

POPOLI E MINORANZE

Diritti delle popolazioni indigene e controllo sulle operazioni della Banca mondiale in alcune recenti decisioni del Panel di ispezione

Il rapporto annuale del *Panel* di ispezione della Banca mondiale relativo al periodo compreso tra l'1 luglio 2007 ed il 30 giugno 2008 contiene l'interessante resoconto della attività di indagine svolta dall'organo su tre controversi progetti finanziati dalla Banca, tutti concernenti aree

geografiche tradizionalmente abitate da popolazioni indigene. La tutela dei diritti dei membri di comunità indigene avverso interferenze e violazioni determinate da attività di finanziamento condotte dalle istituzioni della Banca costituisce, come è noto, una tra le materie che hanno assunto maggiore rilievo nell'attività di ispezione condotta dal *Panel* (sul punto, tra gli altri, S. Spiliopoulou Akermark, "The World Bank and Indigenous Peoples", in N. Ghanea (ed.), *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry*, Leiden, 2005, p. 93 ss.). Dato, quest'ultimo, che si spiega alla luce della significativa attenzione che l'Organizzazione, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, ha dedicato alla tematica indigena, dando vita ad una articolata normativa interna finalizzata a garantire il rispetto, da parte dei propri organi, di diritti e/o interessi delle comunità autoctone coinvolte dalle attività di garanzia, finanziamento e prestito svolte dalla Banca (per una disamina della evoluzione di tali standard normativi cfr., tra gli altri, F. Mackay, "The Draft World Bank Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples: Progress or more of the same?", in *Arizona Journal of International and Comparative Law* 2005, p. 65 ss.).

Il rapporto finale del *Panel* sui casi in esame merita di essere segnalato, in primo luogo, poiché concerne alcuni tra gli aspetti più rilevanti, nell'attuale scenario internazionale, della tutela dei diritti delle comunità indigene e tribali: la proprietà sulle terre ancestrali e la partecipazione alla formulazione di progetti di sviluppo economico che abbiano un impatto su di esse; in secondo luogo, poiché offre un interessante spunto di riflessione sulla nozione di sviluppo sostenibile, tassello centrale delle politiche adottate dalla Banca, nonché da altre istituzioni finanziarie internazionali impegnate nella promozione dello sviluppo economico e sociale, a garanzia dei diritti



Banca mondiale, Panel di ispezione, rapporto annuale: 1 luglio 2007 – 30 giugno 2008.
(www.siteresoc.es.worldbank.org/EXTINSP/SECTIONPANEL/Resources/Insp_Panel_2008_FinalLwRes.pdf.)

umani fondamentali di singoli individui e di gruppi. Infine, la presente analisi consente, prendendo le mosse dalla funzione di controllo svolta dal *Panel*, di compiere una più ampia riflessione sull'attuale proliferazione, in seno alle banche internazionali di sviluppo, di procedimenti ispettivi a diretto beneficio di privati individui.

Dati gli spazi limitati del presente lavoro, si tenterà di analizzare gli aspetti più rilevanti della complessa procedura svoltasi in relazione ai casi presi in esame, cercando, peraltro, di fornire una sintesi delle molteplici fasi nelle quali essa si è articolata (sulla procedura di controllo ed ispezione, cfr., tra tutti, F. Seatzu, *Il Panel di ispezione della Banca Mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008, p. 174 ss.).

Oggetto dell'attività svolta dall'organo di controllo sono stati, da un lato, l'operazione *Transitional Support for Economic Recovery Credit* (TSERO) ed il progetto *Emergency for Economic and Social Reunification Support* (EESRSO), entrambi concernenti la gestione di concessioni forestali nella Repubblica democratica del Congo; dall'altro, il progetto *Land Administration* (PATH), relativo al sistema di amministrazione delle terre in Honduras.

In entrambi i casi l'operato del *Panel* ha avuto origine dalla domanda presentata da organizzazioni non governative locali, in rappresentanza di popolazioni indigene stanziate in aree geografiche coinvolte dalla realizzazione dei menzionati progetti: rispettivamente, i *Pigmei* del Congo e le comunità *Garifuna* della costa caraibica dell'Honduras.

Quanto al primo caso, i ricorrenti hanno denunciato le gravi conseguenze derivanti dalla realizzazione delle attività di riforma del sistema di concessioni forestali e di frazionamento del territorio previste dai progetti TSERO e EESRO. Nell'opinione dei ricorrenti, la circostanza che tali progetti fossero stati elaborati senza la partecipazione delle comunità pigmee residenti nelle foreste congolese e la mancata adozione, da parte degli organi della Banca, di adeguate misure di salvaguardia di tali comunità, avrebbero causato il pericolo di gravi ed irreversibili danni alle terre da esse tradizionalmente abitate, mettendo a repentaglio la loro stessa sopravvivenza. In particolare, tale condotta avrebbe dato luogo ad una violazione, tra le altre, delle politiche e procedure interne in materia ambientale e forestale (*Operational Policy e Bank Procedure*. 4.01 ed *Operational Policy* 4.36), nonché quelle concernenti le popolazioni indigene (*Operational Directive* 4.20), la riduzione della povertà (*Operational Directive* 4.15) e la proprietà culturale (*Operational Policy Note* 11.03). Non dissimili le ragioni alla base della richiesta di ispezione presentata dalla ONG *Fraternal Negra Honduras* in rappresentanza delle comunità *Garifuna*.

L'Organizzazione non governativa ha denunciato la mancata consultazione delle comunità durante la preparazione ed implementazione del progetto PATH, diretto, come accennato, a sostenere la realizzazione di una riforma governativa del sistema di proprietà ed amministrazione delle terre in Honduras. Tale circostanza, nell'opinione dei ricorrenti, avrebbe dato vita al pericolo, da un lato, che la procedura di divisione del territorio avesse luogo in dispregio della dimensione collettiva della proprietà territoriale indigena; dall'altro, che il processo di asse-

gnazione delle terre comportasse la perdita, da parte delle comunità *Garifuna*, del proprio territorio tradizionale, mezzo di sostentamento ma anche e soprattutto elemento essenziale della loro spiritualità ed identità collettiva. Anche in questo caso, i ricorrenti hanno denunciato la violazione, da parte degli organi della Banca, delle politiche e procedure interne in materia di ambiente (*Operational Policy e Bank Procedure 4.01*), popolazioni indigene (*Operational Policy 4.20*) ed habitat naturali (*Operational Policy e Bank Procedure 4.04*).

Conclusa la fase di studio preliminare dei fatti indicati nelle richieste dei ricorrenti ed acquisita la risposta formale alla richiesta di ispezione formulata dal Consiglio di Amministrazione della Banca, il *Panel* ha, in entrambi i casi, proceduto a raccomandare al Consiglio dei Governatori l'avvio della procedura completa di ispezione. Ottenuta l'approvazione del Consiglio, il *Panel* ha dato inizio alle proprie indagini. In entrambi i casi, l'organo ha svolto visite *in loco*, ha incontrato i ricorrenti, le comunità indigene coinvolte e le autorità locali ed ha consultato i rappresentanti di organizzazioni non governative ed esperti locali e stranieri. Al termine della fase istruttoria, l'organo ha, poi, provveduto a notificare ai Governatori ed al Presidente della Banca la propria relazione finale, contenente l'esposizione della decisione conclusiva assunta nonché l'indicazione dettagliata dei documenti utilizzati e delle prove rinvenute. In relazione ai progetti concernenti lo sfruttamento delle risorse forestali nella Repubblica democratica del Congo, il *Panel* ha individuato la violazione di politiche e procedure interne concernenti, da un lato, l'impatto sociale e, dall'altro, quello ambientale delle attività finanziate.

Con riguardo al primo profilo, l'organo di controllo ha, innanzitutto, ritenuto corretta la auto-identificazione dei membri delle comunità pigmee quali appartenenti a comunità indigene alla stregua della *Operational Directive 4.20* ed ha, perciò, ritenuto quest'ultima applicabile al caso di specie. La Direttiva 4.20 prevede l'adozione di misure speciali nel caso in cui gli investimenti della Banca interessino popolazioni indigene, tribali o minoranze etniche, con l'obiettivo di "assicurare che i processi di sviluppo perseguano il pieno rispetto della dignità, dei diritti umani e della unicità culturale" di tali gruppi e di garantire che questi ultimi, non soltanto non subiscano effetti negativi, ma usufruiscano dei benefici derivanti dalla attività finanziate dalla Banca. A tal fine, la direttiva individua, quale strumento principale attraverso cui assicurare la salvaguardia degli interessi delle comunità coinvolte, la partecipazione effettiva di queste ultime a tutte le fasi del piano di sviluppo economico che si intende realizzare. Speciale attenzione è, inoltre, dedicata alla terra ed alle risorse in essa presenti: è previsto che la Banca assisterà lo Stato beneficiario del finanziamento ai fini del riconoscimento ufficiale dei sistemi tradizionali di proprietà delle comunità indigene sulle terre ovvero, in alternativa, nella attribuzione a tali comunità di diritti di custodia ed uso di esse.

Nel caso di specie il *Panel* ha rilevato come, nonostante le foreste congolesi siano abitate da un numero compreso tra 250.000 e 600.000 *Pigmei* e sebbene tale circostanza fosse ben nota e documentata all'epoca della elaborazione dei progetti TSERO e EESRO, gli organi della Banca non abbiano formalmente individuato

la presenza di comunità indigene nelle zone interessate dai progetti e non abbiano perciò tenuto in considerazione gli standard di protezione applicabili, violando in tal modo la normativa in materia. Inoltre, alla luce della circostanza che i boschi rappresentano per i popoli indigeni non soltanto un mezzo di sostentamento, ma anche e soprattutto un elemento essenziale della loro spiritualità ed identità culturale, il *Panel* ha individuato la violazione anche della *Operational Policy Note* 11.03 in materia di proprietà culturale. Quest'ultima, infatti, in linea con la normativa onusiana in materia, include nella nozione di proprietà culturale "sites having archaeological, paleontological, historical, religious, and unique natural values" e prevede l'adozione da parte della Banca di adeguate misure di protezione di tali luoghi. L'organo di ispezione ha, poi, ritenuto insufficienti le analisi effettuate e le misure adottate dall'Organizzazione in materia di riduzione della povertà. Circostanza, secondo il *Panel*, resa ancora più grave dal fatto che, sebbene le attività di sfruttamento del legname siano parte integrante delle strategie di ripresa economica del Paese, l'opera di deforestazione condotta negli ultimi anni non abbia contribuito alla riduzione della povertà della popolazione locale. Il *Panel* ha, infine, svolto una complessa indagine con riferimento all'impatto ambientale dei progetti presi in considerazione. Alla luce della circostanza che le foreste presenti nel territorio della Repubblica del Congo rappresentano una risorsa dal valore inestimabile per la salute dell'ecosistema, l'organo di controllo, anche in questo caso, ha ritenuto non adeguate le valutazioni svolte dall'Amministrazione ed ha sottolineato la necessità di un approccio capace di bilanciare le esigenze dello sviluppo economico con quelle della tutela ambientale e garantire, in tal modo, il benessere delle generazioni presenti e future.

Ugualmente critico nei confronti dell'operato della Banca è il giudizio del *Panel* riguardo alle modalità di preparazione ed implementazione del progetto PATH in Honduras. Anche in questo caso, la cornice normativa entro la quale si è svolta l'analisi è rappresentata dalla *Operational Directive* 4.20 in materia di popolazioni indigene. In primo luogo, l'organo di ispezione ha preso in considerazione le procedure create dall'Amministrazione per garantire la partecipazione delle comunità *Garifuna* alle fasi di elaborazione ed implementazione del progetto. Il *Panel* ha ritenuto che il *framework* creato dalla Banca a tal fine, articolato nella istituzione di organi di rappresentanza locale e regionale delle comunità indigene coinvolte, sebbene finalizzato a garantire la effettiva partecipazione di queste ultime, non è conforme agli standard normativi fissati in materia dalla direttiva 4.20. Tale sistema infatti, sovrapponendosi alle tradizionali modalità di organizzazione e rappresentanza delle comunità indigene, non garantirebbe, come richiesto dalla direttiva, la 'genuina rappresentanza' di queste ultime.

Il *Panel* non si è fermato, però, a questo rilievo e, al termine di una approfondita analisi, ha ritenuto insufficienti le misure predisposte con l'obiettivo di salvaguardare i diritti alla terra delle comunità autoctone. Ciò alla luce, da un lato, del significato non soltanto economico ma anche spirituale che la terra ha per i popoli indigeni; dall'altro, delle drammatiche condizioni socio-economiche

nelle quali le comunità *Garifuna* vivono ormai da decenni a causa della progressiva colonizzazione delle proprie terre ancestrali da parte di grandi latifondisti. In particolare, secondo i membri dell'organo di controllo, sarebbe fondato il timore, espresso dai ricorrenti, che la frammentazione del territorio ed il riconoscimento di titoli individuali di proprietà, si traduca nella progressiva vendita delle terre, da parte dei membri delle comunità, ad investitori stranieri.

Come è noto, il *Panel* non dispone di uno strumento di coercizione diretta nei confronti della Banca inadempiente (cfr., F. Seatzu, *op. cit.*, p. 269 ss.). Tuttavia, come di consueto, in entrambi i casi in esame, l'organo ha provveduto ad indicare con precisione le misure necessarie per porre termine ai comportamenti giudicati lesivi dei diritti dei ricorrenti. Alla luce di tali indicazioni l'Amministrazione ha, in entrambi i casi, formulato un 'Piano di azione', della cui implementazione si è impegnata a dare atto al Consiglio dei Governatori.

Pur non potendosi in questa sede approfondire le numerose questioni legate alle procedure di ispezione analizzate, sembra tuttavia possibile tentare una valutazione d'insieme delle due decisioni, con lo scopo di evidenziare le principali questioni che esse pongono, da un lato, con riferimento alla tutela dei diritti dei popoli indigeni e, dall'altro, nella più ampia prospettiva dello studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo. Con riguardo al primo profilo, le decisioni del *Panel* hanno avuto l'importante effetto di indurre la Banca a conformarsi alla normativa contenuta nella *Operational Directive* 4.20, attraverso l'adozione di misure volte ad assicurare il coinvolgimento delle comunità indigene nella implementazione dei progetti di sviluppo nonché a garantire una adeguata considerazione dell'impatto di questi ultimi sulle condizioni socio-economiche di tali comunità, con specifico riguardo alle terre da esse abitate. Purtroppo, occorre rilevare come gli standard fissati dall'Organizzazione in materia non siano al passo con i più recenti sviluppi del diritto internazionale, che, come è noto, da un lato, riconosce ai popoli indigeni il diritto di proprietà collettiva sulle proprie terre ancestrali e le risorse in esse presenti, fondato sul possesso tradizionale delle medesime; dall'altro, attribuisce ad essi il cosiddetto diritto "*to free, prior and informed consent*", cioè l'obbligo da parte dello Stato di consultare i gruppi indigeni in vista del conseguimento del loro consenso con riguardo a qualsiasi progetto che abbia un impatto sulle loro terre (per un confronto tra il contenuto della *Operational Directive* 4.20 e della più recente *Operational Policy* 4.10 ed il diritto internazionale in materia, cfr. S. Errico, "The World Bank and indigenous peoples: the operational policy on indigenous peoples (O.P. 4.10) between indigenous peoples' rights to traditional lands and to free, prior, and informed consent", in *International Journal on Minority and Group Rights* 2006, p. 368 ss.). Se, come è stato osservato in dottrina, la Banca mondiale è da annoverare tra i principali attori coinvolti nella elaborazione del diritto internazionale concernente i diritti dei popoli indigeni (cfr., tra gli altri, P. Thornberry, *Indigenous peoples and human rights*, Manchester, 2002, p. 28), sarebbe certamente auspicabile una evoluzione della normativa interna della Organizzazione in materia.

Il Rapporto in esame illustra anche la complessa questione della relazione tra esigenze di programmazione dello sviluppo nazionale e tutela delle comunità indigene e tribali (cfr. M. Salomon, “The right to development: obligations of States and the rights of minorities and indigenous peoples”, in *Minority Rights Group International* 2003, p. 70 ss.). Più in generale, esso offre un esempio emblematico del ruolo che la nozione di ‘sostenibilità’ svolge al fine di conciliare, da un lato, le esigenze di sviluppo economico e, dall’altro, la tutela dell’ambiente e la salvaguardia dei diritti fondamentali di singoli individui e di gruppi (cfr. D. French, *International law and the policy of sustainable development*, Manchester, 2005). Valori, questi ultimi, che ormai da tempo hanno trovato riconoscimento anche in seno alla Banca, come conseguenza dell’emergere, a partire dagli inizi degli anni ‘90 del secolo scorso, di un acceso dibattito avente ad oggetto le possibili interferenze delle attività di finanziamento svolte dall’Organizzazione sui diritti umani fondamentali di individui presenti sul territorio degli Stati beneficiari di tali attività (sul tema, si veda, tra gli altri, F. Seatzu, *op. cit.*, p. 49 ss.).

Ed è, d’altronde, in questo quadro che, come osservato in dottrina, deve essere letta la ragion d’essere del *Panel* d’ispezione, nonché la moltiplicazione dei meccanismi di controllo ‘interni’ in seno alle banche internazionali di sviluppo e, più in generale, la diffusione di meccanismi di partecipazione diretta di attori non statali nell’ambito delle organizzazioni internazionali intergovernative. Si tratta di un fenomeno che affonda le proprie radici nelle sollecitazioni, provenienti da ampi settori della società civile, di soddisfare le esigenze di accountability delle organizzazioni internazionali nei confronti non soltanto degli Stati membri, ma anche dei privati direttamente o indirettamente coinvolti dalle attività da esse svolte (sul punto, tra gli altri, A. Orakhelashvili, “The World Bank inspection panel in context: institutional aspects of the accountability of international organizations”, in *International Organizations Law Review* 2005, p. 57 ss.). In quest’ottica, e nonostante i limiti messi in luce nel corso della indagine, non può che valutarsi positivamente l’attività svolta dal *Panel* con riferimento ai casi esaminati.