



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.6.2002
COM(2002) 291 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione dei progressi compiuti nella collaborazione con le popolazioni indigene

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Valutazione dei progressi compiuti nella collaborazione con le popolazioni indigene

INDICE

Introduzione.....	3
1. Perseguire gli obiettivi della risoluzione	4
1.1. Raccomandazioni della risoluzione del Consiglio e del documento di lavoro della Commissione.....	4
1.2. Opportunità e sfide incontrate nell'attuazione della risoluzione	4
2. Progressi compiuti nell'attuazione della risoluzione	5
2.1. Inserire le esigenze delle popolazioni indigene in politiche, programmi e progetti	6
2.2. Consultazione delle popolazioni indigene	12
2.3. Sostegno alle popolazioni indigene in settori prioritari.....	15
3. Ulteriori interventi necessari.....	17
4. Conclusioni	19

Introduzione

L'Unione europea è convinta che creare forme di collaborazione con le popolazioni indigene sia indispensabile per conseguire gli obiettivi della lotta alla povertà, dello sviluppo sostenibile e del maggiore rispetto dei diritti umani e della democrazia. Negli ultimi anni l'UE ha notevolmente rafforzato il proprio quadro politico e le iniziative positive per la promozione e la tutela dei diritti delle popolazioni indigene, e il Parlamento europeo e il Consiglio hanno svolto un ruolo importante nell'elaborazione di tale sostegno.

Nel giugno 1997 il Consiglio "Sviluppo" ha invitato la Commissione a presentare un documento di orientamento sulla cooperazione con le popolazioni indigene e sul sostegno nei loro confronti. Nel maggio 1998 la Commissione ha presentato un documento di lavoro (qui di seguito chiamato "il documento di lavoro"), che definisce gli orientamenti generali del sostegno alle popolazioni indigene nell'ambito della cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri¹. L'impegno dell'UE a favore di tale sostegno è stato ribadito dalla risoluzione del Consiglio "Sviluppo" del novembre 1998 (qui di seguito chiamata "la risoluzione"), che invita la Commissione a definire, insieme agli Stati membri e in collaborazione con le popolazioni indigene, le modalità pratiche per attuare la politica illustrata nel documento di lavoro². La risoluzione chiede inoltre alla Commissione di riferire al Consiglio sui progressi compiuti nella collaborazione con le popolazioni indigene.

La presente relazione costituisce una valutazione di tali progressi. Sebbene inizialmente fosse prevista per l'ultimo trimestre 2000, la sua ultimazione ha richiesto più tempo. Tra le cause del ritardo figurano, ad esempio, la riforma della gestione dell'assistenza esterna, che se ha consentito una più efficiente erogazione dell'aiuto, ha comunque comportato una vasta riorganizzazione dei servizi della Commissione, con notevoli conseguenze sulle attività programmate, incluse quelle connesse al sostegno delle popolazioni indigene. Tra le altre motivazioni va inclusa la vasta opera di ricerca che è stata necessaria per reperire, all'interno dei vari progetti, informazioni attinenti alle popolazioni indigene. In mancanza di una banca dati centrale interna alla Commissione sulle azioni condotte in questo campo e con una carenza di riferimenti chiari sull'impatto esercitato da molti progetti sulle popolazioni indigene, è stato necessario condurre un importante lavoro di coordinamento e analisi per valutare in che misura le molteplici azioni, gestite da diversi servizi della Commissione con vari strumenti finanziari, avessero un influsso sulle popolazioni indigene.

Nell'elaborare la presente relazione, oltre a consultare il personale delle proprie delegazioni locali, la Commissione ha voluto interpellare ampiamente le organizzazioni delle popolazioni indigene per conoscere il loro punto di vista sui progressi compiuti sul campo. Considerato il periodo cui la relazione doveva in origine riferirsi e il tipo di ricerca necessaria, la presente relazione si concentra sulle attività che la Commissione ha deciso di finanziare tra il 1998 e il 2000. La relazione evidenzia le principali raccomandazioni della risoluzione e del documento di lavoro, come pure le opportunità e i problemi incontrati nel perseguire tali obiettivi. Su tale base, la relazione valuta i progressi finora conseguiti, senza tralasciare il lavoro che resta ancora da fare.

¹ Documento di lavoro della Commissione, dell'11 maggio 1998, sul sostegno alle popolazioni indigene nel quadro della cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri, SEC(1998) 773 definitivo.

² Risoluzione del Consiglio "Sviluppo", del 30 novembre 1998, "Le popolazioni indigene nel quadro della cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri", 13461/98

1. PERSEGUIRE GLI OBIETTIVI DELLA RISOLUZIONE

1.1. Raccomandazioni della risoluzione del Consiglio e del documento di lavoro della Commissione

La risoluzione riconosce l'importanza attribuita dalle popolazioni indigene all'affermazione del proprio "autosviluppo", ovvero il processo di formazione di un loro sviluppo sociale, economico e culturale e delle loro identità culturali. Sottolinea il contributo positivo offerto dalle popolazioni indigene al processo di sviluppo, ma anche la particolare vulnerabilità di tali popolazioni e il rischio che i programmi di sviluppo le possano danneggiare. La risoluzione chiede che l'attenzione nei confronti delle popolazioni indigene venga inserita come un aspetto trasversale a tutti i livelli della cooperazione allo sviluppo, incluso il dialogo politico con i paesi partner. Propone inoltre di rafforzare la capacità delle organizzazioni delle popolazioni indigene di svolgere un ruolo attivo sia nella progettazione che alla realizzazione dei programmi di sviluppo. Una raccomandazione invita in particolare la Commissione ad elaborare le modalità pratiche per attuare la politica globale delineata nel documento di lavoro.

Insieme, la risoluzione e il documento di lavoro, propongono orientamenti concreti per il sostegno delle popolazioni indigene da parte della Comunità e degli Stati membri. Tra questi figurano: l'inserimento delle esigenze delle popolazioni indigene in politiche, programmi e progetti; la consultazione delle popolazioni indigene in merito alle politiche e alle attività che le riguardano, nonché il sostegno delle popolazioni indigene in settori tematici determinanti. Tali orientamenti vengono illustrati più in dettaglio nella sezione 2, insieme ad una valutazione dei progressi realizzati a tal fine.

1.2. Opportunità e sfide incontrate nell'attuazione della risoluzione

Nel 1998 è iniziato per la Commissione un periodo di forte transizione che ha rallentato il processo di realizzazione degli obiettivi previsti dalla risoluzione. La riorganizzazione dei servizi della Commissione, a seguito della riforma della gestione dell'assistenza esterna, ha costituito sia una straordinaria opportunità che una sfida eccezionale³. La riforma ha proposto cambiamenti di vasta portata nella programmazione dell'assistenza e nella gestione dei progetti, riunendo in un unico servizio, EuropeAid, il ciclo di gestione dei progetti e trasferendo maggiori funzioni gestionali alle delegazioni. Il processo ha richiesto un notevole impegno amministrativo, poiché ha comportato lo spostamento di personale da un servizio all'altro e una nuova ripartizione delle competenze tra i vari servizi. Tuttavia, questa "revisione radicale" ha offerto l'opportunità di razionalizzare l'erogazione dell'assistenza, migliorare i circuiti di comunicazione tra i servizi della Commissione e consolidare le competenze su questioni trasversali decisive, come le popolazioni indigene.

Il fatto che si trattasse di un ambito politico relativamente nuovo per l'UE, ha posto un'ulteriore sfida al conseguimento degli obiettivi della risoluzione. Il compito di iniziare ad inserire una questione come questa in un'ampia gamma di politiche e programmi dell'UE ha richiesto un'analisi sistematica, in primo luogo, delle numerose attività che già tengono conto delle esigenze delle popolazioni indigene e, in secondo luogo, di quelle iniziative che possono avere un potenziale impatto su tali popolazioni. In mancanza di una banca dati centrale sulle azioni rivolte alle popolazioni indigene, con una carenza di riferimenti chiari e coerenti a tali popolazioni nella descrizione dei progetti e con lo spostamento delle responsabilità

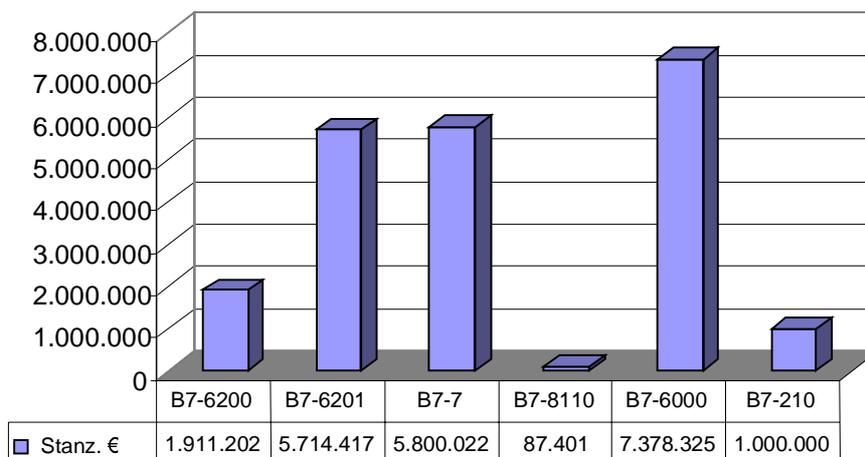
³ Cfr.: http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm

amministrative per i progetti e programmi interessati, l'individuazione dei risultati ottenuti ha comportato una ricerca metodica non indifferente. Tuttavia, l'evoluzione costante che si registra in questo settore ha anche fornito alla Commissione l'opportunità di porsi dei traguardi ambiziosi nell'attuare la risoluzione, di procedere ad una vasta opera di consultazione delle popolazioni indigene e di finanziare un'ampia gamma di attività di ricerca e di progetti pilota per cercare di individuare le attività più opportune.

2. PROGRESSI COMPIUTI NELL'ATTUAZIONE DELLA RISOLUZIONE

In primo luogo, è importante fornire un quadro globale dell'entità delle iniziative condotte dalla Commissione a favore delle popolazioni indigene e dei diversi strumenti coinvolti. Tra il 1998 e il 2000, sono stati stanziati 21,9 milioni di euro per progetti che andassero direttamente a vantaggio delle popolazioni indigene. Tra le linee di bilancio interessate figurano, la B7-6000 (cofinanziamento delle ONG), la B7-6200, la B7-6201 e la B7-8110 (ambiente e foreste tropicali), la B7-7 (EIDHR-democrazia e diritti umani) e la linea di bilancio B7-210 di ECHO. Sebbene alcune azioni, come ad esempio quelle dell'EIDHR, non appartengano al filone tradizionale della cooperazione allo sviluppo, esse sono comunque complementari a tali programmi e contribuiscono in modo significativo alla promozione e alla tutela dei diritti delle popolazioni indigene.

Stanzamenti per strumento finanziario 1998-2000



Ciascuna delle seguenti sezioni illustra in dettaglio i passi avanti compiuti dalla Commissione nei principali settori previsti dalla risoluzione e dal documento di lavoro. Questi ultimi propongono orientamenti concreti per il sostegno delle popolazioni indigene da parte della Comunità e degli Stati membri, tra cui l'inserimento delle esigenze delle popolazioni indigene in politiche, programmi e progetti; la consultazione delle popolazioni indigene in merito alle politiche e attività che le riguardano, nonché il sostegno alle popolazioni indigene in settori tematici determinanti.

2.1. Inserire le esigenze delle popolazioni indigene in politiche, programmi e progetti

- Inserire le esigenze delle popolazioni indigene in procedure, linee guida e manuali

La Commissione è riuscita abbastanza bene ad inserire l'attenzione per le popolazioni indigene in una serie di regolamenti, documenti procedurali e linee guida. Misure a favore delle popolazioni indigene sono state, in particolare, inserite nei regolamenti sulla dimensione ambientale nel processo di sviluppo, sul cofinanziamento delle ONG e sui diritti umani⁴.

La versione riveduta del "manuale sull'integrazione dell'ambiente" evidenzierà l'importanza di inserire nell'elaborazione dei progetti le rivendicazioni e i diritti delle popolazioni indigene di particolari aree geografiche, quali le "zone protette" e gli ambienti a rischio, nonché la necessità di controllare gli effetti dei progetti sullo stile di vita e i valori delle comunità locali e di tutelare le conoscenze del luogo⁵. Il manuale sottolinea l'importanza della "biodiversità" per i progetti di sviluppo e le popolazioni indigene. La Commissione è convinta che la biodiversità e la produttività degli ecosistemi naturali siano essenziali per la sopravvivenza di numerose popolazioni indigene. Nella comunicazione sul piano d'azione a favore della biodiversità nel contesto della cooperazione economica e della cooperazione allo sviluppo, la Commissione afferma che serve un maggiore sostegno per salvaguardare i diritti delle comunità locali ed indigene e per garantire loro dei benefici⁶.

Le foreste hanno un profondo significato culturale per le popolazioni indigene e sono essenziali per la loro sopravvivenza. Nella comunicazione sulle foreste e lo sviluppo, la Commissione afferma la necessità di coinvolgere le popolazioni indigene nell'elaborazione delle politiche e nell'attuazione delle varie iniziative⁷. Propone inoltre che le attività comunitarie prevedano un sostegno per il riconoscimento dei diritti consuetudinari delle popolazioni indigene, la promozione delle informazioni, nonché lo scambio di esperienze e ricerche nel campo degli ordinamenti fondiari e dei diritti di proprietà delle popolazioni indigene. La Commissione ha anche pubblicato una serie di linee guida dal titolo "Foreste e sviluppo sostenibile", che evidenziano come sia possibile preservare gli ecosistemi e la biodiversità soltanto in presenza di un consenso delle parti interessate, tra cui le comunità forestali indigene⁸. Tali linee guida confermano che la Comunità non intende in alcun caso fornire un sostegno finanziario per l'esproprio delle terre alle popolazioni indigene e propongono invece di focalizzare tale sostegno sulla realizzazione di materiale formativo che tenga conto delle condizioni locali, come pure delle conoscenze e prassi indigene, le quali, eventualmente, andrebbero inserite nell'elaborazione dei progetti.

Nel documento di lavoro "Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità europea", la Commissione propone opzioni

⁴ Regolamento (CE) n. 2493/2000 del Consiglio, del 7 novembre 2000, GU L 288 del 15.11.2000; regolamento (CE) n. 1658/98 del Consiglio, del 17 luglio 1998, e regolamenti 975/99 e 976/99 del Consiglio, del 29 aprile 1999, GU L 120 dell'8.5.1999

⁵ Il progetto del nuovo manuale intitolato "Integrare le tematiche ambientali nella cooperazione allo sviluppo e nella cooperazione economica", preparato dalla DG Sviluppo, sostituirà la guida sulla valutazione d'impatto ambientale dell'aprile 1997

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Piano d'azione a favore della biodiversità: cooperazione economica e cooperazione allo sviluppo, COM (2001) 162

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Foreste e sviluppo: l'approccio della CE, COM (1999) 554

⁸ Guidelines for forest sector development co-operation: Forests in Sustainable Development, Volume 1, Strategic Approach, Commissione europea, n catalogo: CF-62-96-001-C, disponibile su: <http://europa.eu.int/comm/development/forests/en/entc.htm>

strategiche e raccomandazioni tecniche per ridurre l'impatto ambientale delle attività di sviluppo, nonché di inserire strategie di sopravvivenza sostenibile nelle politiche, strategie e programmi settoriali dei paesi partner⁹. Il documento cita alcuni esempi riguardanti la promozione di sistemi di gestione delle risorse naturali a livello delle comunità locali, come pure la promozione di un accesso e uso equo delle risorse, specie da parte delle popolazioni indigene. L'attenzione per tali popolazioni figura anche nelle linee guida della Commissione per la gestione sostenibile delle risorse idriche nella cooperazione allo sviluppo¹⁰. Esse propongono che i progetti tengano conto delle conoscenze, dei valori culturali e delle prassi indigene locali e sottolineano l'importanza che le ONG internazionali collaborino come partner operativi con le ONG e organizzazioni delle popolazioni indigene locali. La Comunità finanzia la diffusione di tali linee guida nei paesi ACP¹¹.

L'attenzione per le popolazioni indigene va al di là delle politiche e dei programmi della cooperazione allo sviluppo tradizionale. L'iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti dell'uomo (EIDHR), capitolo B7-7 del bilancio UE, ha contribuito in modo significativo alla promozione e alla tutela dei diritti delle popolazioni indigene. Dal 1998 al 2000 sono stati stanziati 5,8 milioni di euro per progetti a sostegno delle popolazioni indigene. L'importanza che la questione riveste per l'EIDHR è stata ribadita nella comunicazione della Commissione sul ruolo dell'UE nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi (qui di seguito chiamata "comunicazione sui diritti umani")¹². Tale comunicazione stabilisce che la lotta alle discriminazioni contro le popolazioni indigene costituisce una priorità tematica fondamentale per il 2002 e nel medio periodo. Ne ha tenuto conto il documento di programmazione dell'EIDHR, che riserva 15 milioni di euro per tali attività nel periodo 2002-2004¹³.

- Inserire i problemi delle popolazioni indigene nel dialogo politico con i paesi beneficiari

Rifacendosi alla risoluzione del Consiglio, l'UE ha cercato di inserire i problemi delle popolazioni indigene nel dialogo politico con i paesi partner. Ad esempio, al vertice UE-America latina del giugno 1999 (vertice di Rio), le parti hanno convenuto di realizzare programmi comuni e adottare misure nazionali al fine di:

"promuovere e tutelare i diritti delle popolazioni indigene, compreso il diritto a partecipare e a godere nella stessa misura delle opportunità e dei benefici dello sviluppo politico, economico e sociale, nel pieno rispetto della loro identità e cultura e delle loro tradizioni"¹⁴.

⁹ Documento di lavoro della Commissione "Integrare l'ambiente nella cooperazione economica e nella cooperazione allo sviluppo della Comunità europea", SEC (2001) 609, Bruxelles 10.4.2001

¹⁰ Guidelines for water resources development cooperation - Towards sustainable water resources management, Commissione europea, 1998, n. catalogo: CF-16-98-966-EN-C, disponibile su: http://europa.eu.int/comm/development/publicat/water/en/frontpage_en.htm

¹¹ HR Wallingford Ltd, "Dissemination of the Guidelines for Water Resources Development Cooperation", progetto n. 98-24/ENV/VII, linea di bilancio B7-6200

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, 8 maggio 2001, COM (2001) 252

¹³ European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004, 7.12.2001, riferimento SG: E/2001/2728

¹⁴ Dichiarazione di Rio de Janeiro, paragrafi 3 e 16, cfr.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm

Le parti hanno inoltre convenuto di promuovere la cooperazione al fine di accrescere le opportunità delle popolazioni indigene di partecipare alla programmazione e attuazione di programmi di sviluppo sociale ed economico¹⁵. Anche l'accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e l'accordo di Cartagena e i suoi paesi membri, vale a dire la Repubblica della Bolivia, la Repubblica della Colombia, la Repubblica dell'Ecuador, la Repubblica del Perù e la Repubblica del Venezuela, sottolinea l'importanza di promuovere e tutelare i diritti delle popolazioni indigene¹⁶.

L'attenzione per le popolazioni indigene figura altresì nel dialogo condotto dall'UE nell'ambito della conferenza sulla dimensione settentrionale (un dialogo sulle politiche estere e transfrontaliere dell'Unione europea nelle regioni del Mar Baltico, del Mare Artico e della Russia nordoccidentale). In occasione della conferenza di Helsinki del novembre 1999 si è fatto riferimento specifico alla necessità di rivolgere maggiore attenzione alle popolazioni antiche indigene nella cooperazione riguardante la dimensione settentrionale¹⁷. I ministri degli Esteri hanno convenuto che i diritti e gli interessi di tali popolazioni vanno rispettati, specie per quanto riguarda l'ambiente e la gestione delle risorse naturali. L'UE conduce inoltre un costante dialogo politico con il Canada. Nell'ambito della futura cooperazione, la Commissione europea e il Canada intendono sostenere congiuntamente una conferenza e una serie di attività connesse per esaminare il rapporto tra silvicoltura, sviluppo sostenibile e popolazioni indigene¹⁸.

Non va inoltre trascurato il dialogo condotto nel contesto dei negoziati per la definizione dei documenti di strategia nazionale e dei programmi indicativi nazionali. In tali documenti, come ad esempio in quello concordato tra l'UE e il Botswana, vengono specificati particolari tipi di intervento, tra cui lo sviluppo delle competenze delle organizzazioni delle popolazioni indigene¹⁹. Nel documento di strategia nazionale e nel programma indicativo nazionale per il Brasile le esigenze delle popolazioni indigene vengono considerate un aspetto trasversale del programma di lotta alla povertà nelle regioni settentrionali e nordorientali²⁰. Analogamente, nel documento di strategia nazionale e nel programma indicativo nazionale per il Paraguay si richiama l'attenzione sulle violazioni dei diritti delle popolazioni indigene, le quali:

"...sono le più vulnerabili e (...) si trovano in una situazione di svantaggio in termini di salute, istruzione, lavoro, proprietà fondiaria e integrazione sociale".

Nella cooperazione tecnico-finanziaria prevista dal programma è inserito un sostegno specifico per le comunità indigene e contadine del Chaco e per progetti decentrati di erogazione d'acqua a favore di tali comunità.

Nel contesto regionale, un accordo quadro di cooperazione con le repubbliche di Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama impegna le parti ad avviare una

¹⁵ ibid., paragrafi 35 e 44

¹⁶ Accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e l'accordo di Cartagena e i suoi paesi membri, articolo 20, GU L 127 del 29.04.1998 pag. 0011 - 0025)

¹⁷ Conferenza dei ministri degli Esteri sulla dimensione settentrionale, Helsinki, 11-12 novembre 1999, Relazione disponibile su:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm

¹⁸ Vertice UE-Canada, Stoccolma, 21 giugno 2001. Relazione disponibile su:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum06_01/north.htm

¹⁹ Disponibile su: http://www.cc.cec/home/dgserv/dev/iqsg/files/orig_csp/bw_csp.pdf

²⁰ Disponibile su: http://www.cc.cec/home/dgserv/dev/iqsg/files/orig_csp/bv_csp.pdf

collaborazione intesa a preservare la biodiversità, tenendo conto, tra l'altro, degli interessi delle popolazioni indigene²¹.

Analogamente, un accordo quadro di cooperazione con le repubbliche di Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama impegna le parti ad avviare una collaborazione intesa a preservare la biodiversità, tenendo conto, tra l'altro, degli interessi delle popolazioni indigene²². Anche l'accordo concluso con il Mexico prevede una collaborazione nel campo degli affari sociali e della povertà adeguata alle esigenze delle popolazioni indigene²³.

L'UE solleva la questione delle popolazioni indigene anche in sedi internazionali, come la Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e l'Assemblea generale dell'ONU. Alla 57a riunione della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, la Presidenza dell'UE ha sottolineato come i diritti umani delle popolazioni indigene vadano pienamente rispettati in qualsiasi circostanza²⁴. L'UE ha in particolare incoraggiato il governo messicano a continuare ad adoperarsi nella lotta alle discriminazioni contro le popolazioni indigene, promuovendo attivamente il pieno godimento dei diritti umani da parte di queste popolazioni. In tale occasione, tutti i paesi dell'UE hanno sostenuto una risoluzione presentata dalla Danimarca per invitare l'ECOSOC a creare un forum permanente per le popolazioni indigene.

In ambito internazionale l'UE partecipa attivamente al lavoro del gruppo di lavoro aperto ad hoc sull'articolo 8 (j) della convenzione sulla biodiversità (CBD) e disposizioni connesse. Tale articolo impegna le parti a rispettare, salvaguardare e conservare le conoscenze, innovazioni e prassi delle comunità indigene e locali che incarnino stili di vita tradizionali, utili per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità. Il gruppo di lavoro aperto ad hoc ha compiuto dei passi avanti nell'attuazione del programma di lavoro, adottando, tra l'altro, un progetto di raccomandazione per lo svolgimento di valutazioni d'impatto culturale, ambientale e sociale riguardanti opere di cui si propone l'esecuzione o che potrebbero avere un impatto su siti sacri e su territori o risorse idriche tradizionalmente occupati o utilizzati dalle comunità indigene e locali. A tal fine, il contributo dell'UE è stato decisivo.

Inoltre, sempre nell'ambito della convenzione sulla biodiversità, l'UE è stata una dei promotori più attivi della prima stesura delle linee guida di Bonn sull'accesso alle risorse genetiche e l'equa e solidale ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione. Tali linee guida riguardano tutte le risorse genetiche e conoscenze tradizionali, innovazioni e prassi associate, disciplinate dalla CBD. Esse intendono garantire che i principi del "consenso preventivo informato" e delle "condizioni reciprocamente concordate" vengano debitamente rispettati al momento di accedere alle risorse genetiche o alle conoscenze tradizionali delle popolazioni indigene o delle comunità locali²⁵.

²¹ Accordo quadro di cooperazione tra la Comunità economica europea e le repubbliche di Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama, GU L 063

²² Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea, da un lato, ed i paesi parte al trattato generale di integrazione economica centramerica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua), nonché Panama, dall'altro, GU L 172 del 30.06.1986

²³ Accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra, GU L 276 del 28.10.2000

²⁴ Dichiarazione della Presidenza dell'UE, punto 7 della 57a riunione della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, 19 marzo-27 aprile 2001

²⁵ Sia le suddette raccomandazioni, sia le linee guida di Bonn devono essere adottate definitivamente dalla sesta conferenza delle parti della CBD che si terrà nel mese di aprile 2002 all'Aia

- Controllo sistematico dei progetti riguardanti le popolazioni indigene

Il controllo e la valutazione dovrebbero essere componenti essenziali di qualsiasi ciclo di gestione dei progetti. La comunicazione sui diritti umani sottolinea l'importanza cruciale di controllare, valutare e quantificare l'impatto dei progetti. Segnala inoltre che la Commissione intende elaborare una metodologia per la valutazione dell'impatto sui diritti umani dei progetti e programmi di cooperazione, nonché controllare l'impatto di singoli programmi e progetti sui diritti umani, compresi naturalmente i diritti delle popolazioni indigene. Secondo le linee guida della Commissione per la gestione sostenibile delle risorse idriche, i progetti dovrebbero prevedere indicatori d'impatto sociale e strumenti di controllo e analisi per verificare le loro ripercussioni sociali, economiche e ambientali. Ciò richiede la messa a punto di adeguati indicatori di efficienza che consentano di valutare i progetti durante la fase esecutiva. Anche la comunicazione sul piano d'azione a favore della biodiversità evidenzia la necessità di condurre una valutazione d'impatto. Suggerisce, in particolare, di consolidare la capacità delle istituzioni nazionali e locali di condurre e analizzare valutazioni d'impatto ambientale, in modo da garantire che la tutela della biodiversità venga inserita in diverse politiche e programmi.

Il manuale della Commissione sull'integrazione dell'ambiente intende sottolineare l'importanza di controllare l'impatto dei progetti, per definire se influiscono in modo negativo o grave sulla destinazione dei suoli, sugli stili di vita e i valori delle comunità locali e sulle popolazioni indigene. Illustra inoltre una metodologia dettagliata per misurare l'impatto sulle "condizioni ambientali di base". Tra le ripercussioni negative sulle comunità indigene figurano la perdita di terreni, la perdita di mezzi di sostentamento, il mutamento o la perdita di diritti e consuetudini tradizionali e i trasferimenti involontari. Il manuale chiarisce che l'attività di controllo andrebbe esercitata nel corso di tutta la durata del progetto e utilizzata per determinare le condizioni ambientali di base, l'impatto potenziale e reale dei progetti e la limitazione o compensazione degli impatti negativi.

Il controllo costante dei progetti che riguardano le popolazioni indigene costituisce uno dei compiti fondamentali dei referenti nominati dalla Commissione per tali questioni, come illustrato nella seguente sezione 2.

- Formare il personale della Commissione e degli Stati membri sulle pertinenti questioni tematiche e geografiche

La formazione serve per rafforzare la capacità del personale della Commissione di affrontare questioni che riguardano in modo specifico i diritti umani, tra cui l'attenzione per le popolazioni indigene. Dovrebbe inoltre consentire di migliorare il flusso delle informazioni provenienti dalle delegazioni sui programmi e progetti riguardanti tali comunità. Le delegazioni consultate nella fase di elaborazione della presente relazione (cfr. sezione 2.1.5 oltre) hanno espresso chiaramente il desiderio di ottenere dati più precisi sulle tematiche in questione e una maggiore presenza di esperti UE sul campo.

La comunicazione sui diritti umani conferma l'esigenza di formare il personale della Commissione. A tal fine sono stati stanziati fondi specifici nell'ambito del capitolo A del bilancio UE. Sono previsti corsi di formazione per il personale della direzione generale Relazioni esterne della Commissione (RELEX) a Bruxelles e per il personale delle delegazioni, nell'ambito dei quali si valuterà l'esigenza di predisporre un'ulteriore formazione sulle questioni attinenti alle popolazioni indigene. La Commissione intende organizzare programmi formativi a diversi livelli, a seconda dell'esperienza del personale interessato e del loro coinvolgimento nelle tematiche dei diritti umani. Un corso basilare sui diritti umani e la

democrazia sarà impartito a tutto il personale in arrivo alla RELEX e in partenza verso le delegazioni. Corsi più avanzati e mirati saranno messi a disposizione del personale che si occupa direttamente di diritti umani. Un ulteriore livello di formazione, destinato al personale competente della RELEX, riguarderà la valutazione d'impatto sui diritti umani. Nell'ambito del gruppo di lavoro sui diritti dell'uomo del Consiglio (COHOM), la Commissione si rifarà all'esperienza e collaborerà con gli Stati membri attivi in questo settore, tra cui Regno Unito, Finlandia e Svezia.

- Rafforzare il coordinamento e la coerenza all'interno dell'UE

Il documento di lavoro sollecita un maggiore coordinamento all'interno dell'UE su questioni riguardanti le popolazioni indigene, con un'attenzione iniziale allo scambio di informazioni e di esperienze per individuare obiettivi, difficoltà e priorità comuni e definire linee d'azione concrete²⁶. La costituzione nel 2001, all'interno del gruppo interservizi sui diritti umani della Commissione, di un gruppo di lavoro/sottogruppo appositamente dedicato alle questioni indigene, al fine di agevolare la ricerca nella messa a punto della presente relazione, ha consentito di intensificare il flusso delle informazioni tra i servizi della Commissione e una maggiore coerenza nella definizione delle priorità. La Commissione ha inoltre nominato nei servizi chiave dei referenti incaricati di mantenere i contatti con le popolazioni indigene e di favorire un maggiore coordinamento interservizi su tali questioni.

Nel 2001 è stata avviata una consultazione con 86 delegazioni della Commissione nei paesi in via di sviluppo allo scopo di condividere le esperienze e offrire un aiuto per la definizione delle priorità sulla base delle raccomandazioni della risoluzione. Ci si è avvalsi anche di un apposito questionario per verificare l'esito del dialogo con le autorità nazionali sulle popolazioni indigene, individuare le comunità indigene, le difficoltà ed esigenze di tali comunità e le attività finanziate dall'UE nei singoli paesi. Dalla consultazione sono emersi una serie di suggerimenti, tra cui la necessità di migliorare le competenze esistenti sul campo per le questioni relative alle popolazioni indigene e di una maggiore chiarezza sugli strumenti di bilancio che l'UE mette a disposizione per affrontare tali questioni.

La comunicazione sui diritti umani ha ribadito l'obiettivo di promuovere la coerenza tra i gruppi di lavoro del Consiglio che si interessano di diritti umani e democratizzazione e i comitati che si occupano di assistenza esterna. Ciò comporta la necessità di evidenziare le incoerenze esistenti tra i gruppi di lavoro del Consiglio e altri comitati in materia di diritti umani e sviluppo sociale. La comunicazione promuove anche l'idea che i diritti umani, compreso l'interesse per le popolazioni indigene, vadano affrontati come una questione trasversale e interdisciplinare dai diversi gruppi di lavoro del Consiglio. Più di recente, la questione delle popolazioni indigene è stata espressamente discussa nella consultazione sul documento di programmazione dell'EIDHR per il 2002-2004 con il comitato degli Stati membri sui diritti dell'uomo e la democrazia²⁷. A seguito di un dibattito sull'approccio adottato dalla Commissione sulla questione delle popolazioni indigene, gli Stati membri hanno approvato gli obiettivi specifici, i risultati attesi e la dotazione indicativa, suggerendo forme di assistenza in questo campo. Su questo punto il documento di programmazione chiarisce inoltre che nel sostenere le popolazioni indigene, la Comunità dovrebbe continuare a lavorare in collaborazione con le organizzazioni internazionali e, in particolare, con i meccanismi predisposti dalle Nazioni Unite.

²⁶ Documento di lavoro della Commissione, 11 maggio 1998, *ibid.*, pag.16

²⁷ European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004, *ibid.*, sezione 1.4.3 "popolazioni indigene"

Il Parlamento europeo continua a nutrire un forte interesse per le iniziative condotte dalla Comunità nel campo dei diritti umani e a favore delle popolazioni indigene, seguendo da vicino singoli progetti che esercitano un impatto su tali popolazioni. Ad esempio, il Parlamento ha espresso preoccupazione per la pressione esercitata sulle terre delle popolazioni indigene della valle del Javari, in Brasile, dove la Commissione ha finanziato un progetto di sviluppo. La Commissione ha risposto fornendo informazioni dettagliate sulla strategia e le attività previste dal progetto, volto a proteggere le popolazioni indigene e le loro risorse forestali²⁸. Questo tipo di indagine e scambio di informazioni è naturalmente utile per migliorare la coerenza interna all'UE sulle questioni attinenti alle popolazioni indigene. Anzi, tale consultazione andrebbe rafforzata per garantire la coerenza e la complementarità in seno all'UE.

2.2. Consultazione delle popolazioni indigene

- Definire metodologie e procedure per garantire la piena partecipazione delle popolazioni indigene al processo di sviluppo

Alla 57a riunione della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, la Presidenza dell'UE ha sottolineato l'importanza di evidenziare la natura globale del processo di sviluppo e la necessità di rivolgere un'attenzione particolare anche alle popolazioni indigene per garantirne la piena partecipazione²⁹.

La Commissione ha compiuto sforzi considerevoli per elaborare un approccio partecipativo alle sue politiche e procedure. La comunicazione sui diritti umani evidenzia la necessità di avvalersi di un approccio partecipativo nell'elaborazione dei programmi, nonché di sfruttare le competenze degli interlocutori della società civile impegnati nel dialogo e nell'attuazione dei programmi³⁰. Nel manuale sull'integrazione dell'ambiente la Commissione afferma che la consultazione delle comunità interessate è parte integrante di qualsiasi processo di valutazione ambientale e che per attenuare eventuali effetti negativi dei progetti occorre coinvolgere in modo paritario le popolazioni indigene nell'elaborazione e attuazione dei programmi di gestione³¹. Nella comunicazione sulle foreste e lo sviluppo la Commissione segnala che un approccio partecipativo costituisce un principio fondamentale di qualsiasi progetto, andando dall'elaborazione delle politiche da condurre all'identificazione, valutazione e attuazione delle azioni³². Le linee guida della Commissione per la gestione sostenibile delle risorse idriche nella cooperazione allo sviluppo sottolineano l'importanza di un approccio partecipativo che coinvolga le ONG delle popolazioni locali e indigene. Con la piena partecipazione dei soggetti interessati è infatti più probabile che il progetto possa avere un esito positivo. Le linee guida chiariscono inoltre che non basta tener conto delle opinioni delle popolazioni

²⁸ Interrogazione scritta E-0767/98 dell'on. Mark Watts alla Commissione, GU C 354/24 del 19 novembre 1998

²⁹ Dichiarazione della Presidenza UE sul punto 7, risoluzione 2001/9 sul "diritto allo sviluppo", L15/Rev.1)

³⁰ Comunicazione della Commissione sul ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, 8 maggio 2001, *ibid.*

³¹ "Integrare le tematiche ambientali nella cooperazione allo sviluppo e nella cooperazione economica" (progetto), *ibid.*

³² Comunicazione sulle foreste e lo sviluppo, *ibid.*

indigene, ma che occorre inserire nei progetti azioni e forme di assistenza specifiche per garantire la valida partecipazione delle comunità interessate³³.

- Istituire punti di contatto con le popolazioni indigene nei servizi della Commissione europea

La Commissione ha attivato una serie di meccanismi pratici per garantire la consultazione delle popolazioni indigene nelle politiche e attività che le riguardano. Inoltre, come raccomandato nel documento di lavoro, la Commissione ha nominato nei propri servizi chiave dei referenti incaricati di mantenere i collegamenti con le popolazioni indigene³⁴. Tra le loro responsabilità figurano anche il sostegno tecnico al personale della Commissione e il monitoraggio delle questioni relative alle popolazioni indigene³⁵. Referenti sono stati nominati all'interno delle direzioni generali Relazioni esterne (unità Diritti dell'uomo e democratizzazione), Sviluppo (reparto Società civile), Ambiente (reparto CBD e popolazioni indigene) e EuropeAid (unità Democrazia, diritti dell'uomo). Tali referenti collaborano strettamente con gli uffici geografici dei servizi della Commissione, le delegazioni della Commissione e i rappresentanti degli Stati membri.

La Commissione ha inoltre potuto consultare una rete informale di tre organizzazioni delle popolazioni indigene, la *International Alliance of Indigenous Tribal Peoples of the Tropical Forests*, il *Saami Council* e il *International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA)*, al fine di promuovere il coordinamento, lo scambio di esperienze e la trasparenza nell'elaborazione dei progetti.

- Individuare le priorità specifiche delle popolazioni indigene

La Commissione ha condotto un'ampia opera di consultazione delle popolazioni indigene in modo da individuarne le priorità specifiche per il processo di sviluppo, rifacendosi alle iniziative già intraprese presso tali popolazioni in occasione dell'elaborazione del documento di lavoro del 1998. Nel 2001 la Commissione ha inviato alle organizzazioni delle popolazioni indigene un questionario dettagliato invitandole ad esprimere un giudizio sulla messa in atto della risoluzione e del documento di lavoro. Tale questionario è stato inviato in un primo tempo alla rete di organizzazioni già in contatto con la Commissione, le quali hanno poi provveduto a distribuirlo ulteriormente a gruppi più piccoli. Il documento ha cercato di individuare le varie comunità indigene, la loro situazione giuridica e socioeconomica, le loro priorità a livello nazionale, regionale e locale, nonché, ai fini dell'attuazione della risoluzione, eventuali contatti con progetti e programmi dell'UE e rapporti con le delegazioni della Commissione.

Le risposte al questionario hanno fornito informazioni dettagliate sulla situazione delle popolazioni indigene, che serviranno a perfezionare l'elaborazione e attuazione dei progetti e contribuiranno a definire la strategia globale dell'UE. Le risposte hanno però anche rivelato l'esigenza di impegnarsi ulteriormente per far conoscere il lavoro dell'UE in questo settore e per rafforzare i contatti tra le organizzazioni delle popolazioni indigene attive sul campo e le delegazioni della Commissione. È inoltre emerso che i requisiti tecnici e amministrativi per

³³ Guidelines for water resources development cooperation - Towards sustainable water resources management, Commissione europea, 1998, n. catalogo: CF-16-98-966-EN-C, disponibile su: http://europa.eu.int/comm/development/publicat/water/en/frontpage_en.htm

³⁴ Documento di lavoro della Commissione, 11 maggio 1998, *ibid.*, pag.15

³⁵ Per ulteriori dettagli su come contattare i referenti della Commissione, andare su: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/ip/index.htm

richiedere fondi a importanti donatori come l'UE potrebbero rappresentare un ostacolo per la partecipazione delle popolazioni indigene, specie per le organizzazioni piccole e di base, che raramente hanno la capacità di gestire procedure piuttosto complesse. Come già segnalato dal documento di lavoro, ciò evidenzia l'importanza di individuare e utilizzare strumenti di comunicazione culturalmente appropriati e di intensificare la partecipazione su scala minore, anche attraverso programmi di microprogetti. La *Rainforest Foundation and International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests* ha ottenuto un finanziamento di 350,014 euro nell'ambito dell'iniziativa EIDHR per un progetto inteso a raccogliere i pareri delle popolazioni indigene circa l'elaborazione e attuazione della risoluzione dell'UE che le riguarda³⁶. Tale progetto intende raccogliere e descrivere 7 studi settoriali sulla cooperazione allo sviluppo della CE e il suo rapporto con le popolazioni indigene. Prevede anche l'organizzazione di una conferenza a Bruxelles nel 2002, cui prenderanno parte rappresentanti delle organizzazioni delle popolazioni indigene, ONG europee e funzionari dell'UE per discutere le modalità di attuazione della politica dell'UE a favore delle popolazioni indigene. Gli studi settoriali serviranno da base per le discussioni da condurre nel corso della conferenza. Quest'ultima avrà una durata di quattro giorni e includerà una riunione ad alto livello separata, in cui i rappresentanti delle popolazioni indigene potranno scambiarsi informazioni e discutere le strategie per attuare la politica dell'UE.

Ulteriori ricerche sulle priorità delle popolazioni indigene sono state condotte attraverso una serie di studi regionali finanziati dalla Commissione e coordinati dall'organizzazione *Saami Council*³⁷. I 10 studi regionali intendevano migliorare l'impatto dei programmi di cooperazione allo sviluppo fornendo informazioni sulle priorità delle popolazioni indigene e individuando, in linea con il documento di lavoro, le popolazioni che vivono in condizioni particolarmente critiche. Gli studi hanno analizzato la situazione delle popolazioni indigene per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, il loro status all'interno dell'ordinamento giuridico, la loro condizione socioeconomica e le minacce al loro ambiente e alla loro cultura. Gli studi hanno concluso che vanno affrontati in via prioritaria i problemi del razzismo e della tutela dell'ambiente. Tra le altre priorità emerse figurano l'esigenza di coinvolgere in modo paritario le popolazioni indigene nel processo di sviluppo e la necessità di sviluppare le competenze delle organizzazioni delle popolazioni indigene, inducendole ad allearsi con altre organizzazioni della società civile.

- Garantire che le popolazioni indigene possano pronunciarsi con cognizione di causa sulle attività specifiche dell'UE

La Commissione ha previsto che determinate attività, quali le missioni di monitoraggio elettorale, comprendano la consultazione delle popolazioni indigene. Ad esempio, durante la missione condotta nel 2001 in Perù si è tenuto conto, in particolare, della situazione delle comunità indigene che rischiavano di essere discriminate ed escluse dal processo elettorale³⁸. La missione ha affrontato il problema interrogando i rappresentanti dei gruppi indigeni sulle difficoltà elettorali incontrate dalle rispettive comunità. Si è inoltre provveduto ad organizzare, in collaborazione con l'ufficio del difensore civico, un seminario di un giorno per

³⁶ Rainforest Foundation and International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests, "Indigenous views on development: implementing the EU indigenous peoples policy", progetto n. 2000/035, linea di bilancio B7-702

³⁷ Saami Council, "Regional studies in indigenous areas: training on international human rights standards and policy process", progetto n. MTR/VN/98/15, linea di bilancio B7-702

³⁸ European Union Electoral Observation Mission, Peru - General Elections 2001 Final Report, disponibile su:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/peru/final_report.pdf

le associazioni e comunità indigene. I rappresentanti delle popolazioni indigene hanno illustrato i problemi specifici rilevati, tra cui lo scontento per la lista elettorale, il mancato uso delle lingue indigene per le informazioni elettorali, l'ubicazione dei seggi elettorali e la scarsa attenzione per gli insediamenti più isolati. I rappresentanti hanno avanzato proposte per risolvere tali problemi, evidenziando la necessità di usare le lingue indigene in tutto il processo elettorale, di tener conto del decentramento territoriale e culturale delle varie comunità peruviane e di organizzare corsi di educazione civica nelle scuole in collaborazione con le istituzioni elettorali e le organizzazioni non governative. Tali richieste figurano nella relazione stilata dal difensore civico sulla partecipazione delle comunità indigene al primo turno elettorale, la quale invita le organizzazioni elettorali a predisporre un coordinamento con le autorità indigene.

2.3. Sostegno alle popolazioni indigene in settori prioritari

Attraverso lo strumento finanziario illustrato nella precedente sezione 2, la Commissione ha messo a disposizione 21,9 milioni di euro per progetti appositamente rivolti alle popolazioni indigene. L'importo non include la vasta gamma di progetti e programmi che hanno un impatto indiretto sulle popolazioni indigene. Dalla valutazione delle attività condotte a favore di tale gruppo emerge che la Commissione ha orientato i fondi verso una serie di settori tematici fondamentali specificati nella risoluzione e nel documento di lavoro. Poiché i progetti sono troppo numerosi per poter essere esaminati singolarmente in una relazione di questo tipo, illustreremo qui di seguito alcuni degli esempi più pertinenti di progetti che si rivolgono specificamente alle popolazioni indigene e che esercitano un chiaro influsso su tali comunità.

- Assistenza agli sforzi nazionali per riconoscere e rispettare i diritti delle popolazioni indigene

Tutela e gestione delle risorse naturali e faunistiche in Botswana

La Comunità finanzia un programma di tutela e gestione delle risorse naturali e faunistiche in Botswana, di cui una componente essenziale mira a sostenere la gestione delle risorse naturali a livello delle comunità locali³⁹. Avviato nel 2000, il programma ha lo scopo di migliorare la situazione delle comunità più povere e vulnerabili, consentendo loro di rispondere alle proprie esigenze con lo sfruttamento delle risorse di cui dispongono. Elaborato a seguito di un'approfondita consultazione di tutte le parti interessate, il programma intende svolgere un ruolo trainante nel consolidamento delle istituzioni, prestando un'attenzione particolare allo sviluppo delle competenze delle istituzioni e del personale locale e a migliorare l'efficacia delle infrastrutture esistenti, tra cui quelle preposte alla gestione delle aree protette. Inoltre, il programma intende promuovere la collaborazione con i ministeri, gli enti locali e le ONG. Un importante aspetto del programma è la definizione delle attività di monitoraggio da condurre sul campo, in collaborazione con le comunità locali. Il personale addetto al progetto è chiamato a lavorare con le comunità locali per sensibilizzare la popolazione, specie al fine di risolvere i conflitti sull'impiego delle risorse e per definire "aree ad uso esclusivo delle comunità locali". In tale contesto, il personale del progetto deve giungere ad una valida comprensione delle motivazioni e aspirazioni delle comunità locali, individuare i vincoli sociali o culturali che ne impediscono la partecipazione e controllare se, al loro interno, gruppi particolari hanno partecipato e pienamente beneficiato del programma.

³⁹ Programma di tutela e gestione delle risorse naturali e faunistiche, progetto n. ACP/BT/005, 8° FES

- Formazione e istruzione delle popolazioni indigene

Sviluppo delle comunità locali mediante l'istruzione

Un progetto coordinato dalla ONG Novib, in collaborazione con la Inter-Mountain Peoples Education and Culture in Thailand Association (IMPECT), ha beneficiato nel 1999 di un importo di 151.456 euro⁴⁰. L'iniziativa aveva lo scopo di sostenere in Thailandia lo sviluppo delle comunità locali, promuovendone l'organizzazione e il potenziamento delle competenze attraverso l'istruzione. Il progetto si rivolgeva alle tribù che vivono sugli altipiani del paese e interessava, in particolare, 100 villaggi e circa 45.000 persone. Un obiettivo chiave delle attività era di incoraggiare le popolazioni locali a preservare e trasmettere la loro cultura e le loro conoscenze alle nuove generazioni. Il programma comprendeva iniziative educative e formative sulla salvaguardia dell'ambiente, i diritti umani e i diritti delle comunità locali, e prevedeva corsi di formazione per il personale delle organizzazioni locali, tra cui lo sviluppo delle capacità dirigenziali e delle competenze tecniche. La metodologia del progetto era in particolare finalizzata a preparare le comunità locali ad assumersi la responsabilità della propria formazione.

- Sviluppo delle competenze delle organizzazioni indigene

Rafforzamento delle organizzazioni di base

L'*International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA)* ha ricevuto nel 2000 oltre 1,1 milioni di euro per coordinare microprogetti realizzati da organizzazioni di base delle popolazioni indigene⁴¹. Interventi limitati di questo tipo consentono di rispondere alle esigenze di tali organizzazioni in modo rapido e con un elevato grado di flessibilità. Un obiettivo prioritario dell'iniziativa era di rafforzare le competenze delle piccole ONG, al fine di accrescerne la partecipazione al processo decisionale che influisce sulla sopravvivenza e sugli stili di vita delle popolazioni indigene. Tra le attività specifiche del programma figuravano il potenziamento delle competenze istituzionali e delle infrastrutture delle singole organizzazioni, specie nel campo della documentazione, della ricerca e delle pubblicazioni, la formazione del personale su questioni fondamentali per la tutela dei diritti umani, una maggiore partecipazione delle popolazioni indigene a seminari nazionali e internazionali e il collegamento delle singole organizzazioni.

- Messa in rete e scambio di esperienze tra popolazioni indigene

Rete radiofonica in Amazzonia

L'Associazione latino-americana per i diritti umani (*ALDHU*) ha ottenuto nel 2000 una sovvenzione di 603.397 euro per la realizzazione di una rete radiofonica volta a intensificare le comunicazioni tra le popolazioni dell'Amazzonia, nonché a difendere il loro stile di vita e l'ecosistema della regione⁴². La rete ha collegato via satellite 25 stazioni radiofoniche di Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela. Gli obiettivi fondamentali del progetto erano di coordinare partnership nazionali e regionali di organizzazioni di popolazioni

⁴⁰ NOVIB, "Inter-Mountain People Education and Culture in Thailand Association's Operational Plan", progetto n. PVS /99/936, linea di bilancio B7-6000

⁴¹ International Working Group for Indigenous Affairs (IWGIA), "Indigenous peoples, human rights and capacity building", progetto n. MTR/VN/98/138, linea di bilancio B7-7020

⁴² Asociacion Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU), "A radio network for the Amazonian basin", progetto n. T-2000/144, linea di bilancio B7-7030

indigene e di sensibilizzare la comunità internazionale ai problemi e alle conquiste delle comunità indigene della regione. Tra le attività previste dal progetto figuravano una dettagliata programmazione, con l'aiuto di esperti, della natura tematica della rete, corsi di formazione per la creazione di gruppi di comunicazione e lo scambio di esperienze tra di essi, la formazione di un produttore capace di esprimersi in più lingue e la realizzazione di programmi radiofonici su tematiche riguardanti le popolazioni indigene. La rete radiofonica tenta inoltre di coinvolgere le popolazioni indigene negli aspetti operativi delle trasmissioni, sia per quanto riguarda il sistema informativo che l'infrastruttura tecnica. Il coordinatore del progetto, ovvero l'ALDHU, ha ricevuto nel 2001 dal governo francese il premio per i diritti dell'uomo.

- Rafforzare la salvaguardia delle conoscenze, innovazioni e prassi delle popolazioni indigene

Ricerca e sensibilizzazione alle prassi indigene

Uno studio internazionale sulla cultura, i costumi e le tradizioni indigene, promosso dal *Saami Council*, ha beneficiato nel 2000 di un contributo CE di 353.868 euro⁴³. La metodologia del progetto prevede l'uso di studi settoriali, condotti in Africa, nel Pacifico, nelle Americhe e in Asia, Australia ed Europa, per documentare e fornire un'analisi comparativa di costumi, culture, tradizioni e identità indigene. La messa a punto di strumenti pratici per la ricerca e l'elaborazione delle politiche costituisce un elemento importante per la valida protezione delle norme e prassi consuetudinarie a livello nazionale ed internazionale. Vanno evidenziati al riguardo i contributi positivi che le popolazioni indigene hanno dato e continuano a dare alla legge e alla democrazia nel contesto della salvaguardia della cultura e del diritto consuetudinario. Linee guida e punti d'intervento per proteggere le culture e tradizioni indigene, anche attraverso la presentazione di un video da diffondere nelle comunità indigene, dovrebbero servire a richiamare l'attenzione su tali questioni. Elemento chiave dell'iniziativa è un gruppo consultivo informale di esperti indigeni in materia di costumi e tradizioni.

3. ULTERIORI INTERVENTI NECESSARI

Come è stato più volte sottolineato nella presente relazione, il sostegno offerto dalla Comunità e dagli Stati membri alle popolazioni indigene costituisce un ambito politico e d'intervento in continua evoluzione. La risoluzione e il documento di lavoro hanno fornito una struttura concreta su cui costruire una politica globale per migliorare l'impatto delle iniziative che beneficiano di un finanziamento. Si tratta di un'attività ancora in corso, e la valutazione contenuta nella precedente sezione 2 illustra come la Comunità abbia già realizzato notevoli progressi in tal senso. Segnaliamo qui di seguito i settori in cui è possibile compiere ulteriori passi avanti.

Per quanto riguarda l'inserimento delle esigenze delle popolazioni indigene nelle varie politiche, programmi e attività dell'UE, si tratta di un compito di notevole rilevanza. La gamma di interventi che possono avere un impatto sulle popolazioni indigene è vasta e la metodologia da adottare a tal fine va ulteriormente perfezionata. Occorre individuare sistematicamente i progetti che interessano le popolazioni indigene. Oltre a contenere un riferimento ai diritti umani, i progetti dovrebbero recare un riferimento specifico alle popolazioni indigene, in modo da risultare facilmente rintracciabili e costantemente

⁴³ Saami Council, "Comparative analysis of culture, indigenous customs and traditions", progetto n. T-2000/141, linea di bilancio B7-7020

controllabili durante l'intera fase esecutiva. La Commissione potrà così costituire una banca dati centrale sulle azioni a sostegno delle popolazioni indigene. Per quanto riguarda il coordinamento e la coerenza delle azioni dell'UE, è possibile rafforzare ulteriormente la collaborazione tra i servizi della Commissione, nonché tra la Commissione e gli Stati membri e altri organismi e donatori interessati a sostenere le popolazioni indigene. I referenti della Commissione possono svolgere un ruolo chiave a tale riguardo.

L'inserimento di linee guida specifiche per la tutela dei diritti delle popolazioni indigene nei documenti procedurali e nei manuali elaborati dalla Commissione in ambiti quali l'impatto ambientale e la gestione delle risorse costituisce un elemento positivo da applicare a tutti i documenti comunitari che interessano le popolazioni indigene. Sebbene le linee guida debbano riflettere la sfera d'intervento specifica, principi fondamentali comuni di tutela potrebbero figurare in tutti i manuali pertinenti. Il processo di inserimento delle esigenze delle popolazioni indigene nelle varie politiche comunitarie dovrebbe anche comportare, tra gli interventi prioritari, la formazione del personale della Commissione sui diritti di tali popolazioni e sul potenziale impatto dei singoli progetti, sia mediante corsi specifici, che nell'ambito della formazione generale prevista sui diritti umani. Altrettanto prioritaria è la messa a punto di opportuni indicatori d'impatto e di strumenti metodologici per valutare l'andamento dei progetti riguardanti le popolazioni indigene. Oltre a tener conto delle prassi ottimali realizzate in altri campi, come l'inserimento della tematica uomo-donna in tutte le politiche comunitarie, si provvederà ad intraprendere, insieme alle iniziative da assumere a seguito della comunicazione sui diritti umani, una serie di attività volte soprattutto ad inserire la tutela dei diritti umani e della democrazia nell'assistenza esterna, a promuovere la formazione del personale e a definire indicatori per la valutazione d'impatto e metodologie di controllo.

Notevoli sforzi sono stati fatti per intensificare la consultazione delle popolazioni indigene, specie attraverso ONG consolidate, come quelle che partecipano alla rete europea informale che si riunisce a Bruxelles. I risultati del questionario inviato alle delegazioni della Commissione indicano che possono essere compiuti ulteriori passi avanti nel divulgare il lavoro svolto dall'UE presso organizzazioni più piccole e di base dei paesi in via di sviluppo. L'incapacità delle organizzazioni minori di affrontare le procedure amministrative previste dalla Commissione potrebbe però costituire un ostacolo al tentativo di indirizzare il sostegno verso coloro che ne hanno più bisogno. Il maggiore ruolo attribuito alle delegazioni nella gestione dei microprogetti sarà utile a tale riguardo e corrisponde alla proposta del documento di lavoro di sostenere più interventi di minore portata.

Nonostante esistano precisi impegni politici e procedure tecniche per facilitare il coinvolgimento delle popolazioni indigene durante l'intero ciclo di gestione dei progetti, è possibile prevedere ulteriori miglioramenti in proposito. Laddove, attraverso il processo di consultazione e d'inserimento della tematica delle popolazioni indigene in tutte le politiche comunitarie, alcuni progetti risultino presentare un interesse particolare per le popolazioni indigene, occorre dotarli sistematicamente di attività specifiche intese a coinvolgere i rappresentanti di tali popolazioni in tutte le fasi del progetto, dall'elaborazione alla valutazione.

4. CONCLUSIONI

La risoluzione del Consiglio "Sviluppo" del novembre 1998, che riprende le linee guida del documento di lavoro della Commissione, ha gettato le basi di una politica globale dell'UE a sostegno delle popolazioni indigene. La risoluzione riflette l'elevato consenso esistente all'interno dell'UE sulla necessità di creare forme di collaborazione con le comunità indigene, inserendo le esigenze di tali comunità in tutte le politiche e i programmi pertinenti dell'Unione.

La presente relazione ha esaminato gli strumenti pratici con cui la Comunità ha cercato di conseguire gli obiettivi della risoluzione. Sono stati compiuti notevoli passi avanti in tal senso. Per quanto riguarda l'introduzione della tematica delle popolazioni indigene nelle politiche comunitarie, linee guida specifiche sono state inserite in regolamenti, enunciazioni programmatiche e manuali pratici della Commissione. Sono state attivate procedure per formare il personale della Commissione su particolari aspetti dei diritti umani, quali la tutela delle popolazioni indigene, ed è stato intensificato il coordinamento delle informazioni all'interno della Commissione. L'UE ha promosso i diritti delle popolazioni indigene in sedi internazionali e nel dialogo con i paesi partner, compresi i negoziati per la definizione delle strategie nazionali.

La Commissione ha dato molta importanza alla consultazione delle popolazioni indigene, nominando appositi referenti in diverse direzioni generali, finanziando programmi di ricerca per individuare le priorità specifiche delle popolazioni indigene ed avviando procedure intese a garantire la piena partecipazione di tali popolazioni al processo di sviluppo, tra cui l'inserimento nei progetti di attività destinate a facilitare tale partecipazione.

Tra il 1998 e il 2000 la Commissione ha stanziato circa 22 milioni di euro per progetti a diretto sostegno delle popolazioni indigene. Tali fondi sono stati indirizzati verso i principali ambiti tematici proposti dalla risoluzione e dal documento di lavoro. Sono serviti, in particolare, a sostenere gli sforzi nazionali per rispettare i diritti delle popolazioni indigene, la formazione e l'istruzione di tali popolazioni, lo sviluppo delle competenze delle organizzazioni indigene e la costituzione di nuove reti di popolazioni indigene.

La presente relazione non intende comunque fornire un "catalogo delle iniziative positive", quanto invece illustrare il contributo dato dalla Comunità ad un ambito politico e ad una sfera d'intervento che sono ancora in evoluzione, evidenziando i campi in cui servono ulteriori progressi. La relazione rileva come il vasto compito dell'inserimento della tematica delle popolazioni indigene in tutte le politiche comunitarie richieda un'adeguata identificazione dei progetti rilevanti per le popolazioni indigene e la creazione all'interno della Commissione di una banca dati centrale in materia. Occorre inoltre inserire sistematicamente le linee guida per la tutela dei diritti delle popolazioni indigene nei documenti procedurali pertinenti. La formazione del personale della Commissione sulle questioni riguardanti i diritti umani e l'elaborazione di adeguati indicatori d'impatto dei progetti e di meccanismi di controllo andrebbero realizzati in concomitanza delle iniziative da condurre a seguito della comunicazione sui diritti umani.

La relazione è favorevole al mantenimento degli sforzi intesi a rafforzare lo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri e a garantire che la consultazione delle organizzazioni delle popolazioni indigene comprenda anche i gruppi minori e di base dei paesi in via di sviluppo, che possono essere sostenuti meglio con interventi circoscritti. Infine, la relazione ritiene che le proposte di progetti che interessano anche le popolazioni indigene

dovrebbero prevedere attività per coinvolgere i rappresentanti di tali popolazioni in tutte le fasi di gestione del progetto.

Il lavoro di messa in atto della risoluzione da parte della Commissione non è certamente finito e proseguirà sulle solide basi gettate dal 1998 in poi e con il contributo di tutti i partner delle comunità indigene, le cui priorità di "autosviluppo" svolgeranno un ruolo fondamentale nell'evoluzione della cooperazione allo sviluppo della Comunità e degli Stati membri.