore della Costituzione più longeva nel Perù repubblicano, in quanto rimase in vigore, pur con interruzioni e modifiche, sino al 1919. Accanto all'analisi del testo la Chiaromonte spiega di aver affiancato quella delle «leggi su elezioni, municipalità, censimento e registro elettorale» che le seguirono, considerando poi i dibattiti parlamentari sempre più frequenti e relativi al suffragio elettorale, che continuava ad essere ampio e indiretto. Il dato che emerge è che il sistema creato «sfuggiva al controllo del centro del sistema politico»: era cioè assente «una dimensione statale capace di controllare la popolazione e il territorio, di regolare la creazione di nuovi distretti, province, dipartimenti, di contare gli abitanti e i *pueblos* [...] e quindi di verificare che ogni *colegio electoral provincial* avesse la giusta composizione numerica» (p. 16). Il primo censimento nazionale del 1876 mise in luce che vi erano «dipartimenti sovra-rappresentati, quelli andini in particolare, e altri che lo erano meno del dovuto, a cominciare da quello della capitale», influenzando così sulle elezioni presidenziali che erano condizionate dai dipartimenti andini, Cuzco in primo luogo.

L'introduzione del criterio culturale nel 1895-1896 limitò quindi l'esercizio del diritto di voto nel Perù repubblicano e incise sul sistema elettorale sino ad allora vigente per tre aspetti. Innanzitutto, venne ridefinito il corpo elettorale, che risultava da quel momento composto da cittadini colti, consapevoli dei rispettivi diritti, per lo più bianchi, residenti nelle città e nella regione costiera, mentre veniva esclusa dal suffragio una quota consistente di indigeni, che avevano partecipato invece ai processi per l'indipendenza del paese. Ne derivò quindi una nuova geografia politica del paese, che conferì maggior peso alle regioni costiere e urbane, rispetto a quelle andine e rurali, andando a incidere sulle elezioni presidenziali, che si liberarono «dall'ipoteca andina» e che videro trionfare gli uomini della costa, legati ai nuovi settori emergenti dell'economia. Infine, la *Junta electoral nacional*, creata con la legge del 1896, rappresentò lo strumento dell'esecutivo per «interferire, più o meno legalmente, nella designazione dei membri degli organismi decentrati preposti allo svolgimento di tutte le operazioni, dalla compilazione dei registri alla proclamazione degli eletti», aprendosi «così nuovi spazi di contrattazione fra centro e periferie» e, quindi, la possibilità di selezionare persone più in sintonia con i programmi e le aspettative dell'*élite* che guidava il nuovo Stato liberale (p. 18).

Fra le opere dedicate ai primi decenni d'indipendenza degli Stati dell'America Latina, che spesso illustrano la storia attraverso le gesta dei *libertadores* e dei *caudillos*, il volume di Gabriela Chiara-

monti offre un quadro diverso ed estremamente interessante dell'indipendenza del Perù. La studiosa, esperta dell'area andina, ha infatti sottolineato quei processi cui è solitamente dedicata scarsa attenzione e che sono in effetti i più silenziosi, ma che comunque segnarono nel vicereame «la rottura con l'antico regime e la progressiva assunzione dei principi, dei linguaggi e delle pratiche del costituzionalismo liberale» (p. 1). Anche la storia del Perù indipendente fu comunque caratterizzata dalle gesta dei *libertadores* e dei *caudillos*, legittimati dall'insieme dei *pueblos*. In sostanza essi si trovarono ad operare con «l'idea di una sovranità "moltiplice", fisicamente distribuita tra le comunità locali organizzate, e quella di due possibili cittadinanze, una nazionale e una locale, cui corrispondeva una rappresentanza anch'essa divisa: alla rappresentanza locale dei municipi, che apparteneva alla società naturale, prestatrice, si affiancava o si contrapponeva quello dello Stato, che si riferiva a un'entità artificiale», e che poteva essere quindi messa in discussione, in quanto la sua legittimità era considerata temporanea (pp. 9-19).

Maria Rosa