

***FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE***

***CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN RELAZIONI  
INTERNAZIONALI***

***CATTEDRA DI MOVIMENTI DI POPOLAZIONE E  
RELAZIONI INTERNAZIONALI***

**MULTINAZIONALI**

**E**

**DIRITTI DELLE POPOLAZIONI INDIGENE:**

**IL FENOMENO DELL'INTERNAL**

***DISPLACEMENT***

**RELATORE**

Prof. Afonso GIORDANO

**CORRELATORE**

Prof.ssa Elena SCISO

**CANDIDATA**

Lucilla PENNA

**ANNO ACCADEMICO 2008/2009**

**MULTINAZIONALI  
E  
DIRITTI DELLE POPOLAZIONI INDIGENE:  
IL FENOMENO DELL'INTERNAL DISPLACEMENT**

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

**Le multinazionali: evoluzione degli *standard* di condotta e la tutela dei diritti umani**

- 1.1 Definizione di una impresa multinazionale
- 1.2 La localizzazione delle imprese multinazionali:  
i fattori che attraggono gli investimenti
- 1.3 Verso la regolamentazione delle condotte delle imprese

CAPITOLO 2

**Le popolazioni indigene: definizione, classificazioni e la tutela internazionale dei loro diritti**

- 2.1 Definizione di popolazione indigena
- 2.2 Classificazioni di Indigeni
- 2.3 Uno sguardo sulla attuale condizione delle popolazioni indigene
- 2.4 Le lacune nel sistema di protezione e tutela delle popolazioni indigene a livello internazionale
- 2.5 Il diritto alla terra: la “maledizione” dei territori appartenenti alle popolazioni indigene sotto la legge della globalizzazione
- 2.6 La strada verso il riconoscimento
- 2.7 The first “*Mining and Indigenous People Conference*”(6-16 Maggio 1996) e la “*Indigenous Peoples’ Declaration on Mining*”
- 2.8 *The Manila Declaration of the International Conference on Extractive Industries and Indigenous People* (23-25 Marzo 2009)

CAPITOLO 3

**Internal Displacement: definizione, classificazioni e strategie di riabilitazione per le displaced persons**

- 3.1 Un tentativo di definizione
- 3.2 United Nations Guiding Principles on Internal Displacement: verso una più adeguata tutela
- 3.3 The environmental displacement
- 3.4 The mining displacement
- 3.5 Le strategie di riabilitazione per le vittime del fenomeno del *Displacement*

CAPITOLO 4

**Extractive Industries ed il conseguente Internal Displacement delle comunità indigene nelle Filippine:**

**Il caso della Cordillera Region**

- 4.1 Introduzione: verso una comprensione etnografica delle popolazione filippina
- 4.2 La lotta degli indigeni filippini per il recupero della terra
- 4.3 *Philippine Mining Industries: background on mining*
- 4.4 *The Mining Act of 1995*
- 4.5 Le conseguenze del *Mining Act of 1995*

**4.6** I diritti umani riconosciuti dalla Costituzione filippina e dall'*Indigenous Peoples Rights Act* del 1997

**4.7** *Climax Arimco Project in Nueva Vizcaya: a case of best practice?*

CONCLUSIONE

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro “Multinazionali e diritti delle Popolazioni Indigene: il fenomeno dell’*Internal Displacement*” nasce da una profonda passione per la cultura indigena, della quale ciò che affascina è sicuramente quella radicata spiritualità che consente alle popolazioni indigene di mettere in sincronia il proprio modo di vivere con le leggi della natura in un rapporto equilibrato, sano e sostenibile; quella percezione del mondo che non si riduce a darne una lettura falsata dalla logica del profitto; quella vulnerabilità che, qualora non tutelata, porta alla degradazione e alla degenerazione in forme di violenza non comprese. Questa visione quasi idilliaca di un mondo fuori dalla realtà, oggi fatica a reggere l’impatto della globalizzazione, le cui regole sono dettate da soggetti come le imprese multinazionali, sotto le quali sono costretti a piegarsi gli stessi Stati, pronti a svendere in nome dello sviluppo economico, i diritti e la tutela delle comunità indigene che risiedono entro i relativi confini.

La trattazione è stata sviluppata lungo tre direttrici che apparentemente sembrano procedere in modo autonomo ed indipendente l’una d’altra, e che si riferiscono, da un lato a due categorie di attori, la cui soggettività internazionale risulta ancora non del tutto riconosciuta, dall’altro ad un fenomeno.

I due attori cui ci si riferisce sono le multinazionali e le popolazioni indigene, il fenomeno è l’*internal displacement*.

Il lavoro di specie, prendendo atto di queste tre realtà, sviluppa un’indagine trasversale che mira a cogliere come dalla prima sfera, il mondo globalizzato delle imprese multinazionali, si diramano delle condotte e delle logiche che interagiscono con la seconda sfera, gli Indigeni e la loro cultura producendo eventi, cambiamenti di stato, che fanno prevalere o l’una o l’altra sfera come se fossero due piatti di una bilancia.

Uno dei fenomeni che si sprigiona dalla suddetta interazione, preso in esame tale trattazione, è il *displacement* delle popolazioni indigene che rappresenta un cambiamento in senso negativo dello *status* delle suddette comunità.

L’esperimento termina analizzando le citate dinamiche in una realtà nazionale, quella Filippina, grazie alla quale è possibile concludere che, recuperando la metafora della bilancia, l’ago, il perno è lo Stato, adottando strategie di sviluppo economico compatibili con la relativa responsabilità, internazionalmente riconosciuta, di tutelare tutti i soggetti che risiedono entro i confini nazionali, a maggior ragione dei gruppi più vulnerabili, come gli Indigeni.

La risposta al quesito “*Se il governo filippino sia riuscito o meno a conseguire lo sviluppo economico del Paese, senza perdere di vista gli interessi e le rivendicazioni degli Indigeni e senza incorrere nelle violazioni dei relativi diritti, tra i quali quello di non essere costretti allo*

*spostamento coatto*” sarà adeguatamente argomentata nelle sezione conclusiva della dissertazione, che fungerà da raccordo per valutare in che modo la relazione globale-locale deve essere improntata per essere la chiave di svolta ai fini dello sviluppo sostenibile.

Nel primo capitolo, relativo alle Multinazionali, il discorso è stato sviluppato intorno alla definizione di impresa transnazionale, sulla base dei criteri che le principali istituzioni ed organizzazioni mondiali, tra le quali, UNCTAD, OCSE, Fondo Monetario, hanno individuato nelle raccomandazioni e nelle dichiarazioni adottate dai rispettivi organi o degli studi che sono stati condotti in materia. In particolare si cercherà di darne una classificazione in base al fatturato, la capitalizzazione e le attività all'estero, e di cogliere la direzione lungo la quale le internalizzazione del commercio si muove.

E' possibile prendere atto che la maggior parte delle multinazionali siano controllate dal mondo industrializzato e che i rispettivi investimenti siano quasi tutti diretti verso i Paesi in via di sviluppo, dove la localizzazione appare agevolata da legislazioni più permissive in materia di lavoro, di concessioni di diritti, ecc. Da una valutazione strettamente tecnica, si sposterà l'attenzione sulle logiche che muovono le imprese e le relative conseguenze sociali, nonché sull'eticità del commercio, fornendo stralci della dottrina di Adam Smith. Il discorso si eleverà verso tematiche socio-giuridiche concernenti l'esistenza o meno della soggettività internazionale dell'impresa, gli sviluppi in merito al riconoscimento della responsabilità sociale della stessa ed i passi che sono stati fatti a livello internazionale per consentire una regolamentazione adeguata delle loro condotte.

Nel Capitolo secondo, tutta la trattazione concernerà le popolazioni indigene, a partire dalla ricerca di una definizione universalmente riconosciuta di Indigeni, scorrendo i diversi strumenti di diritto internazionale, come i trattati che sono stati stipulati in materia, e di *soft law*, come le numerose Dichiarazioni di principi e dei diritti adottate dagli attori statali e dalle stesse rappresentanze native. Avallandosi di statistiche e analisi, si prenderà atto che il pianeta è abitato da circa 370 milioni di indigeni, classificabili in quattro categorie principali: i pastori-nomadi, i cacciatori e raccoglitori, coloro che migrano dalle aree rurali, coloro che sono costretti a doversi spostare perché espulsi forzatamente dai propri territori, per ciascuna delle quali categorie, si procederà a fornire gli elementi caratteristici. Tuttavia, non mancheranno i riferimenti all'insieme dei diritti che accomunano tutte le comunità indigene presenti sul pianeta, tra i quali il diritto alla terra, il quale assume per i Nativi una profonda connotazione spirituale, essendo la fonte dalla quale, nella maggior parte dei casi dipende la loro sopravvivenza. La trattazione volgerà ad approfondire l'attuale condizione nella quale vivono gli Indigeni, che da studi e ricerche condotte

da numerose organizzazioni non governative e da istituzioni internazionali, fa emergere i fattori di povertà, di degrado sociale e di marginalizzazione.

A partire dalla constatazione di specie, si prenderanno in esame le lacune nel sistema di protezione degli Indigeni e dello stadio di riconoscimento dei relativi diritti da parte delle principali entità internazionali, dalle Nazioni Unite alla Banca Mondiale, che se da un lato hanno preso a cuore le rivendicazioni delle comunità indigene, cogliendone l'apporto culturale che esse conferiscono al patrimonio dell'umanità, dall'altro, faticano a non incorrere nel rischio di privilegiare gli interessi dei Grandi, siano essi gli Stati o le Multinazionali.

Il Capitolo secondo volge al termine sottolineando che gli Indigeni sono sempre meno disposti a subire violazioni dei propri diritti, ripercorrendo le circostanze nelle quali hanno potuto dare piena espressione alle rivendicazioni che muovono la loro rivolta. In tal modo, prima spiegando punto dopo punto, la *Indigenous Peoples' Declaration on Mining* del 1996, si è giunti alla *Manila Declaration of the International Conference on Extractive Industries and Indigenous People* del 2009.

Il Capitolo terzo si focalizzerà sul fenomeno dell'*Internal Displacement*, la cui conoscenza e gravità risulta ancora labile. Per quanto sia stato un processo da sempre esistito, l'attenzione della comunità internazionale è stata rivolta all'argomento soprattutto a partire dalla crescente penetrazione delle compagnie multinazionali in Stati ad alta densità di popolazione Indigena, e, a maggior ragione, dall'impatto dei cambiamenti climatici.

Si procederà a qualificare l'*internal displacement* come un fenomeno proprio degli Indigeni, che stenta a trovare una definizione giuridica tale da poter assicurare a coloro che ne sono vittime un'adeguata tutela. Pertanto, si analizzeranno le posizioni contrastanti, da un lato di coloro che riconoscono le *internally displaced persons*, soggetti alla pari dei "rifugiati" o di semplici migranti, dall'altro, coloro che tendono ad enfatizzarne i tratti caratteristici. Non sono mancati gli inviti per un'iniziativa volta ad adottare strumenti *ad hoc*, del tutto nuovi, per poter regolamentare la condizione degli *internally displacees*. In supporto, saranno richiamati gli *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* adottati nel 1998 dalla Commissione per i diritti umani.

Analizzate in generale le statistiche relative all'entità numerica del fenomeno, della localizzazione e delle principali cause, il discorso volgerà lungo due direttrici di classificazione: l'*environmental displacement* ed il *mining displacement*, prendendo ad esame alcune iniziative indirizzate ad individuare i rimedi per restringere l'impatto negativo del fenomeno sulle popolazioni indigene, in entrambe le variabili.

In conformità con il fine primo di codesta dissertazione, muovendo da uno studio *ad hoc* promosso dalla iniziativa *Mining-induced displacement and resettlement* si è cercato di concentrare l'attenzione sulle modalità attraverso lo spostamento coatto si va dispiegando e sulle contromisure riabilitative delle vittime, in modo tale da ripristinarne una più dignitosa qualità della vita, riconoscendo che tra i principali responsabili dell'esito positivo di questo esperimento di "salvare il salvabile" sono gli Stati.

Infine, il Capitolo quarto rappresenta il caso pratico, il campo di verifica, entro il quale si cercheranno di individuare le interazioni tra i due attori di specie, multinazionali e popolazioni indigene, il cui *internal displacement* è la conseguenza manifesta dello scambio ineguale che le contraddistingue.

Si inizierà con il fornire un quadro abbastanza dettagliato della composizione etnografica delle Filippine, la cui storia, segnata dalle due colonizzazioni, spagnola ed americana, è la storia di una popolazione composta, in cui si sono mescolate tribù indigene differenti che, tuttavia, si sono ricondotte sotto il cappello onnicomprensivo di Igorot. In particolare, l'analisi andrà a focalizzarsi nella zona della Cordillera, nella regione a nord del Paese, Luzon.

In secondo luogo, si procederà con il ripercorrere il rapporto dello Stato filippino ed il proprio territorio, ricalcando la contrapposizione tra l'idea statale e la concezione di *ancestral domain*. Il discorso prenderà in esame sia il tentativo di riforma agraria avviato dal governo filippino sia le modalità attraverso le quali esso ha cercato di sfruttare la ricchezza mineraria del territorio come il punto chiave a partire dal quale sarebbe stato promosso lo sviluppo economico del Paese. Si approfondirà la questione della progressiva apertura da parte delle autorità nazionali agli investimenti privati di grandi multinazionali destinati allo sfruttamento dei giacimenti minerari e delle altre risorse naturali come le foreste.

Saranno valutate le condotte del governo filippino in relazione al *Mining Act* del 1995, grazie al quale, sotto lo *slogan* di un più libero mercato della Organizzazione Mondiale del Commercio, si permetterà a numerose multinazionali di perseguire i propri interessi di profitto nel Paese, incuranti delle conseguenze riversate sulle popolazioni indigene. Citati alcuni esempi dei peggiori effetti, legittimati dalla normativa di specie, tra i quali il *displacement* dei Nativi, si richiameranno i quattro diritti accordati dalla Costituzione alle popolazioni indigene filippine, diritto all'ambiente, diritto alla unicità dell'identità culturale, diritto alla salute e diritto a non essere *displaced*, mettendo in evidenza l'anticostituzionalità dei provvedimenti governativi a fronte delle violazioni dei suddetti principi costituzionali. Con riferimento al diritto a non essere *displaced* e dell'importanza della terra, non si è potuto fare a meno di rievocare l'*Indigenous Peoples Rights Act* del 1997. Il Capitolo terminerà richiamando il caso del *Climax Arimco Project*, valutando se

si sia trattato di un esempio riuscito di giusta collaborazione tra autorità nazionali, multinazionali e popolazioni indigene.

Le conclusioni, oltre a decretare il quasi totale fallimento dello Stato filippino nel riconoscere pienamente gli Indigeni ed i relativi diritti, chiuderanno la dissertazione approfondendo la questione del ruolo della localizzazione nel processo di globalizzazione, ponendo l'interrogativo sull'esistenza di eventuali soluzioni non squilibrate, a scapito della sfera locale.

## CAPITOLO 1

### LE MULTINAZIONALI: EVOLUZIONE DEGLI *STANDARD* DI CONDOTTA E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

#### 1.1 *Definizione di un'impresa multinazionale*

Il termine “multinazionale” fu utilizzato per la prima volta nel 1960 da David Lilienthal<sup>1</sup> per individuare un'impresa che organizza e coordina attività al di fuori dei confini nazionali; tuttavia il fenomeno non è recente<sup>2</sup>.

Una più recente definizione elaborata in seno all'UNCTAD<sup>3</sup> la definisce come un'impresa con almeno una filiale all'estero di cui detiene almeno il 10% delle azioni ordinarie. Il suddetto investimento prende il nome di IDE<sup>4</sup> ed è effettuato con l'obiettivo di stabilire un interesse duraturo nel Paese. Più precisamente, secondo le raccomandazioni dell'OCSE e dell'FMI, un'impresa estera può essere definita come controllata se un investitore straniero detiene più del 50% dei voti spettanti agli azionisti o ha diritto di nominare o sostituire la maggioranza dei membri degli organi amministrativi, direttivi o di sorveglianza della società.

Le società controllate hanno la veste legale del Paese in cui operano; quindi godono di tutti i vantaggi accordati alle società locali e magari negati alle società straniere. In tal modo le multinazionali intendono conquistare nuovi mercati aggirando le barriere commerciali poste dagli Stati e dislocare la produzione dove i costi sono più bassi, diversificando le proprie attività tramite investimenti in vari settori. Il punto di forza sta proprio nella dinamicità, nella capacità di ripartire i rischi su base mondiale e plurisettoriale, prevenendo e correggendo gli effetti negativi delle fluttuazioni del mercato internazionale.

---

1 Goldstein, *Le Multinazionali*, ed. Il Mulino, Bologna, 2007

2 E' possibile riscontrare la presenza di entità commerciali organizzate gerarchicamente che generano valore aggiunto a partire dall'organizzazione dei Sumeri<sup>2</sup> e dalle filiali dei Medici presenti in tutta Europa. In seguito alla scoperta dell'America si affermarono le *trading companies*, ossia compagnie commerciali che garantivano qualità ai prodotti scambiati, mentre nel '900 nacquero gli *specialist trader* che mettevano a disposizione le loro conoscenze al servizio di migliore funzionamento del mercato.

3 Trovare Definizione Unctad

4 Navaretti G e Venables A., *Le multinazionali nell'economia mondiale*, Il Mulino, Bologna 2006, p.13; “I flussi IDE includono il capitale sociale, gli utili di reinvestiti e altri investimenti diretti di capitale. Comprendono il finanziamento di nuovi investimenti gli utili non distribuiti di società controllate, i prestiti interaziendali e le fusioni e acquisizioni transazionali. Quindi per creare, acquisire ed espandere una società controllata estera, le multinazionali effettuano IDE. Il capitale diretto totale posseduto da non residenti in un determinato paese in ciascun anno costituisce lo stock di IDE. Tra il 2001 ed il 2005 essi si sono stabilizzati dopo una crescita che ha contraddistinto gli ultimi 15 anni del ventesimo secolo superando l'incremento del commercio internazionale e del reddito. Alcuni studiosi, come Dunning, hanno stimato che il 75% del commercio mondiale di merci è riconducibile alle multinazionali. Da fonte UNCTAD, tra il 2002 ed il 2004, il 90,8% dei flussi ha avuto origine in un paese avanzato. Gli Usa sono il maggiore investitore estero monadiale, mentre la quota UE era complessivamente pari al 54,4% di tutti i flussi in uscita, quota che è cresciuta in seguito alla crescente integrazione tra gli Stati membri. Gli IDE in uscita dall'Italia sono circa il 2%

A livello mondiale si stima che le imprese multinazionale siano circa 77 mila, con 770 mila filiali e un patrimonio di circa 46 mila miliardi di dollari. Alle prime cento corrisponde il 16% delle vendite mondiali e la maggior parte sono imprese petrolifere.

Secondo la tabella n°1 realizzata nel corso dell'indagine sulle multinazionali, effettuata dalla R&S<sup>5</sup>, i settori del *Core Business* (% ripartizioni ricavi 2007) sono:

	Energia	Elettronica	Mezzi di trasporto
Europa	27,4	6,0	16,6
Nord America	26,0	15,7	18,7
Giappone	(non segnalato)	31,8	36,4
Area russo asiatica	39,0	30,1	7,9
Resto del mondo	67,5	(non segnalato)	1,1

Tabella 1: Fonte R&S, Indagine sulle multinazionali (1998-2008)

La classificazione che permette di individuare le principali multinazionali poggia su criteri quali il fatturato, la capitalizzazione di Borsa, le attività estere.

La tabella seguente<sup>6</sup> prende in considerazione le imprese industriali più grandi del mondo nel 2008 (mld di euro):

Totale attivo (esclusi beni immateriali)			Capitalizzazione di borsa	
Toyota (JP)	Motor	234,6	Exxon Mobil (US)	291,8
Royal Dutch Shell (GB)		199,3	PetroChina (CN)	173,4
Gazprom (RU)		173,6	Procter&Gamble (US)	130,2
Exxon Mobil (US)		163,9	Johnson&Johnson (US)	119,3
Volkswagen (DE)		155,6	General Electric (US)	115,9

Tabella 2: Fonte R&S, Indagine sulle multinazionali (1998-2008)

<sup>5</sup> R&S, Indagine sulle multinazionali (1998-2008), in [www.mbres.it](http://www.mbres.it)

<sup>6</sup> Idem.

La multinazionalizzazione in uscita rimane un fenomeno prettamente del Nord Atlantico e del Giappone. In generale gli Stati Uniti sono il principale paese d'origine, seguiti da Lussemburgo, Francia e Regno Unito.

La seguente istantanea<sup>7</sup> fornisce un quadro del “quante e dove” erano concentrate le imprese transazionali nel 2007:

	<b>Numero società</b>	<b>Occupati</b>
Europa	151	9.062
Nord America	67	6.246
Giappone	33	3.500
Area russo asiatica	50	4.491
Resto del mondo	23	980
Totale industria	324	24.279
Telecomunicazioni e <i>utilities</i>	44	3.720
Totale	368	27.999
<b>Italia</b>	<b>17</b>	<b>699</b>

Tabella 3: Fonte R&S, *Indagine sulle multinazionali (1998-2008)*

Tuttavia, la globalizzazione ha moltiplicato gli investimenti esteri da parte di imprese manifatturiere e di servizi la cui sede si trova in economie emergenti; si consideri che a partire dal 2004 le acquisizioni concluse da imprese cinesi, indiane e messicane hanno dimostrato un dinamismo inusuale, con particolare attenzione verso nuovi mercati e nuovi settori, adottando dimensioni e caratteristiche inedite. L'Asia emergente guida la classifica, a seguire l'America latina e, infine, il Sud Africa che esprime volumi significativi di investimento verso l'estero, tanto da rappresentare la prima fonte di tali flussi in molti paesi del continente africano. Alla luce del Rapporto UNCTAD dello scorso gennaio, dal titolo “Valutare l'impatto dell'attuale crisi finanziaria ed economica sui flussi globali di investimenti esteri diretti”, il flusso degli investimenti all'estero delle multinazionali, nel corso del 2009, è sceso di oltre il 21%, per un importo di circa 1.400 miliardi di dollari<sup>8</sup>.

L'immagine seguente fornisce alcuni dati relativi all'andamento degli investimenti esteri a partire dal 2009 in prospettiva futura fino al 2011, secondo il *World Investment Prospects Survey 2009-*

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> A differenza della crisi finanziaria del 1997 che ebbe origine in Asia, le attuali turbolenze sono iniziate nel mondo industrializzato, causando la contrazione dei flussi, in particolare in Europa dove le riduzioni hanno toccato il 174% in Finlandia, il 94% in Italia. Tuttavia, l'UNCTAD ha sottolineato come l'attuale crisi si stia diffondendo rapidamente anche alle economie in via di sviluppo e in via di transizione. Il “credit crunch” ha colpito decisamente le multinazionali a causa del decisivo calo di profitto; [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

2011, documento elaborato in seno all'UNCTAD da un *panel* di esperti e che fornisce un quadro generale sul *trend* futuro degli investimenti esteri diretti delle maggiori imprese multinazionali<sup>9</sup>.

**Table 1. Summary of survey results  
(Per cent of responses)**

A. Global prospects (% of respondents)					
FDI growth prospects (compared with 2008)	Increase	Remain the Same	Decrease		
2009	22	20	58		
2010	33	26	41		
2011	50	31	19		
Impact of the economic and financial crisis on FDI plans	Negative	No Impact	Positive		
Global economic downturn	85	13	2		
Financial crisis and credit crunch	79	18	3		
Exchange rate fluctuations	48	38	14		
State intervention in the financial sector	14	70	16		
Level of expected internationalization in 2011	Less than 10%	10% - 50%	More than 50%		
<b>Corporate functions</b>					
Production of goods and services	18	34	48		
Sales offices	16	37	48		
Logistics and distribution	27	37	37		
Call centres and customer relations management	44	28	28		
Administrative support and shared service centres	40	40	20		
Research and development	41	43	15		
Finance	45	45	10		
Headquarters and decision-making centres	61	33	6		
<b>Common indicators</b>					
Sales	2	31	68		
Investment expenditures	12	40	48		
Employment	12	42	46		
Capital stocks	26	49	25		
Major risk factors for global FDI flows, 2009–2011	Very unlikely	Unlikely	Neutral	Likely	Very likely
Exchange rate fluctuation	1	4	20	54	23
Worsening of the global economic downturn	1	15	28	39	17
Volatility of petroleum and raw material prices	2	10	23	53	13
Volatility of prices in general (inflation or deflation)	3	11	27	49	10
Increased financial instability	1	18	32	40	10
Growing protectionism and changes in investment regimes	5	12	22	53	9
Environmental crisis (e.g. climate change)	13	27	32	23	6
War and political instability	19	31	31	16	4
Threats to personal and business safety (e.g. terrorism, crime)	13	32	31	21	4
Food crisis (e.g. shortage in supplies, retail price volatility)	13	30	36	18	3

/...

Top six destinations for FDI in 2009–2011										
China	56									
United States	47									
India	34									
Brazil	25									
Russian Federation	21									
United Kingdom	18									
Leading factors influencing the location of companies, 2009–2011 (per cent of responses)										
Size of local market	17									
Growth of market	16									
Presence of suppliers and partners	10									
Access to international/regional markets	10									
Stable and business-friendly environment	8									
Most important location criteria by sector, 2009–2011										
Primary sector	Manufacturing sector					Services sector				
Access to natural resources	Size of local market					Size of local market				
Stable and business-friendly environment	Growth of market					Growth of market				
Size of local market	Presence of suppliers and partners					Presence of suppliers and partners				
Growth of market	Access to international/regional markets					Access to international/regional markets				
B. Regional prospects										
Africa			Asia			Developed countries/groups				
North Africa	Sub-Saharan Africa	West Asia	South, East and South-East Asia	Latin America and the Caribbean	United States and Canada	EU-15	New EU-12	Other Europe	Other developed countries	South-East Europe and CIS
Companies with FDI stocks in the relevant regions in 2009 (per cent of respondents)										
19.5	16.9	37.0	64.9	44.2	74.7	77.9	35.1	31.8	36.4	38.3
Expected change in FDI by region, 2009–2011 (1=decrease of more than 50%; 5=unchanged; 9=increase of more than 50%)										
5.0	5.1	5.6	6.4	5.8	5.4	5.4	5.7	5.2	5.3	5.6
Level of priority for each region as an FDI location 2009–2011 (1=marginal; 5=very important)										
1.9	1.7	2.8	3.9	3.1	3.9	3.9	3.0	2.3	2.6	2.9

Immagine 1: Fonte UNCTAD, *World Investment Prospects Survey 2009–2011*

## 1.2 La localizzazione delle imprese multinazionali: i fattori che attraggono gli investimenti

La localizzazione degli investimenti delle imprese multinazionali è distribuita in modo disuguale nei vari paesi e, negli ultimi anni, il modello di distribuzione è cambiato. Perché alcuni Paesi attraggono più di altri?

Per rispondere al quesito è importante comprendere *in primis* come alcuni Paesi in via di sviluppo abbiano potuto crescere velocemente grazie alla loro riuscita integrazione nell'economia mondiale; in secondo luogo vanno analizzate le variabili che attraggono l'investimento. Non si può certamente negare che un ordinamento nazionale che protegge i diritti di proprietà degli investitori esteri è senza dubbio un incentivo all'investimento in quel Paese. Tuttavia, un ordinamento giuridico che protegga i diritti sulla proprietà intellettuale può assicurare in ordine all'utilizzo di fornitori indipendenti, mentre in assenza di un buon livello di protezione l'impresa potrebbe mantenere l'attività al suo interno. Le decisioni sulla multinazionalità possono quindi essere indotte da punti deboli dell'ordinamento giuridico in alcuni aspetti, oppure da punti di forza in altre aree.

Altri fattori possono incidere sulla localizzazione, ad esempio, l'accesso ad un grande mercato farà probabilmente aumentare la redditività potenziale degli investimenti, ma ciò vale sia per le imprese locali che per le multinazionali, e se si considera la reazione dei concorrenti locali

all'ingresso di imprese estere, cosa si può dire in ordine agli effetti della dimensione di mercato sui flussi di investimento?

La distanza geografica tra le diverse parti delle attività di un'impresa è importante per le decisioni di investimento; produrre in un paese estero è un modo per aggirare i costi del commercio internazionale che devono essere sostenuti per rifornire mercati remoti. Ma la distanza geografica di un mercato aumenta anche il costo di rifornire le unità produttive con input importanti e può creare difficili problemi di comunicazioni e di gestione. Infine, la disponibilità di fattori di produzione a basso costo, come il lavoro, può attrarre investitori esteri, ma non necessariamente se i lavoratori locali sono non qualificati e non affidabili e se il mercato locale è piccolo. L'ingresso delle multinazionali potrebbe semplicemente estromettere imprese nazionali, sottraendo loro quote di mercato. Tuttavia, potrebbe far aumentare la produttività delle imprese locali sia perché l'accresciuta pressione competitiva induce le imprese a ridurre le inefficienze interne, sia perché la presenza di imprese più efficienti e tecnologiche genera esternalità come *spill over* diretti di conoscenza o di effetti di apprendimento.

Le imprese estere potrebbero avere costi di assunzione e di licenziamento differenti da quelli delle imprese nazionali e reagire in modo diverso allo shock salariali e produttivi in diverse località e possono trovare facile trasferire attività tra di essi. Gli effetti in termini di benessere potrebbero, da un lato, rendere il mercato più competitivo, riducendo il potere monopolistico del sindacato; dall'altro, se si crea volatilità e incertezza non assicurabile, si ridurrà il livello di benessere. L'afflusso di IDE potrebbe, inoltre, modificare i prezzi facendo salire i salari e migliorando le ragioni di scambio dell'economia domestica; in tal caso potrebbero esservi benefici, anche se nell'economia ospite non vi sono imperfezioni o esternalità.

I Paesi in via di sviluppo hanno attratto IDE pari a 334 miliardi nel 2005; in 126 dei 200 Paesi considerati dall'UNCTAD i flussi di IDE nel 2005 hanno superato ogni record. In compenso nel 2004 i 50 paesi più poveri hanno ricevuto solo 10.7 miliardi di dollari.

La Cina rimane una da destinazione privilegiata, occupando la quarta posizione a livello globale. L'attenzione verso gli effetti della presenza delle multinazionali sulla crescita dei Paesi di destinazione si accompagna spesso alla verifica delle conseguenze della globalizzazione e degli investimenti internazionali sulla riduzione della povertà. Da un lato, sono sempre più frequenti gli studi empirici che offrono sostegno alle posizioni ottimistiche: la crescita degli IDE in un Paese ne accelera la crescita riducendone il livello povertà, a condizione che il livello di istruzione sia sufficiente; dall'altro, è opinione diffusa<sup>10</sup> che esse rappresentano tutto ciò che non va nella globalizzazione, intravedendone addirittura la causa. A supporto di tale posizione, si considera

---

10 Stiglitz, J, La globalizzazione che funziona, ed. Einaudi, Torino, 2006, pp.213 ss.

che le imprese multinazionali sono più ricche di tanti Paesi in via di sviluppo nei quali, anche alla luce della recente crisi economica, si sono acuite le diseguaglianze. Si consideri che il numero di persone affette da fame cronica è aumentato dal 1992 in poi. Alla fine del 2008 erano più di 963 milioni le persone che ogni giorno pativano la fame<sup>11</sup>. La revisione delle stime sulla povertà della Banca Mondiale ha rivelato che nei Paesi in via di sviluppo 1,4 miliardi di persone vivono con meno di 1,25 dollari al giorno; almeno 100 milioni di persone sono piombate nella povertà a causa delle crisi alimentari energetiche e finanziarie.

Ad esempio, General Motors nel 2004 ha registrato entrate pari a 191, 4 miliardi di dollari, più del Pil di 148 Paesi. Nel 2005 la Wall Mart ha avuto entrate pari a 285, 2 miliardi di dollari. più del Pil aggregato dell’Africa Sub-Sahariana. Queste imprese godono anche di un potere da un punto di vista politico, infatti se un governo decide di tassarle o di regolamentarle l’attività in un modo che risulta loro sgradito, minacciano di spostarsi altrove. C’è sempre un altro Paese pronto ad accogliere a braccia aperte il loro gettito d’imposta, i posti di lavoro e gli investimenti esteri.

I grandi gruppi rincorrono il profitto, e questo significa che guadagnare è la loro priorità essenziale. Le aziende sopravvivono tenendo costi il più bassi possibile, per quello che la legge consente. Quando possono, evitano di pagare le tasse; alcune risparmiano sull’assicurazione sanitaria dei lavoratori, altre si ingegnano a non spendere per bonificare là dove hanno inquinato. E spesso il conto da pagare arriva al governo del Paese ospite.

Secondo Stiglitz, queste grandi imprese hanno portato vantaggi della globalizzazione nei paesi in via di sviluppo e contribuito ad alzare il tenore di vita in gran parte del mondo. Hanno permesso alle merci dei paesi in via di sviluppo e di raggiungere i mercati industriali avanzati a quelli in via di sviluppo, aiutando quest’ultimi a colmare lo scarto di conoscenze tra Nord e Sud del mondo. I quasi 200 miliardi di dollari che stanziavano ogni anno per gli investimenti esteri diretti nei Paesi in via di sviluppo ha contribuito a colmare il divario di risorse. I grandi gruppi hanno creato posti di lavoro e crescita economica nelle nazioni in via di sviluppo e portato merci a buon prezzo, di qualità sempre crescente, nei paesi industrializzati, contribuendo così a ridurre il costo della vita e a contenere l’inflazione e i tassi d’interesse.

Essendo al centro della globalizzazione, le grandi società possono essere incolpate di molti dei suoi mali, ma bisogna anche dare loro credito per molti dei suoi meriti.

Il quesito sulle grandi imprese multinazionali dovrebbe essere: che cosa si può fare per ridurre al minimo i danni che provocano e massimizzare il loro contributo alla società?

Le *corporations* vengono tacciate spesso di materialismo, ma nella maggioranza dei casi rispondono alle esigenze della gente. Tuttavia, bisogna ammettere che talvolta le grandi imprese

---

11 Amnesty International, Diritti Umani-Meno Povertà, Maggio 2009

hanno cercato di plasmare i desideri dei consumatori allo scopo di aumentare i loro profitti. Se la pubblicità non inducesse dei bisogni, le multinazionali non spenderebbero miliardi di dollari l'anno per la comunicazione.

I problemi connessi alle *corporations* sono sistemici e, ovunque ci siano problemi di questo genere, gli economisti si mettono alla ricerca delle cause sistemiche che li scatenano. La prima è ovvia: le corporation sono lì per far soldi e in questo si racchiude la loro forza e la loro debolezza. Il denaro è un incentivo incredibile, e il desiderio di accumularne tanto può essere di grande vantaggio per tutti. Quando le cose vanno bene, le grandi aziende internazionali possono mettere in campo enormi risorse, diffondere le tecnologie più avanzate e aumentare in modo esponenziale i mercati disponibili.

Ma molto spesso hanno tutto l'interesse a fare la cosa sbagliata. Per questo è necessario riorganizzare gli incentivi alle aziende per far sì che la globalizzazione funzioni. L'economista Adam Smith, a tal riguardo, è stato frainteso: egli sosteneva che gli individui nel perseguire il proprio interesse personale, agissero necessariamente anche nell'interesse generale, che gli incentivi a fare meglio la concorrenza avrebbero determinato la diminuzione dei costi e la produzione di ciò che i consumatori volevano, e che quest'ultimi e la società nel suo complesso ne avrebbero tratto giovamento. Nell'economia di Adam Smith la moralità non entrava mai in gioco, in quanto le persone non dovevano preoccuparsi di cosa fosse giusto o sbagliato, ma solo di che cosa fosse nel loro interesse, il miracolo dell'economia di mercato era che, così facendo, promuovevano anche l'interesse generale.

Basandosi su questa logica, molti economisti pensano che la prima e l'unica responsabilità delle imprese sia quella nei confronti degli azionisti. Pertanto, le aziende devono fare qualsiasi cosa pur di far aumentare il valore delle azioni e i profitti. In questa estensione dell'economia "smithiana" se mai entra in gioco la moralità, è solo per raccomandare alle aziende di pensare prima di tutto agli interessi degli azionisti.

I mercati non funzionano sempre nel modo illustrato da Smith, infatti i grandi miglioramenti del tenore di vita realizzati negli ultimi duecento anni testimoniano in parte la validità delle sue intenzioni, che allo stesso tempo si rendeva conto che in un'economia di mercato libera da qualsiasi vincolo, l'interesse dei privati non sempre coincide con costi e benefici sociali e, quando ciò si verifica, il perseguimento dell'interesse personale non coincide con il benessere della società.

Gli economisti moderni definiscono questi disallineamenti con il termine "fallimenti di mercato" e si manifestano quando ci sono delle esternalità,

cioè conseguenze delle azioni di un singolo o di un'azienda di cui non pagano il costo o non ricevono il beneficio. I mercati, per loro stessa natura,

producono poco in alcuni campi, come la ricerca, e troppo in altri, per esempio l'inquinamento.

L'economia moderna ha dimostrato che il benessere sociale non aumenta se le società si preoccupano solo di incrementare i loro profitti. Perché l'economia raggiunga l'efficienza, le grandi imprese devono valutare in che modo le loro azioni si ripercuotono sui lavoratori, sull'ambiente e sulle comunità in cui operano.

L'ambiente è il tipico caso in cui gli interessi privati e quelli della società. Raffinare il petrolio o produrre energia elettrica senza inquinare l'atmosfera è molto più costoso, così come costa di più smaltire le scorie o estrarre minerali senza inquinare le falde acquifere. Questi sono costi ambientali reali per la società, ma non lo erano per le imprese coinvolte. Senza leggi da rispettare e pressioni dalla società civile, le aziende non hanno alcun incentivo a tutelare l'ambiente a sufficienza; anzi hanno tutto l'interesse a saccheggiarlo, se questo le fa risparmiare.

Le tangenti e la corruzione sono un altro terreno in cui gli interessi privati e quelli della collettività si scontrano. Le compagnie minerarie e petrolifere riescono spesso a ridurre il costo di acquisto delle risorse naturali corrompendo i funzionari pubblici che si occupano delle concessioni. In pratica, le aziende in molti settori ricorrono alle tangenti per preoccuparsi ogni genere di favore, come la protezione della concorrenza esterna oppure una certa indulgenza in caso di violazione delle normative di sicurezza o di salvaguardia ambientale. Infatti, nei Paesi ospiti dell'investimento manca un'adeguata trasparenza sia in merito ai metodi con cui le società assegnano alle comunità contratti e pagamenti, sia alle trattative con i governi relative a specifici progetti estrattivi, nonché la consultazione *ad hoc* delle comunità.

Quando il guadagno previsto supera i rischi e i costi di essere scoperti, le moderne corporation pensano di avere quasi il dovere di ricorrere alla corruzione, perché è un modo per aumentare i profitti societari ed il guadagno degli azionisti. In economie sofisticate come quella degli Stati Uniti, la corruzione vera e propria è stata sostituita dai contributi elettorali, e il ritorno può essere un cambiamento di politica le cui ramificazioni possono costare alla società molto, ma molto di più. Tra il 1991 e il 2001, quarantuno imprese, tra cui General Electric, Microsoft e Disney, hanno investito 150 milioni di dollari sotto forma di contributi a campagne elettorali e a favore di partiti politici e candidati federali statunitensi, ricevendo in cambio di sgravi fiscali per 55 miliardi di dollari in soli tre anni. Tra il 1998 e il 2004, le case farmaceutiche hanno speso 759 milioni di dollari per imprimere la "giusta direzione" a 1400 leggi del Congresso. I loro successi sono lo specchio dei loro investimenti. Gli Stati Uniti hanno anteposto ad ogni altra cosa gli interessi di

questo settore nelle negoziazioni commerciali e in virtù del disegno di legge sui prodotti farmaceutici destinati ai programmi sanitari non possono negoziare prezzi al ribasso.

In merito all'impatto sociale delle multinazionali sui Paesi in via di sviluppo è necessario valutare cosa accade a livello locale. Giganti come Wal-Mart non partono con l'intenzione di indebolire le comunità in cui aprono i loro punti vendita. Vogliono solo vendere merci a prezzi più bassi e sono proprio i prezzi più bassi che hanno fatto la loro fortuna, cacciando i piccoli negozi e finendo per svuotare la città<sup>12</sup>.

Spesso i piccoli commercianti sono la spina dorsale della comunità locale, e schiacciando i concorrenti, Wal-Mart spezza questa spina dorsale. Una donazione ogni tanto alle istituzioni non basta per compensare il danno, a maggior ragione se si considera quale ruolo importante svolgano le comunità ai fini dello sviluppo delle comunità locali. La rigorosa politica dell'azienda contro le organizzazioni sindacali ci dice che i lavoratori sono spesso sottopagati e questo livellamento dei salari verso il basso influisce sulle retribuzioni di chi lavora nei supermercati concorrenti. La copertura sanitaria di Wal-Mart non prevede cure preventive quali vaccinazioni infantili, vaccini antinfluenzali o visite oculistiche. Di conseguenza i contribuenti si accollano costi che in altri casi vengono pagati dai datori di lavoro.

Il problema delle grandi imprese che non si accollano i costi sociali causati dalle loro politiche esiste in ogni settore, ma ci sono anche diverse ragioni per cui le grandi multinazionali creano problemi più complessi che Adam Smith non poteva essere in grado di prevedere. Le corporation di oggi sono imprese di dimensioni enormi, con decine di migliaia di dipendenti e, sebbene le politiche dell'azienda vengano decise dalle persone che vi lavorano, difficilmente quest'ultime vengono giudicate responsabili delle conseguenze delle loro decisioni. Per i dirigenti dei grandi gruppi è fin troppo facile nascondersi dietro l'azienda. Il governo indiano ha tentato di perseguire legalmente i dirigenti della Union Carbide, responsabile di migliaia di morti a Bhopal<sup>13</sup> a causa dell'esplosione di un impianto chimico nel 1984, ma l'azienda era americana e gli Stati Uniti si sono rifiutati di collaborare. Nel 1991, fu istruito un processo in India contro i dirigenti del gruppo americano, compreso l'amministratore delegato. La vicenda si è conclusa nel settembre 2004, quando il dipartimento di Stato Usa ha respinto la richiesta di estradizione senza fornire alcuna motivazione. La situazione peggiora a causa della responsabilità limitata, che è parte integrante della ragione sociale delle corporation. La responsabilità limitata<sup>14</sup> è un'importante innovazione

---

12 Stiglitz, J, La globalizzazione che funziona, ed. Einaudi, Torino, 2006, pp.213 ss

13 Amnesty International, Diritti Umani-Meno Povertà, Maggio 2009

14 Grazie alla responsabilità limitata chi investe denaro nella società a responsabilità limitata rischia solo in ragione della somma investita, non un centesimo di più. Si tratta di una situazione completamente differente da quelle società in nome collettivo, nelle quali tutti i soci sono congiuntamente responsabili delle azioni degli altri. Se una società di

giuridica e senza di essa, quasi certamente, il capitalismo moderno non si sarebbe potuto sviluppare, ma può avere costi smisurati per la collettività.

Una società mineraria può estrarre l'oro e realizzare profitti enormi per i propri azionisti, ma con la propria attività produce rifiuti velenosi contaminati da arsenico. Dal punto di vista sociale e finanziario, il costo di bonifica del territorio può superare il valore del metallo estratto. Ma quando il problema viene a galla e il governo chiede di risanare l'ambiente, la società mineraria dichiara bancarotta, lasciando tutti nei guai. Le persone, quindi soffrono due volte: per il degrado ambientale e per il costo della bonifica.

L'elenco delle multinazionali responsabili di innumerevoli danni e che non hanno pagato o, solo in parte, è molto lungo. Si pensi alle già citate Union Carbide e Bhopal, la quale ha provocato un disastro in cui 20 000 persone sono morte e 100 000 sono state vittima di danni permanenti alla salute, tra cui affezioni respiratorie, malattie agli occhi e disturbi neurologici e neuromuscolari e problemi al sistema immunitario. La disparità tra l'entità del danno e la quota del risarcimento, pari a 500 dollari per persona, è enorme. Dopo il disastro la Dow Chemical ha rilevato lo stabilimento e tutte le sue attività, ma non si è accollata nessuna delle passività, né delle responsabilità.

Altro caso simile si è avuto in Papua Nuova Guinea a causa della Ok Tedi<sup>15</sup>, una grande compagnia mineraria impegnata nell'estrazione di rame e oro, che ha scaricato ogni giorno 80 000 tonnellate di materiale contaminato nei fiumi Ok Tedi e Fly per una dozzina di anni, periodo durante il quale ha estratto minerale grezzo per un valore di 6 miliardi di dollari. Esaurita la miniera, e ammessa la colpa di aver ampiamente sottovalutato l'impatto ambientale delle operazioni, la proprietà a maggioranza australiana ha preso e se ne è andata, cedendo le proprie azioni al governo locale al quale è toccato anche l'onere della bonifica ambientale. Quando una società non si fa carico del rovescio della medaglia, non ha alcun interesse ad agire in modo responsabile.

Se poi si considerano le dimensioni di una multinazionale rispetto ai Paesi in via di sviluppo in cui operano e la povertà di quest'ultimi, si può constatare che lo squilibrio che essa provoca è accentuato. I paesi in via di sviluppo hanno bisogno dei posti di lavoro creati dalle grandi *corporation*

anche se queste danneggiano l'ambiente o la salute dei lavoratori, e le compagnie minerarie e petrolifere fanno leva proprio su questo sbilanciamento di forze. Ad esempio, le multinazionali in Perù e Thailandia hanno minacciato di andarsene nel caso in cui fossero state approvate leggi nazionali a favore della tutela ambientale; addirittura in Papua Nuova Guinea il governo ha

---

persone commette un errore, in linea di massima tutti i soci sono perseguibili. Il vantaggio di una società collettiva è che ogni socio è motivato a controllare gli altri e che i clienti, sapendolo si fideranno di più

15 Amnesty International, Diritti Umani-Meno Povertà, Maggio 2009

approvato una legge che impediva di perseguire legalmente le società minerarie internazionali fuori dal paese, anche nel caso in cui avessero violato leggi per la tutela della salute, dell'ambiente o dei diritti legali, per paura che questo genere di cause potesse scoraggiare gli investimenti nel Paese. Il problema principale è la mancanza di concorrenza perfetta, infatti se sussistesse quest'ultima, nel caso in cui una società abbandonasse il campo, ne arriverebbero altre. Invece, le barriere d'ingresso sono così elevate, basti considerare il costo da sostenere per aprire una miniera, che se una multinazionale se ne va, non è detto che ne arrivi un'altra.

La globalizzazione ha aggravato la situazione perché la concorrenza tra i paesi in via di sviluppo non fa altro che attirare gli investimenti laddove esistono leggi più permissive in materia di tutela dei lavoratori e dell'ambiente.

La contraddizione è tale che quando le imprese operano in patria, essendo parte del tessuto sociale, sono costrette ad assumersi in parte la responsabilità morale del loro operato, persino in assenza di leggi *ad hoc*; quando, invece, operano all'estero la responsabilità morale sembra attenuata. I dirigenti usano come scusa che le leggi straniere sono tolleranti, che i lavoratori sono fortunati ad aver trovato un'occupazione o che, nel suo complesso, il paese trae comunque un vantaggio dall'investimento. Dopotutto con morte e povertà che la fanno da padrone nei Paesi in via di sviluppo, la vita può sembrare di minor valore e i contadini non mancano di sottolineare come l'aspettativa di vita in India sia più breve e il reddito molto più basso rispetto agli Stati Uniti. Spesso, le multinazionali sostengono che far coincidere gli interessi pubblici con quelli privati non sia compito loro bensì dei governi, i quali per esempio, dovrebbero approvare delle leggi antinquinamento. Ma le grandi imprese la passano liscia comunque, visto che ogni anno finanziano le lobby per garantire l'approvazione di leggi e regolamenti che consentono loro di inquinare come meglio credono e così facendo, continuano a impedire che gli interessi dei privati possano coincidere con quelli della collettività. La politica è parte integrante della strategia aziendale, infatti le grandi imprese esercitano forti pressioni contro le norme ambientali che potrebbero comportare una diminuzione dei loro profitti, e il guadagno derivante da questi investimenti politici è spesso molto più alto di quello realizzabile impiegando il denaro in qualsiasi altro modo.

Secondo Stiglitz, la cosa peggiore è che le grandi imprese hanno capito di poter influire di più sui trattati internazionali che non sulle politiche nazionali.

Nelle democrazie occidentali, c'è stato un tentativo di attenuare gli effetti dei peggiori abusi dell'economia di mercato e un numero sempre crescente di aziende è ora soggetto a normative di carattere ambientale. Ma la segretezza nella quale vengono condotte le trattative commerciali facilita le imprese che vogliono eludere i processi democratici per piegare leggi e regolamenti.

Per esempio,<sup>16</sup>, nascosta tra le righe del Capitolo XI del Trattato di libero commercio del Nord America, elaborato appositamente per tutelare gli investitori americani dall'espropriazione dei loro investimenti, si trova una clausola che prevede il risarcimento di investitori americani in Messico che dovessero subire delle perdite di valore delle loro attività a causa dell'applicazione di una qualche legge. Queste persone possono addirittura rivolgersi a tribunali speciali che stabiliscono l'entità del risarcimento (erogato direttamente dal Tesoro Messicano), anche se le perdite in questione sono il risultato dell'applicazione di una normativa locale più che legittima. Ad oggi, sono stati istruiti procedimenti con richieste di risarcimento che superano 13 miliardi di dollari. La clausola si applica anche agli investitori stranieri negli Stati Uniti che hanno finito così per concedere loro una protezione che i tribunali e il Congresso hanno ripetutamente negato agli investitori americani<sup>17</sup>.

Il forte potere delle multinazionali è accresciuto dall'azione dei governi che contribuiscono alla creazione di cartelli internazionali nel tentativo di promuovere gli interessi nazionali. Si pensi al caso Microsoft; questa è riuscita a conquistare il mercato globale non solo dei sistemi operativi per computer, ma anche di applicazioni chiave come i browser per Internet. Quando Microsoft incorpora un programma come Media Player nel sistema operativo è come se vendesse il programma a costo zero. Nessuna azienda potrà mai farle concorrenza. I tribunali sia negli Stati Uniti, sia in Europa hanno stabilito che Microsoft non solo detiene una posizione dominante, ma anche ne ha abusato. Ciò provoca non solo l'innalzamento dei prezzi, ma frena anche lo sviluppo tecnologico. Con l'ingresso della Microsoft sul mercato, il precedente programma di navigazione per Internet, Netscape, è stato letteralmente schiacciato.

Si dimostra, dunque, che l'incapacità di creare un approccio globale ai cartelli e ai monopoli internazionali sia il risultato di una globalizzazione economica che va troppo veloce rispetto alla politica e che risulta necessaria la riforma del pacchetto di leggi che governano le stesse imprese. Secondo Stiglitz, una soluzione efficace sarebbe questa: di determinate passività deve essere ritenuto responsabile chiunque possieda più del 20% delle azioni di una società, anche se l'azienda in quanto tale è fallita. La responsabilità limitata non deve essere inviolabile: come per i diritti di proprietà, inclusa la proprietà intellettuale, è una creazione dell'uomo, e come tale, nel momento in cui non soddisfa più le esigenze per cui era nata, deve essere modificata<sup>18</sup>.

### 1.3 *Verso la regolamentazione delle condotte delle imprese*

---

16 Stiglitz, J., *La globalizzazione che funziona*, ed. Einaudi, Torino, 2006, pp.213 ss

17 Per ulteriori informazioni consultare *Table of Nafta Chapter XI Investor-State Cases and Claims*, [www.citizen.org/documents](http://www.citizen.org/documents).

18 Stiglitz J., cit., p. 235

Sembra opportuno soffermarsi sulla questione della responsabilità internazionale delle imprese multinazionali e su quali sono stati gli ultimi sviluppi.

Comportarsi bene, per un'impresa multinazionale, equivale ad un vantaggio negli affari, invece, comportarsi male può significare rimanere coinvolti in cause costose. Un comportamento scorretto può danneggiare l'immagine di un'azienda, basti pensare alla pubblicità negativa che si è fatta la Nike quando è venuto alla luce il trattamento riservato ai lavoratori dai suoi fornitori vietnamiti, e lo sdegno suscitato dall'attivista nigeriano Ken-Saro Wiwa, tra accuse di connivenza della compagnia petrolifera anglo olandese Shell con la giunta militare che l'ha condannato a morte.

I dirigenti hanno capito di poter essere tacciati quali responsabili di fatti accaduti anche a migliaia di chilometri dalla loro scrivania, ed eventi come questi hanno portato alla nascita di numerose iniziative volontarie con cui le aziende si sono impegnate a migliorare le condizioni dei lavoratori e delle comunità in cui operano.

Il movimento per la responsabilità sociale delle aziende ha contribuito a cambiare la mentalità di molte corporation e degli individui che lavorano al loro interno, oltre a mettere a punto strumenti che garantiscano il rispetto di questi ideali da parte delle imprese<sup>19</sup>. Tuttavia, essendo quest'ultime esperte nella manipolazione dell'immagine, hanno imparato a parlare di responsabilità sociale anche non impegnandosi su questo fronte. Quindi, occorrono norme più rigorose che impediscano il livellamento verso il basso.

Negli anni '70 e '80, quando i Paesi in via di sviluppo propugnavano la necessità di elaborare *standard* per le imprese multinazionali, al fine di regolarne la condotta e indirizzarne le attività al rispetto degli obiettivi di politica socioeconomica dei Paesi ospiti. Il Progetto di codice di condotta per le imprese transazionali, elaborato dalla Commissione per le Società transazionali ECOSOC nel 1972, era ispirato alle istanze dei Paesi in via di sviluppo dirette all'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale e, per tale ragione non è mai stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; i negoziati in proposito sono terminati nel 1992 senza essere giunti a buon fine.

A partire dagli anni '90, un importante contributo è stato quello adottato da parte delle Nazioni Unite che hanno promosso il rispetto di una serie di regole di condotta per le imprese multinazionali seguendo due approcci complementari<sup>20</sup>:

---

19 Sono state le imprese che hanno aderito al movimento per la responsabilità sociale delle aziende che hanno portato all'adozione nel 1997 negli Stati Uniti del *Foreign corrupt Practices Act* contro la corruzione delle grandi imprese. Tale esempio dovrebbe essere seguito anche da altri Paesi.

20 Sciso E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli ed. Torino, 2007, pp 188 ss.

- da una parte il cosiddetto *VOLUNTARY APPROACH*, ossia una politica volta ad indurre tali società a conformarsi spontaneamente agli standards elaborati a livello nazionale ed internazionale ed a cooperare nella diffusione dei valori di sviluppo sostenibile;

- dall'altro, invece, il *MANDATORY APPROACH*, si è cercato di individuare gli *standard* di condotta suscettibili, a medio e lungo termine, di essere trasposti in strumenti giuridici vincolanti.

Appartiene all'approccio volontaristico il cosiddetto *Global Compact*, istituito nel 1999 su iniziativa del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan. Esso ha introdotto una sorta di partenariato tra Nazioni Unite, Stati membri, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative ed imprese, diretto a promuovere il rispetto spontaneo da parte di quest'ultime dei principi di *good governance*: si tratta di un vero e proprio learning forum nell'ambito del quale un'adeguata tutela dei diritti dell'individuo è possibile solo mediante il coinvolgimento del settore privato.

Inoltre, l'Assemblea Generale delle UN, nella risoluzione "*Towards Global Partnership*" del 15 dicembre 2005, ha ribadito l'importanza di iniziative volontarie nel settore privato, quali appunto il *Global Compact*, per la realizzazione dei *Millennium Development Goals*.

In particolare, nel *Global Compact* è contenuta l'affermazione dei 10 principi guida riferiti a quattro aree diverse:

- i diritti dell'uomo;
- i diritti dei lavoratori;
- l'ambiente;
- la lotta alla corruzione<sup>21</sup>.

L'obbligo a carico delle imprese è di redigere in proposito un rapporto annuale.

Al secondo approccio, appartengono le "*Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*"<sup>22</sup> ed il relativo Commentario, approvati all'unanimità dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite<sup>23</sup> per la

---

21 Il testo del Global Compact è reperibile su [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org) ;

22 E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, Sottocommissione per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business enterprises with regard to Human Rights, 26 agosto 2003, [www.un.org](http://www.un.org).

23 La Sottocommissione delle Nazioni Unite il 20 agosto 1998 aveva istituito un Gruppo di lavoro composto da 5 membri, con l'obiettivo di redigere norme concernenti la responsabilità delle imprese multinazionali in materia dei diritti dell'uomo. Il Gruppo ha rielaborato ed interpretato non soltanto i trattati internazionali, anche gli strumenti non vincolanti adottati dalle organizzazioni internazionali e gli standards di condotta elaborati nell'ambito del settore privato. Nel marzo 2004, la Commissione dei diritti dell'uomo, composta da rappresentanti degli Stati ha ribadito il carattere non vincolante delle Norms e ha precisato di non considerarsi obbligata a svolgere funzioni di monitoraggio circa il loro rispetto. Nello stesso atto la Commissione ha affidato all'Alto Commissario per i diritti dell'uomo il compito di redigere un Report che raccogliesse la prassi relativa alle attuali iniziative in materia di responsabilità delle imprese multinazionali. Il documento è stato pubblicato nel febbraio 2005.

E/CN.4/2005/91, Commission of Human Rights, Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights.

promozione e la protezione dei diritti dell'uomo il 26 agosto 2003, pur non avendo un valore vincolante, sono stati redatti con l'intento di codificare *standard* di condotta suscettibili di essere imposti alle imprese transnazionali anche attraverso specifici meccanismi di controllo e attuazione, ossia le *implementation provisions*.

Le suddette *Norms* si contraddistinguono per un catalogo sintetico e completo dei principi applicabili alle imprese in materia dei diritti dell'uomo e si compongono di quattro parti: il preambolo, l'elenco degli obblighi generali e specifici a carico delle "*transnational corporations and other business enterprises*", una sezione contenente le definizioni ed il commento finale volto a fornire "*a useful interpretation and elaboration of the standards contained in the norms*"<sup>24</sup>. Nella redazione delle suddette *Norms* la principale preoccupazione era che le imprese potessero venir meno agli obblighi elaborati, dissimulando il proprio carattere transazionale attraverso operazioni finanziarie o mediante l'utilizzo fraudolento di negozi giuridici. Pertanto è stata ribadita una definizione di *transnational corporation*, ossia "*an economic entity or a cluster of economic entities*, che svolga attività in più di un Paese, indipendentemente dalla forma giuridica assunta e dal luogo in cui si trovi ad operare.

Al concetto dell'unicità in senso economico aziendale si contrappone la pluralità dei soggetti giuridici, pertanto è stata adottata una nozione ambivalente di "*Transnational corporation*": quest'ultima viene infatti qualificata sia come un *unicum* economico, secondo quanto prevede il Codice di Condotta per le imprese transnazionali dell'ECOSOC, sia come aggregato di diversi soggetti giuridici di diritto interno, enfatizzando la natura finanziaria, personale e contrattuale dei legami esistenti tra società dotate di distinta pluralità giuridica<sup>25</sup>.

L'applicazione soggettiva delle *Norms* si estende anche alle "*other business enterprises*", cioè qualsiasi società, indipendentemente dal carattere nazionale e internazionale e dalla titolarità della proprietà, ovvero a qualsiasi impresa che sia parte della catena distributiva di un determinato bene.

Le *Norms* si presumono applicabili anche a qualsiasi società che abbia rapporti con una *transnational corporation* e le cui attività non abbiano una mera rilevanza locale.

In merito agli obblighi in capo alle multinazionali, le suddette *Norms* non individuano un elenco di veri e propri obblighi giuridici vincolanti per l'impresa, ma prevedono dei parametri etici di condotta suscettibili di diventare obbligatori nei confronti di quest'ultime una volta introdotti negli ordinamenti nazionali o riprodotti negli strumenti contrattuali utilizzati dalle multinazionali. L'effetto auspicato è che una impresa si conformi volontariamente ai principi contenuti nelle *Norms* anche quando lo Stato di appartenenza non sia giuridicamente vincolato al loro rispetto.

---

24 Sciso E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli ed. Torino, 2007, pp 188 ss.

25 Sciso E., *cit.*, p.192.

Nel Preambolo non si distingue tra i trattati internazionali, vincolanti per gli Stati che ne fanno parte, e gli strumenti c.d. di *Soft Law* aventi un valore raccomandatorio e diretti a promuovere uno sviluppo progressivo del diritto internazionale.

La sezione relativa alle “*General Obligations*” sintetizza l’approccio generale delle *Norms* in materia di responsabilità delle imprese transazionali e ribadisce che gli Stati sono comunque titolari della responsabilità primaria relativa alla promozione e alla tutela dei diritti dell’uomo ma anche le imprese, nell’ambito della loro sfera d’azione<sup>26</sup>. Le imprese multinazionali sono tenute al rispetto del principio di *Due Diligence* in modo da evitare che le loro attività possano contribuire direttamente o indirettamente alla violazione dei diritti dell’uomo; non devono, con la loro azione, ostacolare le politiche dei governi dirette a promuovere il rispetto dei diritti dell’uomo. Prima di intraprendere qualsiasi attività, esse dovranno valutarne l’impatto con riguardo all’eventuale violazione dei diritti dell’uomo al fine di evitare possibili abusi.

I redattori non hanno voluto inserire la previsione di una responsabilità delle imprese per la violazione dei diritti dell’uomo, riducendo gli obblighi imposti già dal diritto internazionale<sup>27</sup> ed interno allo Stato. La disciplina contenuta dalle *Norms* non può essere utilizzata dagli Stati per giustificare la loro condotta eventualmente illecita. Tale principio, valido anche per le imprese transazionali qualora fossero quest’ultime a eccepire quale esimente la responsabilità dello Stato, è stato riaffermato nella cosiddetta “*Saving Clause*”<sup>28</sup>.

Gli obblighi specifici contenuti nella parte successiva concernono: il diritto ad un trattamento equo e non discriminatorio, il diritto alla sicurezza personale, il diritto dei lavoratori, il rispetto della Sovranità dello Stato ospite e la protezione dei consumatori e dell’ambiente. Merita una particolare attenzione la sezione relativa al rispetto della sovranità dello Stato ospite, in quanto fornisce gli standards di condotta relativi ai rapporti spesso conflittuali tra l’impresa transazionale e lo Stato ospite. Le imprese sono tenute al rispetto del diritto internazionale e delle leggi, dei regolamenti dello Stato ospite degli investimenti, dovendone incoraggiare lo sviluppo

---

26 “(..) *have the obligation to promote, secure the fulfilment of, respect, ensure respect of and protect human rights recognized in International as well National law, including the rights and interests of Indigenous peoples and other vulnerable groups*”. Cit., E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, Sottocommissione per la promozione e la tutela dei diritti dell’uomo, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business enterprises with regard to Human Rights, 26 agosto 2003, [www.un.org](http://www.un.org).

27 Si pensi ai diversi strumenti giuridici cui rinvia il Preambolo delle Norms: “ Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio; Convenzione contro la tortura, la Dichiarazione dell’Assemblea generale sul diritto allo sviluppo, la *United Nations Millennium Declaration*, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, etc..

28 “(..) *nothing in these Norms shall be construed as diminishing, restricting or adversely affecting more protecting human rights norms, nor shall they be construed as diminishing, restricting or adversely affecting other obligations or responsibilities of transnational corporations and other business enterprises in fields other than human rights*”.

E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, Sottocommissione per la promozione e la tutela dei diritti dell’uomo, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business enterprises with regard to Human Rights, 26 agosto 2003, par. 19, [www.un.org](http://www.un.org)

economico e sociale, e alla considerazione dei diritti delle c.d. popolazioni indigene, in conformità con la *Indigenous and tribal people Convention del 1989*.

I meccanismi previsti dalle *Norms* per l'applicazione del catalogo di obblighi consistono, in primis, nella trasposizione dei suddetti principi, nei propri Statuti ed ad applicarne gli *standards* in tutti i loro rapporti commerciali, esercitando pressione sui terzi contraenti per indurli a conformarsi ai doveri di “*due diligence*” ed interrompendo i rapporti commerciali con quegli enti che agiscono sul mercato violando i diritti dell'individuo. Ad esempio, il meccanismo del “*monitoring and disclosure*” prevede la sottoposizione delle imprese multinazionali a periodici controlli da parte di organismi delle Nazioni Unite o a livello nazionale sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle stesse società. Tuttavia, tale sistema non è stato mai applicato e la Commissione dei diritti dell'uomo si è espressamente chiamata incompetente a svolgere qualsiasi funzione al riguardo.

In capo alle multinazionali, le *Norms* istituisce, inoltre, il dovere di corrispondere un risarcimento pronto, efficace ed effettivo alle persone fisiche o giuridiche che subiscano un pregiudizio in conseguenza di una loro condotta illecita. Spetta invece agli Stati introdurre nella normativa interna.

L'aspetto innovativo delle *Norms* consiste nel coinvolgere le società multinazionali nella promozione dei diritti dell'uomo. Gli Stati sono tuttavia restii a recepirle nel proprio ordinamento, pertanto l'oggettiva difficoltà del giudice interno di procedere nei confronti di entità economiche composte da una pluralità di autonome persone giuridiche operanti sulla base di leggi diverse hanno determinato una vera e propria lacuna nel sistema della tutela dei diritti umani. Da questo punto di vista le *Norms* pur non avendo valore vincolante, contribuiscono a definire i contenuti della responsabilità sociale d'impresa.

Il meccanismo di attuazione mediante la trasposizione nei contratti di diritto privato stipulati dalle imprese con altri operatori commerciali degli *standards* favorisce il rafforzamento della tutela dei diritti dell'uomo attribuendo alle imprese multinazionali il ruolo di *International law makers*.

Il recepimento delle *Norms* in una vera e propria Convenzione internazionale sembra un progetto tutt'altro che imminente poiché come sottolinea il Rapporto della Commissione dei diritti dell'uomo gli azionisti delle multinazionali preferiscono l'approccio volontaristico dell'*OECD Guidelines*.

La scarsa incisività degli strumenti giuridici esistenti in ambito OIL, nonché l'inefficacia dell'approccio sanzionatorio unilaterale da parte degli Stati hanno evidenziato la debolezza del c.d. *mandatory approach* e sottolineato l'opportunità, invece di un approccio basato sull'adesione volontaria delle imprese a comportamenti “responsabili”.

Sul piano internazionale infatti sembra prevalere tale approccio, come dimostrano da un lato, l'ampia elaborazione di principi e linee guida non vincolanti da parte di organizzazioni internazionali settoriali quali l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)<sup>29</sup> e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE)<sup>30</sup>; dall'altro il fallimento della proposta di inserimento di una clausola sociale all'interno del WTO, in modo tale da assicurare il rispetto di valori non-strettamente commerciali. In attesa dell'adozione di strumenti a carattere volontario da parte delle imprese multinazionali sono significativi i modelli di "etichettatura sociale dei prodotti", elaborati da alcune organizzazioni non governative, nonché gli sforzi dell'*International Standardization Organization*" diretti a mettere a punto entro il 2008 una norma ISO 26000 sulla responsabilità sociale delle imprese<sup>31</sup>.

La clausola sociale è uno degli strumenti di accettazione volontaria, il cui contenuto può variare in funzione dell'accordo entro il quale viene apposta.

Sulla base di tale clausola possono essere garantite preferenze tariffarie a condizione che vengano garantiti determinati diritti sociali o, al contrario essere negate agevolazioni o venire limitata l'importazione di prodotti provenienti da Paesi poco rispettosi dei diritti sociali.

Ulteriori strumenti sono le etichette sociali e i codici di condotta, il cui successo è spesso connesso alla fiducia riposta nelle dinamiche di mercato e al rafforzamento della figura del consumatore critico e dei benefici che l'impresa può ottenere da comportamenti responsabili. In

---

29 L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha promosso a partire dal 1995 una campagna per la ratifica delle Convenzioni e dei principi OIL da parte degli Stati membri. Si tratta dei *core labour standards*, richiamati nella stessa Dichiarazione OIL, ossia la libertà di associazione, il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio; l'abolizione del lavoro minorile e delle discriminazioni in materia di lavoro. Ai sensi della Dichiarazione l'obbligo per gli Stati membri di rispettare e promuovere i diritti in essa iscritti deriva dalla stessa adesione degli Stati all'Organizzazione. La Dichiarazione è considerata dunque un'interpretazione autentica della Costituzione dell'OIL, mettendo in luce *l'opinio iuris* in merito al rispetto dei diritti dell'uomo. Essa potrebbe costituire un punto di partenza per l'elaborazione di codici di condotta autonomi da parte delle stesse imprese multinazionali. Inoltre essa è stata utilizzata per emendare nel 2000 la Dichiarazione tripartita dei principi dell'OIL sulle imprese multinazionali e sulla politica sociale, adottata nel 1977 e definita "tripartita" perché si rivolge congiuntamente alle imprese multinazionali, ai governi e ed ai lavoratori.

30 Nel 2006 è stato introdotto il "*Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*" ossia lo strumento OCSE per la sensibilizzazione sui rischi destinato alle imprese operanti in aree dal governo debole. Una zona "*weak governance*" è una regione in cui lo Stato non svolge o svolge in maniera limitata la funzione regolativa che gli spetterebbe in un tale contesto, le imprese multinazionali si trovano confrontate con particolari sfide. Perciò il Comitato Investimenti dell'Ocse ha elaborato delle raccomandazioni comportamentali. Lo strumento consiste in un catalogo di domande di cui gli organi dirigenziali di un'impresa dovrebbero occuparsi prima di effettuare degli investimenti nelle regioni di cui sopra. Questo catalogo viene considerato una fonte di informazioni supplementare ed è anche uno strumento utile per la valutazione dei casi. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

In generale le linee guida OCSE sono suddivise per ambito tematico nei seguenti capitoli: Concetti e principi, Principi generali, Pubblicazione di informazioni, Occupazione e relazioni industriali, Ambiente, Lotta alla corruzione, Interessi del consumatore, Scienza e tecnologia, Concorrenza e Fiscalità.

31 L'*International Standardization Organization* ha avviato sin dal 2005 un'attività di orientamento che dovrebbe portare alla messa a punto, nel 2008, di una norma tecnica, indicata con la sigla ISO 26000 che conferirà le linee guida armonizzate e riconosciute a livello internazionale in materia di responsabilità sociale delle imprese.

e, basata sulle migliori pratiche e conforme alle dichiarazioni e convenzioni delle Nazioni Unite e dell'OIL, rilevanti in materia. La norma o "standard" ISO 26000 non dovrebbe contenere, invece, requisiti che consentano il suo utilizzo a scopi certificativi e non dovrebbe consistere in una norma sui sistemi di gestione, a differenza delle precedenti norme ISO 9000 e ISO 14000. [www.iso.org](http://www.iso.org)

riferimento all'etichettatura sociale occorre distinguere gli *standard* e le regole tecniche prescritti in materia dalle legislazioni nazionali dai nuovi tipi di standard più elevati, ma non vincolanti che gli Stati, gli organismi internazionali, le imprese, le ONG hanno individuato nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. In generale l'etichetta sociale fornisce al consumatore informazioni precise su determinate *performances* ambientali dell'impresa o contiene notizie sulla manodopera impiegata nella produzione<sup>32</sup>.

In ambito UE, la Commissione europea dal 2001, con il Libro Verde, ha promosso un approccio europeo alla responsabilità sociale delle imprese, attivando, sulla base di una Comunicazione del 2002, l'*European Multi-Stakeholder Forum*, uno spazio di confronto permanente tra i diversi *stakeholders*. Il metodo volontaristico, d'altro canto, sembra essere preferito, dalle stesse imprese multinazionali, che sempre più spesso percepiscono la possibilità di trarre vantaggi in termini di competitività dall'adozione volontaria di comportamenti responsabili sul piano ambientale e sociale; tali comportamenti costituiscono un *quid pluris* rispetto agli obblighi e ai diritti che le imprese sono tenute a rispettare con riferimento in particolare alla tutela dei diritti umani.

## CAPITOLO 2

### **LE POPOLAZIONI INDIGENE: DEFINIZIONE, CLASSIFICAZIONI E LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI LORO DIRITTI**

Avuto modo di approfondire nel Capitolo 1 la questione relativa alle multinazionali, nel Capitolo che segue si sposterà l'attenzione sull'impatto delle loro attività sulle popolazioni indigene. Prima di procedere a tale trattazione, bisogna capire che cosa si intende per "indigeno" e in cosa consistono la loro rivendicazioni.

#### **2.1 Definizione di popolazione indigena**

Le popolazioni indigene sono circa 370 milioni di persone che vivono in almeno 70 Paesi<sup>33</sup>, differenziati in moltissimi gruppi e sottogruppi<sup>34</sup>. Il 70% vive in Asia e nella zona del Pacifico.

---

32 Tra le iniziative per una etichettatura sociale che hanno goduto di un certo successo si possono ricordare quella avviata dalla *Fairtrade Labelling Organizations-International* e quella da *Transfair*. Si tratta di organizzazioni che svolgono una funzione di certificazione ed etichettatura dei prodotti provenienti dal Sud del mondo. Si tratta di organizzazioni che svolgono una funzione di certificazione ed etichettatura dei prodotti provenienti al Sud del mondo, attraverso la concessione di un marchio di qualità etica, ponendosi su un piano di alterità rispetto ai produttori provenienti dal Sud del mondo e agli importatori e distributori del Nord. Tali organizzazioni concedono l'uso di un'etichetta sociale a importatori e distributori che accettino condizioni particolarmente favorevoli ai produttori del Sud del mondo.

33 UN 2002; UNESCO 2002 *statistics*; [www.un.org](http://www.un.org)

34 IFAD, *IFAD Policy on engagement with Indigenous Peoples*, EB 2009/97/R.3, 4 August 2009, [www.ifad.org](http://www.ifad.org).

L'IFAD, nell'ambito d'azione dell' *IFAD Strategic Framework*, ha individuato nelle popolazioni indigene un *target* proprio a causa della marginalizzazione economica, sociale, politica e culturale nella quale si trovano. Grazie all'esperienza del Fondo nella lotta contro la povertà ed il degrado delle zone rurali, esso ha potuto collaborare con le comunità indigene, persino quelle in zone meno accessibili, lasciandosi guidare da nove principi fondamentali: a)

Solo in America Latina ci sono almeno 400 differenti comunità indigene, ciascuna con una propria lingua e cultura. Non si è in grado di disporre di una stima esatta a causa delle difficoltà incontrate nel comprendere chi sono gli indigeni, in quanto “*no single accepted definition of Indigenous Peoples that captures their diversity exists*”<sup>35</sup>.

Originariamente, erano considerate indigene quelle comunità esistenti prima di una successiva colonizzazione; nel 1989, l’Organizzazione Internazionale del Lavoro ha formulato una apposita definizione:

“*Auto-identification by Indigenous Peoples will be considered as the fundamental criterium to determine the groups for whom the principle of this convention will apply*”<sup>36</sup>.

L’art. 1 del Patto delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali riconosce il diritto all’auto-determinazione quale capacità di scegliere liberamente il proprio status politico e di perseguire liberamente lo sviluppo economico, sociale e culturale; esso è stato ripreso dall’art. 1 del Patto sui diritti Civili e Politici e dall’art. 3 della UN *Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, conosciuta come UNDRIP. Le nove sezioni della suddetta Dichiarazione sono:

- il preambolo (24 parr.);
- I Parte: Principi generali (artt 1-6) tra i quali figurano i diritti collettivi, il principio di non discriminazione, il diritto all’auto-determinazione, partecipazione e nazionalità;
- II Parte sulla Vita, Integrità e Sicurezza (artt. 7-11). Sono ricompresi i diritti alla vita, contro l’assimilazione forzata e la ricollocazione non volontaria, ed il previo e informato consenso;
- III Parte concernente l’identità spirituale, linguistica e culturale, nonché i diritti degli indigeni (artt. 11-16);
- IV Parte relativa ai diritti all’educazione, all’informazione e al lavoro (artt. 15-17);
- V Parte sulla partecipazione politica, il diritto allo sviluppo, ai sistemi politico, economico e culturale e alle norme del diritto consuetudinario, i diritti delle donne, dei bambini e dei disabili, nonché il diritto alla salute (artt. 18-24);
- VI Parte comprendente i diritti alla terra, ai territori e alla risorse (artt. 25-30);

---

*cultural heritage and identity as assets, b) free, prior and informal consent, c) community driven development, d) land territories and resources, e) indigenous peoples’knowledge, f) environmental issues and climate change, g) access to market, h) empowerment and i) gender equality.* IFAD ha inoltre incentivato la *Indigenous Peoples Assistance Facility* istituendo nuovi strumenti di apprendimento e di diffusione della conoscenza mediante la creazione di un *indigenous forum*.

35 UNDP (2003) “*About Indigenous Peoples: Definition, Who is considered to be indigenous?*”, [www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles.html](http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles.html).

36 OIL, Convenzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro sulle popolazioni indigene e tribali nei Paesi Indipendenti, n° 169, art. 1.1, 1989, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

-VII Parte relativa ai diritti alla proprietà intellettuale, al diritto del previo, libero e informato consenso prima dell'approvazione di progetti e di spostamenti delle suddette popolazioni indigene, ai diritti a negoziare i trattati (artt. 31-37);

-VIII sul Miglioramento (artt. 38-43);

-IX relativa alle Limitazioni .

Tra i citati diritti contribuiscono a definire l'identità delle popolazioni indigene: il diritto allo sviluppo autodeterminato, ossia di decidere il tipo di sviluppo da realizzare sulle proprie terre e sui propri territori, secondo le priorità nell'ambito delle proprie tradizioni e le concezioni di benessere; in secondo luogo, il diritto al libero, previo e informato consenso, che consiste nell'acconsentire o meno, in modo libero, all'avviamento di progetti, con la consapevolezza delle diverse implicazioni che i medesimi progetti comportano nel loro svolgimento.

Nonostante le diverse caratteristiche di ciascun gruppo, due sono i principali requisiti che contraddistinguono un popolo indigeno:

-il mantenimento di una certa continuità storica con le comunità che abitavano già prima le terre dove si sono sviluppate le società coloniali e gli Stati moderni;

-il secondo aspetto concerne l'abissale differenza della loro identità sociale e culturale da quella appartenente ai gruppi dominanti presenti negli stessi territori. La conservazione della loro tradizione e la tutela della loro cultura è per gli indigeni di estrema importanza<sup>37</sup>.

Il legame con la terra è un altro fattore rilevante nella formulazione della nozione di "indigeni", non solo perché è fonte della loro sopravvivenza, anche per il profondo significato spirituale che le è stato conferito. L'art. 25 dell'UNDRIP recita "*Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual and material relationship with lands, territories, waters and coastal seas and other resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and to uphold their responsibilities to future generations in this regard*".

Il sistema di valori di alcune comunità indigene è basato sulla stretta relazione con l'ambiente in cui sono immerse che attribuisce loro un ruolo speciale di garanti della tutela delle risorse naturali e della biodiversità, mantenendole intatte per secoli.

In seno alle Nazioni Unite, lo *United Nations' Working Group on Indigenous Populations*<sup>38</sup> nel 1986 adottò la seguente definizione: "*Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now*

---

37 IFAD, *Indigenous Peoples*.

38 Già dal 1984 il suddetto gruppo che si riunisce annualmente ha accolto le mozioni delle popolazioni indigene di Asia e Africa, sia dei territori che non hanno subito la dominazione delle potenze europee ( China, Tailandia e Giappone) sia quelli che al contrario l'hanno subita (India e Malesia).

*prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity; as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems*<sup>39</sup>.

Il portavoce dello *UN's Working Group* conclude, riconoscendo che i fattori che le moderne Organizzazioni internazionali e gli esperti legali hanno considerato rilevanti per comprendere il concetto di “indigeno” includono:

- a) *priority in time with respect to the occupation and use of a specific territory;*
- b) *the voluntary perpetuation of cultural distinctiveness, which may include aspects of language, social organisation, religion and spiritual values, modes of production, laws and institutions;*
- c) *self-identification, as well as recognition by other groups, or by State authorities, as a distinct collectivity;*
- d) *an experience of subjugation, exclusion or discrimination, whether or not these conditions persist.*

Più di recente la suddetta definizione è stata ribadita da Josè Martinez-Cobo, *Special Rapporteur to the Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*.

Nella raccomandazione N° VIII, la Commissione per l'Eliminazione della discriminazione razziale ha adottato un'importante dichiarazione secondo la quale la composizione di un gruppo “*shall, if no justification exists to the contrary, be based upon self-identification by the individual concerned*”<sup>40</sup>.

Significativa la definizione di popolazione indigena riscontrabile nell'art. 8 della *United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* che è stata rivista dalla Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite in occasione dell'*International Decade of Indigenous People*”.

Nonostante le dispute tra i vari Paesi in merito alle nozioni di “indigeno”, alcuni giuristi internazionali, d'accordo con le stesse comunità indigene, sono giunti a chiarire che è del tutto inutile che soggetti terzi, non appartenenti alle comunità indigene, continuino a sforzarsi per elaborare a tutti i costi una definizione unica. In linea con questa posizione, la già citata Commissione nel rapporto sui diritti e le libertà fondamentali delle popolazioni indigene ha affermato che: “*As regards individual membership, indigenous communities usually apply their own criteria, and whereas some States do regulate individual membership, it has become*

---

39 E/CN.4/Sub.2/1986/7, ved. [www.un.org](http://www.un.org).

40 *General Recommendation VIII concerning the interpretation and application of article 1, par. 1 and 4 of the Convention (1990)*. La Commissione aveva ribadito quanto affermato nella raccomandazione in merito al caso degli Inughuit con riguardo alla *Thule Air Base*. La Commissione aveva valutato con particolare sospetto le negazioni da parte della Danimarca dell'identità e dell'esistenza degli Inughuit come una comunità etnica separata e aveva richiamato la raccomandazione XXIII sugli indigeni, la VIII sull'applicazione dell'art. 1, relativo all'autodeterminazione e la XXIV, con riferimento all'art. 1 dello standard internazionale.

*increasingly accepted that the right to decide who is or is not an indigenous person belongs to the indigenous people alone. Nevertheless, it must be recognized that membership in indigenous communities implies not only rights and obligations of the individual vis-à-vis his or her group, but may also have legal implications with regard to the State. In the design and application of policies regarding indigenous peoples, States must respect the right of self-definition and self-identification of indigenous people”*<sup>41</sup>.

Di recente sono state riconosciute nella condizione di “indigeno” alcune comunità in Asia e Africa, che, prima delle ultime sessioni dello *United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues* dove è stata proprio ampliata la portata di tale nozione, non erano ricondotte ad essa.

Allo stesso modo, la Commissione Africana sui Diritti Umani ha recentemente istituito un gruppo di lavoro sugli indigeni, il quale ha operato prima di tutto confermando l’esistenza di popolazioni indigene sul continente africano, mediante il criterio del principio all’auto-riconoscimento, come era stato già suggerito dalla Convenzione 169 dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>42</sup>.

La stessa Banca asiatica per lo sviluppo ha adottato una politica sulle popolazioni indigene, nonché, alcuni governi Asiatici come le Filippine, il Nepal e la Cambogia, accettando di attribuire l’appellativo “popolazioni indigene” ad alcuni gruppi etnici presenti nei loro territori.

## **2.2 Classificazioni di Indigeni**

Volendo fornire maggiori informazioni sulle diverse categorie di indigeni, è possibile effettuare una distinzione tra quattro classi principali:

- 1.i pastori-nomadi;
- 2.i cacciatori e raccoglitori;
- 3.coloro che migrano dalle aree rurali;
- 4.coloro che sono costretti a doversi spostare perché espulsi forzatamente dai propri territori<sup>43</sup>.

1) I pastori in genere si trovano in zone dove la limitata disposizione di suolo, la stagione delle piogge, nonché altre condizioni atmosferiche concedono loro minori possibilità di utilizzare in modo efficiente e sostenibile la terra rispetto alla scelta successiva di praticare l’allevamento di bestiame itinerante. La pastorizia diventa l’unica fonte in grado di assicurare la sopravvivenza, ma può essere praticata solo in modo itinerante, in quanto le condizioni agro-ecologiche degli

---

41 *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, Mr. Rodolfo Stavenhagen, submitted pursuant to Commission resolution 2001/57. UN Doc. E/CN.4/2002/97, par. 100.

42 *Conceptual Framework Paper (2nd Draft) By the Working Group on the Rights of Indigenous Peoples/Communities in Africa of the African Commission on Human and Peoples’ Rights*, 20 December 2002, pp. 6-7

43 Altarelli V., *Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements*, Seminario, 11 Maggio 2009.

apezzamenti di terra destinati al pascolo e delle relative risorse, essendo variabili e non costanti nelle diverse stagioni, non sono in grado di assicurare alla comunità dei pastori nomadi stili di vita socio-economica che ne favoriscano la sedentarietà. Si spiega perchè l'allevamento di bestiame itinerante diventa la fonte di sussistenza e di sviluppo economico nelle zone aride e semi aride dove tale fenomeno si è concentrato.

Gli spostamenti si basano su due criteri: da un lato, l'alternanza delle stagioni e dall'altro, il principio della proprietà comune delle risorse naturali, in particolare dei pascoli, regolati secondo il diritto consuetudinario e la prassi dalle istituzioni e dalle autorità locali, le quali sono guidate da una maggiore conoscenza.

La strategia di sopravvivenza dei nomadi consiste nel dirigersi verso zone molto lontane rispetto ai luoghi di partenza, dalla savana alla steppa, dalle pianure verso gli altipiani, dalle terre asciutte ed aride verso quelle umide, a seconda della stagione; si pensi, ad esempio, ai pastori dell'Africa Sub-Sahariana, agli abitanti delle regioni montuose e fredde dell'Asia e del Sudamerica. Si consideri che le risorse dei c.d. *rangelands* sono eterogenee, in quanto disperse, temporanee, in quanto stagionali, variabili nel tempo e non prevedibili, poiché sottoposte agli effetti dei cambiamenti climatici. Ad esempio, la produttività dei pascoli nelle regioni aride è molto bassa e da ciò dipende in modo variabile la concentrazione di vita animale e vegetale<sup>44</sup>. Si spiega lo scarso utilizzo delle risorse sugli altipiani in Asia Centrale e in Sudamerica durante la stagione invernale, soggetta a frequenti nevicate e basse temperature.

Inoltre si potrebbe fare un'altra distinzione in merito agli spostamenti, distinguendo due diverse tipologie: quelli "orizzontali" e quelli "verticali"; sono a prevalenza orizzontali i movimenti che si realizzano, ad esempio, nella regione del Sahel in Chad dove la transumanza nord-sud è dettata dalla disponibilità di acqua; i movimenti verticali avvengono invece nelle zone montuose.

Ulteriore differenza è quella tra movimenti "normali" e quelli in circostanze di emergenze, come siccità, conflitti, ecc.

Lo stile di vita di tali comunità e il loro modello di sviluppo economico e di gestione delle risorse è considerato dal resto della "civiltà" così irrazionale da dover essere ricostruito entro uno schema di sviluppo nuovo. Tale concezione ha spesso indotto ad interventi esterni sul sistema e sulle strategie dei gruppi nomadi del tutto illogici, in quanto, essendo in contrasto con il loro stile di sopravvivenza, hanno peggiorato la disponibilità delle risorse ed hanno esposto gli stessi gruppi a crescenti vulnerabilità. In realtà il capitale umano e sociale di tali comunità indigene è enorme se si considera la vasta e radicata conoscenza delle dinamiche agro-ecologiche sui campi da pascolo, il possesso della quale diventa il fattore cruciale per applicare le strategie di sopravvivenza in quel

---

44 Idem.

contesto. Il capitale sociale poggia sull'insieme di valori morali religiosi, tradizioni, schemi, doveri e responsabilità attorno ai quali ruota la gestione dell'intero sistema pastorizio. Ad esempio, attraverso il principio di reciprocità riguardante l'uso dei pascoli, i suddetti fattori consentono di assicurare l'accesso alle risorse a più gruppi di nomadi nei periodi di necessità, ad esempio in caso di conflitti. Le aree soggette alle pratiche di transumanza sono il 25 % del territorio globale, costituendo il 66% del terreno arido africano, parte della penisola arabica, delle zone montuose dell'Asia e dell'America Latina.

La produzione pastorizia fornisce più del 10 % della produzione di carne mondiale e sostiene circa 180 milioni di famiglie di pastori e le loro mandrie le quali sono costituite da circa 1 miliardo di capi di cammelli e di bestiame.

2) La seconda categoria di indigeni è quella degli *hunters and gatherers*; questi due appellativi sono riferiti di solito a quei gruppi la cui caratteristica peculiare consiste nel garantire la propria sussistenza mediante la caccia e la pesca di animali che vivono allo stato selvaggio e la raccolta delle piante commestibili, senza praticare l'agricoltura. Lo stile di vita di tali soggetti è associato a quello tipicamente condotto nel periodo Paleolitico o Mesolitico, tuttavia, tale associazione significherebbe semplificare troppo lo stile di vita in questione etichettandolo come "primitivo".

La struttura sociale è rappresentata dal semplice *clan* o tribù, formato da un min di 10 ad un max di 30 individui; laddove le risorse abbondano, è possibile vedere questi piccoli gruppi raccogliere, stagionalmente, insieme ed assumere temporaneamente la forma di una comunità di 100 persone. Di solito, l'organizzazione sociale si basa su di un intreccio di rapporti egualitari, non gerarchici; questo si verifica soprattutto quando le tribù sono nomadi, non ponendosi il problema della gestione del *surplus* di cibo. A tal proposito, per distinguere i gruppi di *hunters and gatherers* si guarda ai "*return systems*". Lo studioso James Woodburn usa due categorie: "*immediate return*", per individuare i clan nei quali prevale il sistema egualitario, e "*delayed return*", tipico di quello non egualitario.

Nel primo modello, il cibo viene consumato nel giro di uno o, al massimo, due giorni da quando è stato procurato; invece, nel secondo caso, gli indigeni riescono a conservare il *surplus*. L'uguaglianza non si riflette nei rapporti tra i due sessi ed esiste la divisione del lavoro tra uomo e donna, secondo la quale l'uomo caccia e la donna raccoglie i frutti e le piante; questa regola non è priva di eccezioni proprio in virtù delle diverse culture cui appartengono le tribù. Ad esempio, nelle Filippine, presso il *clan* degli Aeta, circa l'85% delle donne caccia, e lo fa catturando la stessa quantità di cacciagione degli uomini. Le indigene Aeta praticano la caccia in gruppo e col supporto di cani ed hanno un tasso di successo pari al 31% , più degli uomini, per i quali è solo

del 17%. Inoltre, il tasso cresce a 41% quando gli indigeni Aeta, maschi e femmine, combinano le loro forze insieme.

E' stato constatato che anche presso gli Ju'/hoansi, in Namibia, le donne aiutano gli uomini nella caccia, avendo il compito di rintracciare le prede.

Le varie culture e le profonde differenze tra i *clan* di cacciatori e raccoglitori impedisce di individuare un'unica "tipologia" le cui caratteristiche accomunino allo stesso modo tutti i gruppi sparsi tra i continenti. In generale si può cogliere una tendenza alla mobilità delle suddette comunità, data la loro dipendenza dalle risorse naturali che l'ambiente circostante offre, esaurite le quali sono costretti a spostarsi per assicurarsi la l'approvvigionamento necessario alla sopravvivenza. Solo in alcune zone situate lungo la costa nord-occidentale del Pacifico, dove l'ambiente è costantemente produttivo, riescono ad insediarsi in modo permanente e stabile. I raccoglitori e cacciatori spesso hanno imparato a manipolare consapevolmente il paesaggio, tagliando e bruciando le vegetazione indesiderata e favorendo la crescita di piante utili. La tecnica del "tagliare e bruciare" viene utilizzata persino per creare l'*habitat* giusto per convivere con animali domestici. Le suddette attività, per quanto non assimilabili del tutto a quelle praticate in un regime di vera e propria agricoltura, rappresentano comunque una forma di "addomesticamento", infatti, oggigiorno, la maggior parte dei raccoglitori e cacciatori dipende dalle fonti di cibo che sono soggette allo "addomesticamento", cioè prodotte part-time o commerciate con beni acquisiti nella foresta.

In Amazzonia, le tribù vivono in "isolamento volontario", ma sono esposte a rischi maggiori di estinzione rispetto ad altri gruppi, ad esempio, per effetto di una malattia contagiosa. Sebbene gli Stati proteggano tali popolazioni mediante le legislazioni nazionali, esse non sono del tutto impermeabili ed immuni ai crescenti rischi di un mondo globalizzato. Questa categoria di indigeni va incontro ad una serie di pericoli, perché sono vulnerabili, marginalizzati e invisibili, considerati su di un gradino più basso rispetto agli "esseri umani", talvolta ridotti in schiavitù.

Un episodio esemplare è stata la guerra civile nel 2003-2004 avvenuta nella Repubblica Democratica del Congo durante la quale i Pigmei sono stati vittime di cannibalismo; nella provincia di North Kivu, esso è stato praticato dai *les Effaceurs*, un *clan* che ha usato tale atrocità con l'intento di ripulire il territorio da coloro che avevano aperto "le porte" allo sfruttamento minerario. In tale circostanza è stata interpellata la Corte Penale Internazionale per accertare la violazione dei diritti umani. Si consideri che il Congo ha una percentuale di popolazione Pigmea compresa tra il 5 ed il 10 % della popolazione totale e la maggior parte di essa viene rapita alla nascita e ridotta in schiavitù dalla componente Bantu, secondo una secolare prassi che i signori

Bantu chiamano “tradizione degna d’onore”. Una legge che dovrebbe garantire maggiore protezione ai Pigmei è in attesa di essere varata e sottoposta al voto dal Parlamento del Paese.

3) Alla terza categoria di indigeni<sup>45</sup> appartengono coloro che migrano verso le aree urbane. Le ragioni della migrazione sono differenti esse vanno dall’erosione delle risorse naturali alla estromissione coatta dai loro territori. Il fenomeno è concentrato in modo maggiore in America Latina, dove in alcuni Paesi interessa il 50% della popolazione indigena. Esse si trovano a fare i conti con la discriminazione sul lavoro, nell’educazione, nel sistema sanitario, ecc. e l’unica alternativa positiva è costituita dalla solidarietà entro la rete di *networks* di altri indigeni che si sono insediati prima in città.

4) Ai *forced resettlements* possono essere ricollegate due circostanze:

- lo sfruttamento delle risorse minerarie da parte di compagnie ed industrie estrattive<sup>46</sup>;
- il cambiamento climatico.

Il fenomeno si è manifestato originariamente a causa della prima ipotesi, ma, dato che nella “era dello sviluppo a tutti i costi” i governi occidentali non hanno affatto adottato misure regolatrici del consumo e della produzione “sostenibili”, oggi suscita maggiore preoccupazione lo stesso *forced resettlement* causato dal cambiamento climatico. Alla luce di un’analisi corrente gli individui che aspettano di essere ricollocati potrebbero crescere rapidamente; ad esempio, si considerino le popolazioni che abitano la zona dell’Artico: la regione è e sarà la più suscettibile al cambiamento climatico in quanto la riduzione dei ghiacciai ed il conseguente innalzamento del livello delle acque comporterà l’assottigliamento della superficie abitabile.

I cambiamenti nelle zone dove si concentra la vegetazione, le modifiche nella composizione della stessa e nella varietà delle specie animali, nonché il crescente impatto di tempeste, stanno diventando tutti fattori d’ostacolo alla sopravvivenza delle popolazioni artiche. In Alaska, 20 comunità di individui hanno già avviato il *displacement* nei mesi precedenti.

L’immagine seguente fornisce un quadro dei cambiamenti che caratterizzeranno il pianeta nei prossimi anni<sup>47</sup>:

---

45 Altarelli V., *Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements*, Seminario, 11 Maggio 2009.

46 Si rinvia al Cap. 3 l’approfondimento della questione.

47 Il prospetto è tratto da Altarelli V., *Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements*, Seminario, 11 Maggio 2009.

# Projected changes in Sea Levels

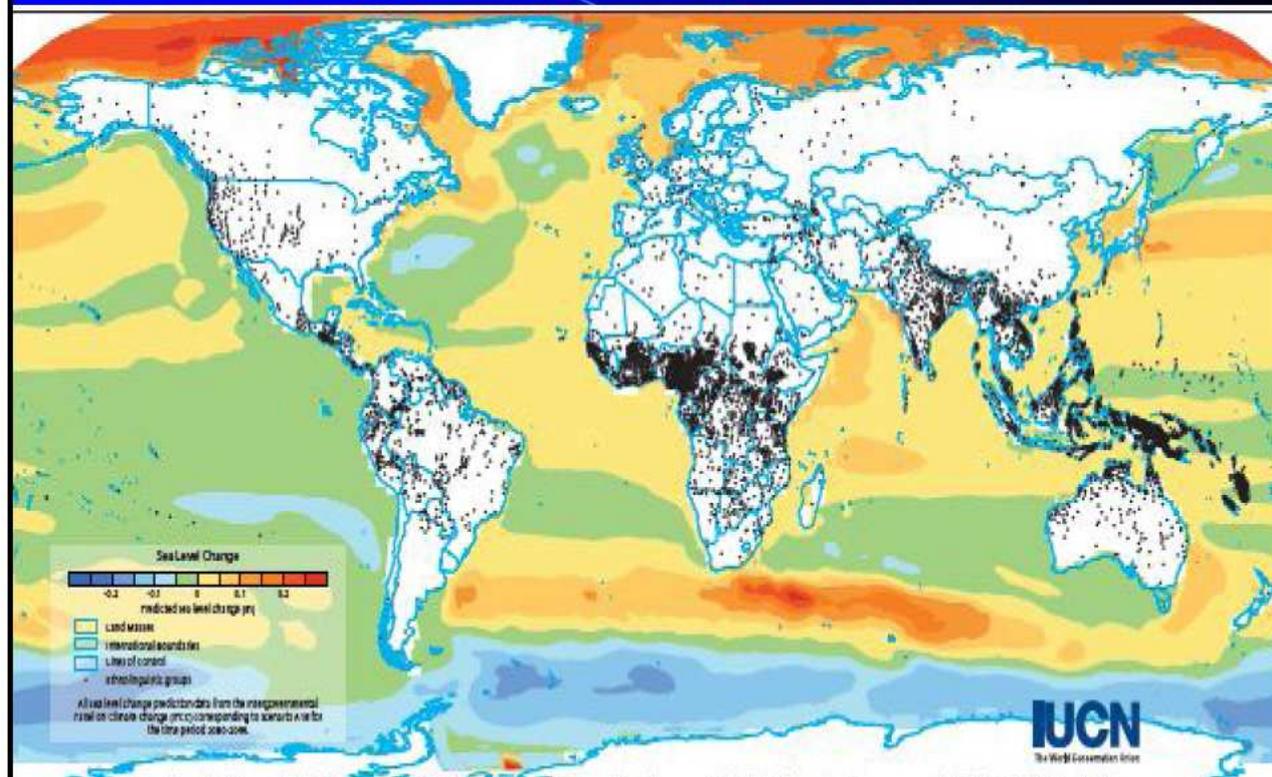


Immagine 2: Fonte Seminario Altarelli V., *Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements*, 11 Maggio 2009

Dando uno sguardo alla mappa sovrastante, le regioni a più alto rischio di cambiamento sono, oltre al già menzionato Artico, i Caraibi ed il Mediterraneo, l'Amazzonia ed il Sud del Cile e dell'Argentina, il Sudafrica, alcune isole del Pacifico, nonché altre isole sparse lungo la costa dell'Asia e dell'Australia.

Il *global climate change* comporterà una redistribuzione delle risorse naturali necessarie per la sopravvivenza delle popolazioni indigene, quindi la ricollocazione delle medesime, a seconda della disponibilità di cibo, di legna per il fuoco, di piante medicinali per la cura della salute, di fibre per i vestiti, ecc. Senza dubbio, pur non volendo sottovalutare la capacità di adattamento degli indigeni, sarà inevitabile la loro maggiore vulnerabilità psico-fisica e socio-economica.

## 2.3 Uno sguardo sulla attuale condizione delle popolazioni indigene

Secondo una visione generale, gli indigeni rappresentano circa un terzo delle 900 milioni di persone più povere al mondo, concentrati nelle aree più povere della terra, più impervie e meno ospitali per l'uomo. Sulla base dei tradizionali indici di misura della povertà è stato calcolato che il 15% di essi vive sotto il limite minimo di povertà.

In quei Paesi dove è stato possibile comparare il livello di indigenza dei gruppi tribali con il resto della popolazione dominante, gli indicatori di povertà hanno rilevato *gap* crescenti. Per esempio, in quattro Stati dell'America Latina, durante i dieci anni nei quali si è assistito ad un calo della stessa, paradossalmente tra le popolazioni indigene si è registrato non solo il più alto grado di povertà, addirittura un più esteso divario rispetto alla restante popolazione. In Vietnam e in India, la povertà viene associata alle minoranze etniche e tribali. Nello Stato di Odessa, l'indice è stato del 92% ed è aumentato tra il 1993-1994 ed il 1999-2000. In Africa, alcune comunità rurali, inclusi i *nomadic pastoralists* e gli *hunter-gatherers* sono stati esclusi dalle politiche e dai programmi nazionali, in particolare a causa della difficoltà nell'ottenere dati specifici circa il loro numero e le loro condizioni di vita. Da un lato, il complesso sistema ha reso tali gruppi del tutto incapaci di adattarsi al cambiamento avvenuto a livello globale, dall'altro la pressione sulle tradizionali economie è aumentata negli ultimi dieci anni, erodendo i loro territori e le loro risorse a causa della ricerca di nuove fonti di energia, della costruzione di strade e di altre infrastrutture per fronteggiare la crescita dell'occupazione.

La povertà e la perdita sia dei territori che delle risorse ad essi connessi è stato dovuto a politiche e regolamentazioni avverse al tradizionale uso della terra, caratterizzate da frequenti discriminazioni nel mercato del lavoro, dove la segmentazione e gli ostacoli linguistici e culturali non hanno consentito agli indigeni di rivestire posti occupazionali dignitosi. Nelle aree rurali, il credito viene spesso negato poichè le regole bancarie stabiliscono che la terra gestita dalla collettività non può essere ipotecata.

Isolati dal progresso del resto mondo, incontrano difficoltà persino nell'accesso al cibo, all'educazione, alle cure mediche e gli sforzi sono quasi sempre finalizzati a preservare la propria identità culturale.

Per essi è del tutto impossibile poter influenzare le decisioni politiche, le leggi e le istituzioni, anzi il principio del consenso libero, preventivo e informato<sup>48</sup>, che richiede la partecipazione delle popolazioni indigene in tutte le fasi del processo decisionale, della progettazione, dell'attuazione e della valutazione di qualunque attività che riguardi i loro diritti ed interessi, viene quasi sempre trascurato. Il loro consenso inoltre, deve essere cercato ed ottenuto senza ricorrere a mezzi coercitivi e deve essere previsto un periodo di tempo sufficiente per fare in modo che tutti gli interessati ne vengano messi a conoscenza, ricevano informazioni in merito, discutano su tutti gli

---

48 Il principio del consenso libero, preventivo ed informato è enunciato nella Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulle popolazioni indigene e tribali nei Paesi Indipendenti e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene. Esso è stato sviluppato anche in documenti emessi dal Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale.

aspetti e raggiungano un accordo. Il consenso deve essere manifestato chiaramente, in conformità con le strutture decisionali delle popolazioni indigene coinvolte<sup>49</sup>.

Ciò a maggior ragione per il fatto che quei progetti realizzati senza il consenso delle comunità locali ha avuto il più delle volte effetti devastanti<sup>50</sup>.

Le stesse privatizzazioni della maggior parte dei servizi pubblici, compresi quelli essenziali per la realizzazione dei diritti umani, ad opera degli Stati in nome dell'efficienza economica, non hanno garantito che l'erogazione degli stessi avvenisse senza discriminazione. Ad esempio, nel 2004 *ActionAid* ha scoperto che la gestione privata dell'acqua a Dar es Saalam, la capitale della Tanzania, non forniva le comunità più povere e aveva determinato l'aumento dei prezzi nelle aree servite, senza un corrispondente miglioramento della fornitura o della qualità del servizio.

Oltre a ciò, gli Stati hanno progressivamente indebolito l'attività di vigilanza su tali servizi; la deregolamentazione fondata sulla promessa che sarebbero stati gli stessi fornitori privati a vigilare sulla erogazione dei medesimi ha creato un contesto che opprime coloro che sono già emarginati. Le comunità povere che vivono negli insediamenti abitativi precari per ottenere acqua, persino non potabile e trasportata con dei camion, devono pagare prezzi molto più alti rispetto a quanto pagano le comunità benestanti per l'acqua potabile che ricevono direttamente in casa dall'acquedotto. Senza la prospettiva di un incentivo è improbabile che le aziende, le quali lavorano per il profitto, forniscano i propri servizi alle comunità a basso reddito. Quando lo fanno, possono adottare procedure eccessivamente onerose, discriminatorie o rapaci verso componenti di quelle comunità. Quando gli Stati privatizzano non possono venir meno ai propri impegni come il rispetto, la tutela e la realizzazione dei diritti umani. Ogniqualvolta privatizzi l'acqua, la sicurezza o qualsiasi altra funzione pubblica, lo stato deve osservare scrupolosamente questi obblighi. La privatizzazione non deve necessariamente essere realizzata a spese dei diritti umani. E' sufficiente che ogni contratto di pubblico servizio comprenda le necessarie tutele per garantire che le aziende private opereranno nell'ambito del diritto internazionale, garantendo i diritti umani. Inoltre, le imprese che forniscono servizi essenziali devono essere sotto la stretta sorveglianza degli Stati per non incorrere in comportamenti discriminatori nei confronti delle persone che non sono in grado di pagare per tali servizi. Dunque, i medesimi contratti di pubblico servizio non possono essere

---

49 Amnesty International, *Imprese diritti umani e povertà*, in *Diritti Umani=Meno Povertà*, Maggio 2009.

50 I Lubicon, indigeni del Canada Occidentale, vivono in un'area ricca di giacimenti petroliferi e di gas. Quando negli anni '70 è iniziata la corsa al petrolio, i Lubicon vivevano quasi solo di agricoltura, la caccia con le trappole forniva un introito sufficiente e la foresta e l'ecosistema idrico provvedevano in pratica a tutti i bisogni dei Lubicon. L'estrazione ha provocato una drastica riduzione della fauna e ha seriamente danneggiato la caccia, la pesca e la raccolta di cibo e piante medicinali. Nei primi quattro anni di sfruttamento petrolifero delle terre la percentuale delle famiglie Lubicon il cui reddito principale proveniva dai sussidi dell'assistenza sociale federale è salita dal 10 al 90%. Nel 2007, il Relatore speciale delle Nazioni Unite per l'alloggio adeguato ha rilevato che i Lubicon "sono stati buttati fuori con la forza, le terre vengono loro tolte, l'area è sempre più inquinata". Ved. Amnesty International, *Imprese diritti umani e povertà*, in *Diritti Umani=Meno Povertà*, Maggio 2009.

una scappatoia per permettere agli Stati di chiamarsi fuori dai propri obblighi verso i diritti umani<sup>51</sup>.

Sulla base di quanto illustrato, è di facile intuizione che circa due terzi della popolazione mondiale non ha modo di accedere alla giustizia in maniera significativa.

L'incapacità degli Stati a costruire e a mantenere sistemi giuridici efficaci mina alla base la potestà della legge e viola il diritto delle vittime ad ottenere un rimedio efficace. Nel 2008 la Commissione per il rafforzamento della capacità giuridica dei poveri del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite ha ribadito tale idea e nel dicembre dello stesso anno l'Assemblea delle Nazioni Unite ha adottato il Protocollo opzionale al Patto internazionale diritti economici, sociali e culturali, il quale rappresenta un importante passo in avanti perché stabilisce un meccanismo internazionale che offre un canale per un rimedio giuridico a coloro che non sono in grado di ricorrere alla giustizia nei propri Paesi.

Le istituzioni, espressione del gruppo dominante, esercitano una forte pressione per l'assimilazione di tali popolazioni entro la propria cultura, attuando strategie per modificare la loro lingua, la loro religione, i loro costumi e le loro tradizioni; ciò perché esse vengono considerate una minaccia per l'unità culturale. Di conseguenza, le autorità centrali del Paese non riconoscono le istituzioni tradizionali o i consigli locali indigeni, rendendo inevitabile lo scoppio di guerre civili.

Tuttavia, non sono mancati casi in cui i governi locali hanno riconosciuto alle comunità indigene maggiori garanzie. Si pensi alla *Panchayat Extension to Scheduled Areas* in India e all'*Ancestral Domains Act* nelle Filippine, considerati due pietre miliari per quanto riguarda la garanzia di un diritto alla sicurezza della terra per le popolazioni indigene e tribali. Infatti, mediante il primo provvedimento la costituzione indiana concede la proprietà di prodotti come erbe, piante, miele, minerali e fonti d'acqua di minore importanza all'Assemblea dei villaggi; e attribuisce al villaggio di gestire l'acqua, la terra e le foreste.

Il secondo atto adottato nelle Filippine riconosce il concetto di terre ancestrali e stabilisce accordi finalizzati alla costituzione di un servizio d'ordine nella comunità per il controllo e la gestione della terra, dell'acqua e delle altre risorse naturali. Tali accordi conferiscono alle popolazioni indigene il diritto esclusivo di coltivare e di utilizzare i prodotti della foreste, i minerali e le fonti d'acqua di minore importanza e di assegnare le terre secondo i propri costumi.

Per concludere, l'immagine<sup>52</sup> che segue consente di comprendere quali sono le componenti che contraddistinguono le popolazioni indigene, ciascuna delle quali dovrebbe ottenere un'adeguata tutela e riconoscimento.

---

51 Amnesty International, *Imprese diritti umani e povertà*, in *Diritti Umani=Meno Povertà*, Maggio 2009.



Immagine 3: Fonte Doyle, C., *Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanism & Networks*, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines

#### 2.4 *Le lacune nel sistema di protezione e tutela delle popolazioni indigene a livello internazionale*

Quello che non si comprende è che una popolazione indigena può costituire una fonte di ricchezza per l'intera comunità, non un pericolo. Si pensi all'importanza che essa ha conferito al metodo delle coltivazione itinerante e alternata che permette di ottenere piante medicinali ed un raccolto sostenibile di cibo, foraggio e legname dalle foreste. Solo rafforzando questo metodo essa ha potuto garantirsi una costante sicurezza del cibo, potendo così accrescere il numero delle famiglie e incoraggiare l'autostima. Inoltre, allo stesso modo, creando mercati in cui sono concentrati gli scambi tra le comunità indigene e altri acquirenti ad esse esterni, esse hanno potuto accrescere i benefici e ridurre i livelli di povertà. Pertanto le economie nazionali e locali hanno potuto beneficiare in modo significativo dei contributi delle popolazioni indigene al turismo e alla vendita dei prodotti naturali. Il sistema di conoscenze da esse sviluppato costituisce a tutti gli effetti un contributo al patrimonio culturale dell'umanità<sup>53</sup>.

In merito alla salvaguardia della lingua, va sottolineato come sia necessario includerla negli *education curricula* dei giovani indigeni, essendo degna di tutela in qualità di patrimonio dell'umanità. L'UNESCO ha stimato che esistono oltre 5000 lingue parlate dalle comunità tribali e che metà tra quelle originarie di tutto il mondo si sono estinte nel corso di 100 anni, a causa della standardizzazione operata dalla globalizzazione.

---

52 Doyle, C., *Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanism & Networks*, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines.

53 Altarelli V., *Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements*, Seminario, 11 Maggio 2009.

Nonostante il rafforzamento delle Organizzazioni non governative di indigeni che ha permesso loro di accrescere la propria capacità di negoziazione con altri soggetti, essi sono alla ricerca di un maggior riconoscimento internazionale, in particolare del diritto di partecipare alla definizione degli accordi su questioni che *in primis* li riguardano.

Pur essendo la comunità internazionale giunta al chiaro riconoscimento delle comunità indigene nell'agenda delle iniziative relative alla tutela dei diritti umani, le strategie di riduzione della povertà a livello internazionale non hanno sempre e in modo costante, conferito particolare rilievo e priorità alla loro condizione.

*“An ILO study on the extent to which indigenous peoples’ issues were covered in national poverty papers (PRSPs) showed that for the 14 countries analysed, most PRSPs acknowledged a disproportionate representation of indigenous peoples among the poor, but virtually no recommendations were made to address this disparity”*<sup>54</sup>.

Le popolazioni indigene non sono citate neppure nella formulazione dei *Millennium Development Goals (MDGs)* sia a livello nazionale che internazionale, dimostrando che essi non si sono focalizzati sulle questioni che toccano da vicino le comunità indigene, come per esempio l'accesso alla terra o i loro diritti in generale, predisponendo degli obiettivi *ad hoc*.

A livello internazionale, l'impegno IFAD con le organizzazioni indigene costituisce quello più riuscito, nonostante sia comunque recente. Nel 2002 la conferenza preparatoria tenutasi a Bali in vista del *2002 World Summit on Sustainable Development* di Johannesburg ha segnato l'inizio della collaborazione con la coalizione di indigeni del mondo. Nello stesso anno si tenne il primo incontro dello *United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII)*<sup>55</sup> e da allora l'IFAD ha avuto un ruolo attivo nelle sue sessioni annuali supportando il segretariato del Forum e creando l'*Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues*.

In particolare, il Fondo ha potuto maturare una conoscenza maggiore delle comunità indigene, cogliendo la necessità di un differente approccio per ciascuna di esse, a seconda dei relativi bisogni. L'IFAD ha colto l'importanza della diversità delle comunità rurali e tribali che sta alla base del sistema di valori e che pertanto costituisce l'assetto sul quale poggiare un potenziale

---

54 Tomei, M., *Indigenous and Tribal People: An ethnic audit of selected poverty reduction strategy papers*, ILO, Geneva, 2005.

55 Più di recente l'UNPFII ha adottato un rapporto nel corso dell'ottava sessione tenutasi dal 18 al 29 Maggio 2009, nel quale ha raccomandato al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite di autorizzare l'incontro di un gruppo di esperti per discutere sul tema *“Indigenous Peoples: development with culture and identity; art. 3 and 32 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”* e di presentare le relative conclusioni nel corso della nona sessione dell'UNPFII. Tra i punti all'ordine del giorno di tale sessione, si possono scorgere le tematiche relative all'aggiornamento della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti degli Indigeni e al dialogo con lo *Special Rapporteur* sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli indigeni; alla promozione del dialogo con le sei agenzie delle Nazioni Unite ed i fondi. Per approfondire, E/2009/43 E/C.19/2009/14 in [www.un.org](http://www.un.org).

progetto economico di sviluppo<sup>56</sup>. L'elemento chiave per procedere in tal senso è la partecipazione diretta nel migliorare i programmi di sviluppo in modo da dare una risposta immediata ai problemi locali e da conseguire gli obiettivi secondo un punto di vista tipicamente "indigeno".

Il diversificato ambiente nel quale ogni comunità indigena è immersa deve costituire il punto di partenza per comprendere quali opportunità economiche possono essere sfruttate. Ad esempio, questo comporta la ricerca e l'adattamento della produttività e del miglioramento tecnologico, i micro-finanziamenti, ed il supporto alle piccole imprese, nonché le nuove opportunità di sviluppo alternativo per le giovani generazioni a partire dalla valorizzazione delle risorse naturali, come l'ecoturismo e la produzione di prodotti medicinali e alimentari. Inoltre, se la perdita della terra rappresenta la maggiore causa di povertà rurale e di debolezza delle comunità indigene, limitando le possibilità di sviluppo e portando alla disintegrazione culturale e alla marginalizzazione, i programmi IFAD hanno mirato proprio a rafforzare la capacità di controllo sulle loro risorse naturali. L'IFAD ha anche imparato che solo riformando le tradizionali istituzioni di governo, in particolare in relazione ai crescenti conflitti a causa della gestione dei territori, si potrà dare maggior spazio alle comunità indigene nel processo decisionale e nella negoziazione con le altre parti, sia le autorità locali e nazionali, sia gli appartenenti al settore privato<sup>57</sup>.

### ***2.5 Il diritto alla terra: la "maledizione" dei territori appartenenti alle popolazioni indigene sotto la legge della globalizzazione***

*"For indigenous peoples, securing of their customary to ancestral lands is indispensable to their right to self-determination, cultural integrity and identity. Unfortunately, these and other groups that till the land and depend on it for their survival have least access to it"*<sup>58</sup>.

Si ritiene che solo migliorando "l'accesso alla terra" si potranno risolvere i più gravi problemi sociali, quali la disoccupazione nelle campagne, la povertà, la carenza di cibo, la migrazione dalle campagne verso le città e l'instabilità politica. Infatti, il c.d. accesso alla terra è la causa principale di conflitti armati, violenza a livello locale, corruzione e *internal displacement*.

---

<sup>56</sup> IFAD, *IFAD Policy on engagement with Indigenous Peoples*, EB 2009/97/R.3, 4 August 2009, [www.ifad.org](http://www.ifad.org).

<sup>57</sup> Il *Cuchumatanes Highlands Rural Development Project* in Guatemala ha supportato le comunità locali esistenti nella elaborazione e nell'aggiornamento delle leggi, nonché ha conferito loro gli elementi per riformare il sistema amministrativo. In questo modo esse sono in grado di partecipare alle fasi di progettazione, controllo e miglioramento dei piani finalizzati allo sviluppo del territorio. Inoltre, è stato rafforzata la loro capacità di negoziare con le autorità locali e nazionali, e gli esponenti del settore privato. [www.ifad.org](http://www.ifad.org).

<sup>58</sup> Lucas, Francis B., Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) Chairperson, in *"Securing the Right to Land: A CSO Overview on Access to Land in Asia"*, Quezon City, Philippines, 2009. ANGOC è un'associazione regionale costituita da 20 *networks* di organizzazioni non governative locali e nazionali, fondata nel 1979. E' attiva in Asia e si batte per una maggiore sicurezza alimentare, la riforma agraria, un'agricoltura sostenibile, una maggiore partecipazione alle decisioni politiche e un'attività di sviluppo rurale.

Sulla base di tale presupposto, si comprende la straordinaria importanza di una riforma agraria per la rassegnazione delle terre, oggetto di numerose campagne, tra le quali *Land Watch Asia* per quanto riguarda i territori di Cambogia, India, Bangladesh, Indonesia, Nepal e Filippine. Essa non solo mira alla promozione dello sviluppo equo e sostenibile nelle aree rurali, anche ad una riforma del sistema politico attraverso iniziative politiche e legislative *ad hoc*.

Nella maggioranza dei casi, gli indigeni non possiedono neppure il diritto giuridico, legalmente riconosciuto, a vivere sulla terra dalla quale dipende la loro sopravvivenza, ad utilizzare le risorse che per secoli hanno gestito in maniera sostenibile. Tali risorse sono addirittura sfruttate da soggetti stranieri con scarsi vantaggi per la gente locale e con poca attenzione alla tutela dell'ambiente. In particolare, sono le medesime istituzioni politiche nazionali a riservare agli indigeni un trattamento discriminatorio, sottraendo loro la terra e negando l'accesso alle risorse per cederla invece a stranieri in nome della realizzazione di progetti che dovrebbero garantire maggiori benefici, ma che finiscono per lasciare gli indigeni in una situazione di totale degrado. "La maledizione" dei territori dove vivono gli indigeni è che sono ricchi di risorse naturali, pertanto su di essi si concentra l'interesse commerciale straniero di sfruttamento, per la regolazione del quale e per la tutela dei diritti alla proprietà intellettuale degli indigeni sono richiesti strumenti giuridici *ad hoc*<sup>59</sup>.

Secondo uno studio condotto dall'Unesco nel 2002<sup>60</sup>, i governi nei Paesi in via di sviluppo si trovano a fare i conti con un costante dilemma: proteggere le risorse naturali che sono alla base della sopravvivenza delle comunità tribali e lo sfruttamento di tali risorse quale fonte di danaro per ovviare agli enormi debiti accumulati negli anni. Infatti, in Stati come Australia, Canada e Nuova Zelanda, gli obblighi discendenti dagli accordi commerciali internazionali sono diventati l'ostacolo principale per i governi impedendo loro di onorare gli impegni nei confronti degli Indigeni in materia di terra e accesso a quanto essa contiene<sup>61</sup>. Per tal ragione sembra del tutto fondato l'interrogativo: "*Globalisation has the potential to be a powerful force in the decolonisation of Indigenous peoples or to extend and reinforce colonial processes? For Indigenous peoples, globalisation presents fresh challenges as well as new opportunities for success?*"<sup>62</sup>.

---

59 In India, per esempio, quando il *Tropical Botanical Garden* ed il *Research Institute* hanno derivato una droga dalla pianta *Trichopus zelanictus* con l'aiuto della tribù locale Zani, era stato aggredito un accordo di licenza che assicurava che il 50% di tutte le *royalties* sarebbe stato conferito alla comunità. Ved. IFAD, *Indigenous Peoples*.

60 UNESCO (2002), *International Decade of the World's Indigenous People*, [www.unesco.org/culture/indigenous/index.html](http://www.unesco.org/culture/indigenous/index.html).

61 Havemann P., "Introduction: Comparing Indigenous peoples' rights in Australia, Canada and New Zealand", 1999, in Havemann (Ed) *Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada and New Zealand*, Oxford University Press, Auckland.

62 Smith, C. & Ward, "Globalisation, Decolonisation and Indigenous Australia", in *Australian Aboriginal Studies*, 2000, cit. in Bruce, J. "Indigenous Youth", for Oxfam, [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

La Dichiarazione di Rio del 1992 riconosce il diritto degli Stati a sfruttare le proprie risorse, tuttavia non è previsto che ciò avvenga a scapito dei diritti umani delle comunità indigene; si ricordi che l'art. 1 della suddetta dichiarazione mantiene "l'uomo", come il punto di partenza dello sviluppo.

In particolare è possibile rinvenire nel diritto internazionale consuetudinario il fondamento della legittima appartenenza delle risorse naturali alle stesse popolazioni indigene, in condizione di parità con gli Stati<sup>63</sup>.

In generale il regime dell'appartenenza pubblica delle risorse sovrastanti e sottostanti il suolo secondo il diritto internazionale consuetudinario è legittimato dal principio della sovranità territoriale; per affermare che esiste un vero e proprio diritto degli individui si fa riferimento parimenti alla permanente sovranità sulle stesse risorse naturali e al concomitante diritto di disporre liberamente dell'ecosistema entro il quale si vive e di quanto esso offre. Quest'ultimo diritto ha trovato pieno riconoscimento nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a partire dalla prima negli anni '50<sup>64</sup> ed è passato, anche se ambiguamente, nell'ambito della fattispecie "*peoples and nations*" e riferito alla decolonizzazione e all'autodeterminazione. A seguito del processo di indipendenza, il diritto è stato sempre più espresso, nonostante le diverse eccezioni, come diritto dei Paesi in via di sviluppo e, successivamente, come diritto degli Stati incorporato in una serie di accordi multilaterali. Nel dettaglio, la fattispecie include il diritto al possesso, all'uso e alla gestione delle risorse naturali, a determinare liberamente il loro controllo, la ricerca e lo sfruttamento dei siti, alla loro conservazione, a regolare gli investimenti stranieri e alla nazionalizzazione, nonché alla espropriazione delle proprietà.

Tuttavia la sovranità territoriale riconosciuta in via generale allo Stato non è assoluta, ma sottoposta ad altri principi e regole di diritto internazionale, e non solo, infatti essa deve essere esercitata in conformità con l'interesse di sviluppo nazionale, assicurando benefici all'intera popolazione, con il dovere di aver riguardo alla protezione ambientale e al rispetto dei diritti e degli bisogni degli indigeni. Tale approccio è stato recepito nei Patti delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e su quelli politici e civili (ICCPR)<sup>65</sup>; in particolare l'art. 47 dell'ICCPR e l'art. 25 dell'ICESCR, che alludono alla permanente sovranità delle popolazioni indigene sulle risorse naturali quale diritto ereditato dei popoli, sono stati riconosciuti di fondamentale importanza da Ted Moses, Grande Capo del Gran Consiglio dei

---

63 Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

64 Res.523 (VI) e 626 (VII), 12 gennaio 1952 e 21 Dicembre 1952, Assemblea Generale, in [www.un.org](http://www.un.org).

65 Turku: Institute for Human Rights, *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Abo Akademy University, 2000, pp. 67-84, 76-77, cit in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

Crees<sup>66</sup>: “When I think of self-determination, I think also of hunting, fishing and trapping. I think of the land, of the water, the trees, and the animals. I think of the land we have lost. I think of all the land stolen from our people. I think of hunger and people destroying the land. I think of the dispossession of our peoples of their land. ... The end result is too often identical: we indigenous peoples are being denied our own means of subsistence.( ...) We cannot give up our right to our own means of subsistence or to the necessities of life itself. (...) In particular, our right to self-determination contains the essentials of life – the resources of the earth and the freedom to continue to develop and interact as societies and peoples”.

La Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha monitorato il progressivo riconoscimento del diritto all'autodeterminazione delle popolazioni indigene, nonostante esso sia valido per tutti i popoli, non estendibile solo alle situazioni coloniali, secondo la previsione della ICCPR. La Commissione nelle Osservazioni Conclusive del quarto *Report* periodico sul Canada ha richiamato la conclusione della *Royal Commission on Aboriginal Peoples* nella quale si enfatizzavano i requisiti per la piena autodeterminazione, tra i quali la libera gestione delle risorse naturali<sup>67</sup>.

---

66 Moses, T. *The Right to Self Determination and its Significance to the Survival Of Indigenous Peoples in Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Abo Academy University, 2000, pp. 67-84, 76-77, cit in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

67 Ulteriori approfondimenti sulla libertà riconosciuta agli indigeni di sfruttare liberamente le risorse naturali sono rintracciabili nella constatazione della Commissione sui diritti economici, sociali e culturali del 2002 che, prendendo atto della fattispecie dell'art. 1 par. 2 del relativo Patto delle UN del 1966, secondo la quale le popolazioni non dovrebbero essere private dei mezzi di sussistenza, ribadisce l'impegno degli Stati a garantire un adeguato accesso all'acqua ai fini della loro sopravvivenza e la loro sicurezza. In particolare lo sfruttamento delle risorse da parte degli indigeni viene considerato come elemento per determinare liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale.

La Dichiarazione UN del 1986 sul Diritto allo Sviluppo prevede che la piena determinazione di un popolo può essere realizzata in conformità a quanto disposto da entrambi i Patti del 1966; la Carta Africana sui Diritti Umani e dei Popoli del 1981 rappresenta un altro trattato che dispone la garanzia per i popoli indigeni di usufruire dell'ecosistema nel quale sono inseriti e di quanto esso offre. Nel 2002 la Commissione africana sui diritti umani e dei popoli ha accordato il diritto all'autodeterminazione ad un gruppo componente la popolazione nigeriana, nonostante in generale tale diritto sia stato oggetto di restrizioni in merito alla sua applicazione nei confronti di gruppi o minoranze che lo abbiano invocato per ragioni semplicemente secessioniste. Le ragioni della Commissione sono fondate sulla condotta anticostituzionale del governo nigeriano che ha autorizzato lo sfruttamento petrolifero del territorio degli Ogoni ad investitori stranieri. Le autorità nazionali hanno infatti il dovere primario di non pregiudicare il godimento dei diritti del gruppo tribali costitutivi della popolazione sulla quale esercitano la propria sovranità. Con riguardo alla materia socio-economica, devono consentire il pieno utilizzo delle risorse in loro possesso sia in un regime di proprietà privata che collettiva. La Proposta delle Nazioni Unite di un Codice di Condotta sui Diritti Umani indirizzato alle compagnie prevedeva nella sezione “*Respect for National Sovereignty and the Right of Self-Determination* che le compagnie avrebbero dovuto riconoscere e rispettare le legislazioni nazionali, i regolamenti, le pratiche amministrative e l'autorità statale nell'esercizio del controllo sulle risorse del Paese nel quale le compagnie avrebbero deciso di operare. Inoltre, avrebbero dovuto aver riguardo alle popolazioni indigene e alle minoranze, prendendo in considerazione il loro rispettivo diritto di sviluppare, controllare, proteggere e usare le loro terre, la loro proprietà culturale e intellettuale. A partire dalle espressioni di diritto di autodeterminazione e di libero utilizzo delle risorse, nel testo si è discusso sulla loro eventuale estensione al sottosuolo, ipotesi avvalorata dal diritto internazionale consuetudinario in materia.

Nello studio condotto dalle Nazioni Unite sull'eventuale proposta di un codice di condotta sui diritti umani per le compagnie multinazionali, la posizione dell'organizzazione era a favore di un riconoscimento della permanente sovranità sulle risorse naturali alle medesime popolazioni indigene a partire dalle seguenti ipotesi:

- gli indigeni hanno subito la colonizzazione in senso economico, politico e storico;
- hanno sofferto a causa di ineguale e ingiusti accordi economici;
- il principio della permanente sovranità sulle risorse naturali è necessario per equilibrare i campi economico e politico e per proteggerli dalle pressioni degli accordi economici;
- gli indigeni hanno il diritto di contribuire al proprio sviluppo e alla realizzazione di questo diritto. Pertanto, la sovranità sulle loro risorse è prerequisito essenziale.
- le risorse naturali in origine appartenevano alle comunità indigene<sup>68</sup>.

L'ultimo punto citato ha messo in evidenza la connessione tra i diritti delle popolazioni indigene ed il possesso tradizionalmente detenuto dei territori e delle medesime risorse allocate su di essi. Si precisa che tali diritti sussistevano già prima di un riconoscimento dello Stato e sono stati in larga misura definiti da norme indigene sulla base di una prassi e di costumi ancestrali attuati. Il mancato riconoscimento di tali leggi da parte delle autorità statali ha significato una violazione del diritto di autodeterminazione e la crescente discriminazione razziale.

Un altro aspetto che va preso in considerazione è la nozione di "risorse" di solito usata nelle formulazioni degli strumenti normativi internazionali nella giurisprudenza, adeguata e appropriata spiegazione. L'art. 15, par. 2 della Dichiarazione 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro specifica che nei casi in cui lo Stato ribadisce la propria proprietà dei minerali e del sottosuolo, il termine "risorse" deve essere inteso nel senso di includere anche le risorse del sottosuolo, a maggior ragione in quei casi in cui il possesso dei minerali può essere sottratto ai privati secondo il diritto interno. Inoltre, è proibita la discriminazione contro le popolazioni indigene laddove a cittadini non indigeni viene consentito di possedere minerali<sup>69</sup>.

Alla luce di questa trattazione sembrerebbe possibile individuare una condizione di piena titolarità degli indigeni per quanto riguarda il possesso e la proprietà delle risorse naturali presenti sul loro territorio, in virtù di quel principio di diritto internazionale consuetudinario della sovranità

---

68 *Indigenous peoples' permanent sovereignty over natural resources. Working paper by Erica-Irene Daes, former Chairperson of the Working Group on Indigenous Populations.* UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/23, at para. 6, in [www.un.org](http://www.un.org); G.A. Res. 41/128 of 4 December 1986, *Declaration on the Right to Development*.

69 Secondo le giurisdizioni nei sistemi a *common law*, la maggior parte del *British Commonwealth*, in assenza di adeguate e specifiche norme di espropriazioni, i diritti riconosciuti ai minerali in superficie si riconoscono anche alle risorse minerarie presenti nel sottosuolo. Ad esempio nel caso *Delgamuukw v. British Columbia*, Lamer della Corte Suprema Canadese ha ricompreso nella titolarità degli aborigeni i diritti sui minerali nonché lo sfruttamento dei territori dove sono allocate. La proprietà degli indigeni sulle risorse del sottosuolo entro le riserve è stata riconosciuta a pieno dal governo degli Stati Uniti e del Canada.

permanente detenuto allo stesso modo dagli Stati. Tuttavia, l'unico limite è che le comunità indigene costituiscono un oggetto, non un soggetto del diritto internazionale; al massimo possono essere considerati come un soggetto emergente del diritto internazionale, ancora alla ricerca di un formale riconoscimento. Senza impegnarsi nella questione giuridica relativa alla differenza tra oggetti e soggetti, esistono soluzioni nella giurisprudenza internazionalistica. Nel caso delle risorse naturali, la classificazione delle stesse come oggetto o soggetto del diritto internazionale non ostacola l'esercizio dei diritti degli indigeni nell'ambito della tutela dei diritti umani, né attenua la portata dei doveri in capo ad attori non statali relativi al rispetto, alla protezione e al perseguimento degli stessi.

La *Youth Parliament's Youth Commission into globalisation (IYP Commission)* ha affrontato la questione del diritto alla terra dal punto di vista delle nuove generazioni di indigeni, alle quali è stato del tutto negato, se si considera che sono le più interessate dal fenomeno del *displacement*: nel 90% dei casi lo sfruttamento delle risorse si traduce nell'estromissione e nel *forced resettlement* dei giovani indigeni dai luoghi d'origine. Secondo dati risalenti al 1999, nei 180 casi rilevati gli individui coinvolti sono circa 280 milioni, numero che potrebbe raddoppiare se si analizzano i preoccupanti effetti derivanti dalle crescenti produzioni di monoculture di *biofuel*.

Si consideri il caso delle Filippine dove la costruzione di dighe ha causato lo spostamento forzato della comunità indigena che abitava la *Cordillera region*<sup>70</sup>. Spesso le regole alla base del sistema economico globale sembrano avere un impatto negativo sulle vite di tali comunità. Infatti, secondo la *South Asian Youth Action (SAYA)* “Numerous trade agreements made by multilateral, International bodies such as the World Trade Organization have placed the rights of indigenous people below that of transnational corporations to make profits”<sup>71</sup>.

Se è vero che la globalizzazione si è manifestata con l'egemonia delle imprese multinazionali e che la responsabilità primaria è attribuita alle singole nazioni, resta tuttavia la consapevolezza che le istituzioni finanziarie multilaterali possono fare di più per proteggere i diritti degli Indigeni.

Per esempio nelle Filippine si è sviluppata negli ultimi anni l'industria del turismo; sostenuto dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale il governo filippino ha accolto l'ecoturismo come fonte di reddito crescente per il Paese. Ciononostante, i costi dell'industria globale del turismo hanno superato di gran lunga i benefici per gli abitanti della regione della Cordillera, in quanto la crescente domanda di turismo nella zona ha comportato non solo il dilagare costruzioni di hotels, anche la commercializzazione della cultura e delle tradizioni tribali.

---

70 Per la trattazione del caso si rinvia al Cap. 3.

71 Bruce, J. “*Indigenous Youth*”, for Oxfam, [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Come nelle Filippine, l'esclusione delle comunità locali dai benefici della globalizzazione si manifesta ogniqualvolta esse non vengono adeguatamente consultate dalle autorità che autorizzano il progetto.

Se risulta che la globalizzazione ha migliorato le tecnologie e i mezzi di comunicazione a livello mondiale, lo stesso non vale per le comunità tribali che al contrario sembrano essere state escluse da qualsiasi beneficio ad essi connesso. Questo si spiega a partire dalla mancanza di un vero e proprio coinvolgimento degli indigeni nel miglioramento e nell'integrazione della tecnologia a livello locale.

La minaccia maggiore e corrente per le popolazioni indigene è rappresentata dallo sviluppo delle attività estrattive minerarie, petrolifere e del gas da parte di imprese multinazionali effettuate nei loro territori. Si stima che il prezzo dell'oro sia aumentato da 400\$ per oncia degli anni scorsi, a più di 600\$ per oncia<sup>72</sup>. La crescente domanda dello stesso oro, di rame e di ulteriori metalli continua ad indurre le industrie minerarie ad esplorare nuove aree, persino parchi naturali e zone protette. Alla luce della corrente crisi di petrolio, il suo costo e quello dei minerali preziosi ha raggiunto il picco. Gli accordi regionali, bilaterali e multilaterali sul commercio e sui finanziamenti sono stati adottati nell'ambito delle politiche di libero mercato e dei finanziamenti in molti di quei Paesi che hanno reso più facile l'ingresso delle industrie estrattive nei territori indigeni.

A livello internazionale non può passare in secondo piano il ruolo di alcune istituzioni internazionali, come la Banca Mondiale, e del relativo sostegno all'attività estrattiva.

La *World Bank* nel 2004 ha elaborato una risposta in merito ai risultati della *Extractive Industries Review* la quale ha suscitato non poche contestazioni, in quanto contiene l'invito rivolto alla suddetta istituzione a non finanziare i progetti delle industrie estrattive che non si conformano alle "enabling conditions", elencate nel Rapporto finale adottato dalla stessa Banca Mondiale. A metà 2005 l'*Executive Board* della Banca ha redatto la versione finale dell'*Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples* il quale potrebbe essere considerato un aggiornamento del precedente *Operational Directive 4.20* ponendo maggiore enfasi sul disappunto della *World Bank* contro il mancato rispetto del principio di libertà, del previo e informato consenso (FPIC), della previa e informata consultazione (FPICon).

L'*Extractive Industries Review* risale al periodo in cui non era ancora forte il riconoscimento dei diritti delle comunità indigene da parte delle imprese multinazionali. Nel frattempo, la protezione nei confronti dei loro territori e della tutela delle risorse naturali è stata rafforzata ed intensificata contro l'invasione aggressiva delle multinazionali estrattive. Alla suddetta *Review* hanno fatto

---

<sup>72</sup> Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

seguito le lettere e le risposte di diversi soggetti: la lettera delle popolazioni indigene e delle loro organizzazioni alla Banca Mondiale; la risoluzione del Parlamento Europeo sull'EIR, (*Extractive Industries Review*); la risposta dell'*EIR Eminent Person's*; la risposta del *Final Bank Group Management* e infine, la *Operational Policy 4.10* della *World Bank*.

Il rapporto finale dell'*Extractive Industries Review* è stato realizzato dal prof. Emil Salim, la *Eminent Person* che guida l'EIR, con la collaborazione di 12 esperti dell'industria, esponenti dei governi e della società civile, nonché in qualità di *personal advisor* è stato scelto un membro del *Forest Peoples Programme* che ha fornito un importante contributo per comprendere le priorità delle popolazioni indigene.

Il rapporto ha consentito di porre l'accento sui diritti umani e sui diritti degli indigeni raccomandando che la Banca Mondiale dovrebbe astenersi dal finanziare il settore privato senza che questo adotti le “*enabling conditions*” in modo tale da garantire che le sue azioni possano condurre veramente alla riduzione della povertà.

Le condizioni sono:

- 1) una *governance* pubblica indirizzata alle persone più povere, favorendo una programmazione e una gestione volta a massimizzare la riduzione della povertà in virtù del principio dello sviluppo sostenibile;
- 2) il rispetto dei diritti umani, includendo tra questi i diritti delle popolazioni indigene;
- 3) l'effettiva realizzazione delle politiche sociali e ambientali.

La risposta della Banca Mondiale al Rapporto è stata contestata dalla maggior parte delle organizzazioni indigene e dall'opinione pubblica perché non ha enfatizzato abbastanza i suddetti principi e le linee guida per condurre le proprie operazioni nell'ambito dei *World Bank Goals*. Esse hanno condannato la sua decisione di incrementare gli investimenti per progetti nel settore minerario nei Paesi in via di sviluppo, nonostante l'impegno della WB di garantire che le operazioni estrattive siano condotte correttamente da punto di vista sociale e ambientale.

L'approccio della Banca si è affermato nel momento in cui ha deciso di trasferire significative responsabilità per la sicurezza ai destinatari degli investimenti, tuttavia resta ancora ambigua la sua condotta che non sempre risulta conforme alle raccomandazioni dell'EIR.

La portata della questione è stata estesa grazie all'apporto delle ONG e delle popolazioni indigene; si consideri la mozione passata nel Parlamento tedesco nel 2004 la quale ha incorporato i requisiti che la Banca Mondiale deve rispettare, ossia il rispetto del diritto del previo, libero e informato consenso delle popolazioni indigene, la *good governance* quale preconditione per il miglioramento di ogni progetto estrattivo ed il rispetto dei diritti umani. Una risoluzione del Parlamento Europeo, datata 1° aprile 2004, ha espresso il pieno supporto per le raccomandazioni

dell'*Extracting Industries Review*, richiamando la Banca Mondiale ad osservare la disciplina relativa alla tutela dei diritti umani ed il divieto della ricollocazione forzata delle comunità locali<sup>73</sup>.

Fino ad oggi, è emerso che le politiche della Banca Mondiale relative alle popolazioni indigene e alla ricollocazione forzata delle stesse ha cercato solo di mitigare l'impatto distruttivo degli schemi di sviluppo. Per quanto secondo il diritto consuetudinario il *forced resettlement* sia vietato, le politiche che hanno mosso i progetti della *World Bank* lo hanno consentito. Più di un terzo dei progetti della Banca Mondiale rivolti alle comunità indigene non si attiene ai criteri di garanzia per la tutela delle stesse; persino nell'ambito dei casi in cui essi vengono rispettati, circa il 14 % dei progetti adotta il cosiddetto "*Indigenous Peoples Development Plan*", il quale, tuttavia, rimane solo sulla carta.

A tal proposito va menzionato la *OMS 2.34*, ossia la *first operational directive on indigenous people* che risale al 1982, tramite la quale sono stati fissati gli *standard* minimi ai quali la condotta della banca si sarebbe dovuta conformare per il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Senza l'aderenza alle *safeguard policies*, la funzione di finanziamento allo sviluppo ed il mandato della Banca sarebbero stati perseguiti senza prendere davvero in considerazione i bisogni e le aspirazioni delle comunità locali. Da un lato, le politiche di sicurezza sono state e costituiscono un parametro utile per la società civile perché sono utilizzate dai beneficiari dei progetti, dai cittadini e dai clienti della Banca quale meccanismo di controllo delle operazioni della stessa istituzione finanziaria; dall'altro rappresentano il principale strumento a disposizione degli organi della medesima per valutare la conformità dei programmi di prestito con la normativa a tutela dei diritti umani e dell'ambiente<sup>74</sup>.

---

73 Si ricorda che l'atteggiamento critico da parte della società civile e di alcuni governi destinatari dei prestiti della Banca Mondiale in merito ai danni spesso ambientali e sociali causati dai progetti finanziati dalla stessa istituzione finanziaria ha sollecitato a partire dagli anni '80 l'elaborazione di "*safeguard policies*" volti a proteggere le persone più vulnerabili e a tutelare l'ambiente.

74 "*They also provide an agreed basis upon which to lay loan negotiations with borrowers and clients. In addition, the World Bank's safeguard policies provide benchmark norms and standards upon which other development actors in the international community base their investment and strategies. And the Bank concurs that "[the Bank's Safeguard Policies] measures to protect the habitat of the indigenous communities from environmental degradation, with special emphasis on protecting the forests and waters, which are fundamental for their health and survival as communities.*" Cit. in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 38 ss., [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

Si possono considerare ulteriori parametri di regolamentazione sociale e culturale: l'art. 24 della Convenzione sui diritti del bambino impone di accordare al bambino la totale sicurezza in materia di salute, di nutrizione e di accesso all'acqua potabile prendendo in seria considerazione i danno provocati dall'inquinamento. L'art. 14 della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne accorda alle donne l'esercizio del diritto alla salute e ad adeguati livelli di vita. L'art. 12 della Convenzione di specie invita alla totale discriminazione nell'accesso al sistema sanitario, essendo le donne una categoria vulnerabile della specie umana, tuttavia fondamentale per la sua sopravvivenza.

La prima modifica della *OMS 2.34* risale al 1991, con l'adozione della *Operational Directive 4.20* (OD) sottoposta ad ulteriore revisione che l'ha trasformata in OP/BP 4.10. La proposta della *OD 4.20* ha insistito sulla garanzia di rendere il processo di sviluppo del tutto rispettoso dei canoni di dignità umana e dei diritti umani, consentendo agli indigeni di disporre di strumenti legali per far valere i propri interessi, in particolare la sicurezza della terra e delle risorse naturali; di fare in modo che i benefici derivanti dalla realizzazione dei progetti siano adeguati alle cultura indigena e che,

si prevedano effetti negativi, Banca non approvi il progetto.

Proprio in ambito della OD 4.20 è previsto che tutti gli investimenti di finanziamento dei progetti che interessano in primo luogo le popolazioni indigene dovranno includere un “*Indigenous Peoples Development Plan*” che renda manifeste le loro preoccupazioni e le considerazioni e che prospetti quali possibili conseguenze negative potrebbe generare il progetto. Nello specifico ogni IPDP deve indicare:

- ✓ una piattaforma legale all'interno dello Stato nazionale che si occupi delle questioni indigene;
- ✓ una lista comprensiva dei diversi gruppi che saranno coinvolti nella fase di attuazione del progetto;
- ✓ alcuni sottogruppi che dovranno monitorare sull'assistenza sanitaria e legale, sull'educazione e sulla efficienza delle istituzioni;
- ✓ la valutazione circa la capacità delle agenzie di governo di interagire con gli indigeni;
- ✓ una chiara scheda delle operazioni “aggressive” verso le popolazioni indigene, stabilendo il relativo *budget* di compensazione.

La revisione delle politiche condotte da parte della *World Bank* con riguardo agli indigeni resta del tutto contrastata dalle comunità locali, sia per il modo in cui le consultazioni vengono condotte, sia per il fatto che la *draft policy*, così come è stata rivista, in realtà non ha rafforzato la portata dei diritti umani, anzi appare molto più debole. La Banca Mondiale, di fronte alle pressioni avanzate in materia di tutela dei diritti umani, ha ribadito che non c'è alcun riferimento ai diritti umani nell'*Articles of Agreement*, pertanto non potrebbe richiedere ai destinatari del prestito e ai propri clienti di osservarli. In un'era in cui non si fa altro che parlare di uno sviluppo che non può avvenire prescindendo dai diritti umani. la posizione della Banca Mondiale appare del tutto anacronistica.

La principale lacuna ad esempio nella elaborazione della *OD 4.20* è stata la mancanza della partecipazione degli indigeni anche quando, prima della relativa pubblicazione, alcune organizzazioni indigene, come la COICA, operane on Amazzonia, ne avevano fatto richiesta.

La seconda, invece, trae origine dalla errata interpretazione dell'Istituzione finanziaria e delle agenzie di sviluppo di credere che l'aspirazione maggiore dei Paesi in via di sviluppo sia di aspirare allo stile di vita del mondo occidentale e che le organizzazioni non governative si oppongano all'importazione del suddetto modello in quanto non assicura il miglioramento e lo sviluppo. In realtà, le comunità locali ed indigene hanno rifiutato il modello occidentale, a causa della crescente preoccupazione per gli squilibri che esso ha provocato all'ambiente e per il degrado umano conseguente. Esse si oppongono a quei progetti di sviluppo non sostenibile come i programmi di promozione delle industrie estrattive, lo dimostrano le diverse campagne condotte contro l'estrazione mineraria e petrolifera.

L'inefficienza della *OD 4.20* ha indotto alla conversione della medesima nella *OP/BP 4.10* a partire dal 1998; due sono state le consultazioni con le organizzazioni indigene, nelle quali, sebbene sia stata condannata la mancanza di un'informata partecipazione della rappresentanza indigena, sono state enunciate le posizioni che dovranno essere implementate:

- dare priorità alle esigenze degli indigeni;
- adottare il diritto di auto-identificazione secondo il principio enucleato dall'art. 8 della *UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*;
- rafforzare la sicurezza del diritto degli indigeni alla terra e alle risorse naturali;
- garantire l'effettiva partecipazione delle comunità indigene interessate dai progetti di prestito sostenuti dalla Banca;
- proibire il ricollocamento involontario delle popolazioni indigene, concepito quale soluzione di ultima istanza secondo il previo, libero ed informato consenso degli indigeni;
- consentire loro l'esercizio del principio sovra-indicato ogniqualvolta vengano predisposti progetti di sviluppo su territori indigeni secondo l'art. 30 della *UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*;
- dare maggiore rilevanza nell'agenda alla questione dell'ambiente sulla base della stretta correlazione del tema di specie con i valori indigeni;
- coinvolgere le autorità locali e tradizionali nelle consultazioni, nonché nelle negoziazioni tra la Banca Mondiale ed il governo beneficiario del prestito, nella fase di controllo e monitoraggio delle operazioni;
- incentivare la circolazione delle informazioni nella lingua locale delle organizzazioni e delle comunità tribali.

In generale, le proposte di revisione della politica della Banca Mondiale nei confronti degli Indigeni sono state erose dalla stessa incapacità empirica dell'Istituzione di farsi garante della loro

protezione. Le più recenti *Operational Policies on Involuntary Resettlement and Forestry* sono state:

-OP 4.12 sul *Resettlement Involontario*: la conversione della politica di specie è stata completata nel 2001, sotto le pressioni della società civile e delle ONG, ma si è conclusa senza la partecipazione delle comunità tribali vittime del fenomeno. La nuova politica permette la ricollocazione delle popolazioni indigene, persino quando esso potrebbe avere impatti significativi contro la sopravvivenza culturale delle medesime, e contiene le previsioni che consentono di restringere i diritti sull'uso delle risorse tradizionali nei parchi o riserve nazionali nei quali vengono confinate. Paradossalmente le politiche operazionali della Banca Mondiale non predispongono alcun criterio per fissare *standard* di vita che il programma di *resettlement* dovrebbe migliorare o perseguire, né alcuna previsione per assicurare il previo, libero ed informato consenso. Le appena citate omissioni indeboliscono la tutela che potrebbe essere accordata alle comunità indigene, limitando il potere di adire l'*Inspection Panel*<sup>75</sup> della Banca.

-OP 4.36 on *Forests*, la cui versione riformata è stata adottata nell'ottobre 2002, fortemente criticata perché, in primo luogo “*it lifts the 1991 proscription on World Bank-funded logging of old growth forests. Many Indigenous eke out a living in such forests all over the world, and lifting this ban could have severe consequences for their continued sustenance and survival.*”<sup>76</sup>.

Non contiene alcuna chiara previsione indirizzata alla partecipazione della società civile o delle popolazioni indigene nella progettazione della politica relativa agli interventi sulle foreste. Sebbene la *OP* stabilisca che l'Istituzione finanziaria non deve concedere prestiti per i progetti in contrasto con gli accordi internazionali in materia di ambiente, la Banca si è rifiutata di includere una fase specifica di controllo per verificare la compatibilità con la normativa della tutela dei diritti umani e dell'ambiente.

---

<sup>75</sup> Il *Panel* di Ispezione della Banca Mondiale è stato creato a partire dalle risoluzioni 93/10 e 93/6 rispettivamente della BM e dell'IDA a partire dal 1993 con il compito di migliorare il controllo e la sorveglianza dello staff dell'Istituzione nella fase di progettazione e realizzazione dei progetti da essa sovvenzionati. Si tratta di un organo composto da tre individui nominati per adempiere ad una mandato di cinque anni, esperti del funzionamento della Banca che, tuttavia, non devono aver ricoperto cariche nei due anni precedenti la nomina, né nei due anni successivi. Il Presidente del *panel*, dopo aver ricevuto la richiesta di avviare un'indagine da almeno due individui, accomunati da un interesse a procedere in tal senso, potrà notificare la richiesta all'*Executive Board* e al Presidente della Banca Mondiale. La richiesta sarà presa in considerazione solo se presenta alcuni requisiti: se mira ad individuare la responsabilità della Banca Mondiale e non di altri soggetto nell'aver finanziato il progetto che ha leso i ricorrenti, i quali devono dunque risiedere entro il territorio dove il finanziamento ha avuto luogo. Il ricorso può essere inoltrato da un rappresentante locale o, nei casi in cui ciò non sia possibile, da una ONG, ossia da un rappresentante straniero. L'accertamento che il *Panel* è tenuto a svolgere, una volta ottenuta l'autorizzazione dai Direttori eseguiti, riguarda la conformità delle condotte dello staff della banca alle *operational directives*, alle *policies* e alle *procedures*, non alle *Best Practises* che, a differenza delle prime, valide in ogni progetto a far sì che sia data piena attuazione alla normativa di tutela dei diritti umani, al trattamento delle popolazioni indigene, ecc, possono essere adattate al singolo caso. Il rapporto dell'indagine dovrà comunque ottenere l'approvazione del Consiglio di Amministrazione, che, in tal caso procederà a notificarlo entro due settimane ai ricorrenti, specificando quali provvedimenti saranno adottati. Per approfondimento Sciso E., Appunti di diritto internazionale dell'economia, Giappichelli ed. Torino, 2007.

<sup>76</sup> Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 120, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

Un altro approccio seguito dall'Istituzione finanziaria nel perseguimento dello sviluppo nazionale attraverso la liberalizzazione del mercato, l'aggiustamento strutturale e le promozione dell'investimento diretto straniero, la Banca Mondiale ha di solito invitato gli Stati a riformulare i codici nazionali relativi all'attività estrattiva proprio per consentire alle compagnie straniere di poter operare su larga scala. La rivisitazione di tali codici è avvenuta senza la consultazione degli indigeni, quindi senza tener presente i loro interessi e diritti; addirittura nei casi di Colombia e Filippine ha intensificato la pressione sui territori indigeni, indebolendo la loro precedente protezione legale. In Colombia<sup>77</sup>, ad esempio, le riserve di petrolio e di gas sono state sfruttate da compagnie che hanno goduto dell'impunità legale, mentre violavano tranquillamente le leggi e usavano misure repressive per prevaricare sulla resistenza locale. In Ecuador la Banca Mondiale ha promosso delle perizie nazionali in materia mineraria, di nuovo senza prendere in considerazione i diritti delle popolazioni indigene o valutare le effettive conseguenze di un'estrazione mineraria intensiva.

In generale, il gruppo della *World Bank* comprensivo della *International Bank for Reconstruction and Development*, *International Development Association*, *International Finance Corporation* e *Multilateral Investment Guarantee Agency*, ha supportato direttamente le imprese estrattive minerarie, di petrolio e gas senza l'adeguata constatazione dell'impatto sociale ed ambientale delle operazioni e senza preoccuparsi della mancanza di una *good governance* e della capacità istituzionale di regolare i progetti nelle diverse aree<sup>78</sup>.

Il sostegno all'attività estrattiva di imprese transazionali si è sviluppato nel corso di circa 40 anni; tra il 1955 ed il 1990, essa ha finanziato circa 50 progetti di estrazione mineraria per prestiti di ammontare pari 2 miliardi di dollari, dei quali circa il 20% è stato erogato solo tra il 1988-1990<sup>79</sup>. Tuttavia, nell'esercizio di tale funzione sono aumentati gli abusi che hanno contribuito ad allargare la categoria delle vittime dei progetti minerari.

Nel caso della *Pipeline* in Chad e Camerun<sup>80</sup>, il *board* della Banca Mondiale ha accettato di procedere a scapito della foresta di alberi da gomma. In tale circostanza la politica di tutela ambientale e delle comunità tribali non è stata affatto rispettata. *L'International Finance*

---

77 Wouriyu, A, *Colombia: Licence to plunder*, in *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 157 ss, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

78 Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org)

79 "These disbursements covered five areas: mining sector reform and rehabilitation; new "greenfield" mine construction; mineral processing; technical assistance; and engineering work. Bank involvement has grown in more recent years. 227 Bank spending on EI projects in the last five years alone has been in excess of US \$5 billion". Cit. in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 57, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

80 Nouah, J., Gwodog J., Ndiombbwa, F., Noahmrvog, A.e Mbatsogo C., *Chad-Cameroon: Pushed by Pipeline*, in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 251 ss., [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

*Corporation* ha persino supportato l'estrazione in guerre combattute contro veri e propri Stati, come la Repubblica democratica del Congo, da parte di compagnie condannate dalla Nazioni Unite.

Le conseguenze delle operazioni estrattive facilitate dal sostegno della Banca Mondiale sono state enormi soprattutto in termini di danni dovuti a elevati tassi di sostanze chimiche velenose liberate, come mercurio, alla rottura dei condotti di petrolio o delle dighe d'acqua, all'inquinamento prodotto a causa della diffusione di acidi. In tal senso il caso della Papua Nuova Guinea nel 2003<sup>81</sup> ha rivelato il supporto da parte della Banca Mondiale per l'utilizzo di alcuni dispositivi sottomarini (il cui uso in generale è abbastanza contestato), senza prendere in considerazione le implicazioni che esso avrebbe avuto nel lungo periodo sull'ecosistema marino.

Non si dimentichi che spesso il sostegno della Banca Mondiale si realizza con il consenso delle autorità locali, ottenuto mediante meccanismi decisionali poco trasparenti. In Camerun il caso ha dimostrato come l'applicazione della *World Bank Natural Habitats policy* che richiedeva un finanziamento per le misure di conservazione in compenso alla distruzione dell'*habitat*, ha inciso negativamente sugli indigeni in quanto li ha costretti a dover abbandonare i propri territori adibiti a parchi. In questo modo hanno subito un duplice danno: da un lato perdendo il diritto a rimanere sulla terra sulla quale sono stati realizzate le *pipeline* di petrolio finanziate dalla Banca Mondiale e nelle zone naturali delle quali si vuole assicurare la conservazione nell'ambito della *Global Environment Facility*. Alla luce di queste problematiche si finisce per nascondere un processo decisionale entro il quale la Banca Mondiale, dando priorità ai propri clienti e agli interessi del settore privato, trascura il suo impegno di perseguire lo sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani. Per superare l'*impasse*, l'istituzione finanziaria ha incentivato la nascita di 248 *Business Partners for Development* ossia una iniziativa che sprona le multinazionali, tra le quali anche quelle del settore estrattivo, alla ricerca di nuovi mezzi per risolvere le dispute che possono sorgere con le popolazioni indigene locali, residenti sui territori entro i quali operano. Il progetto, al quale hanno preso parte il governo britannico e una ONG, la CARE International, è stato criticato dalle multinazionali in quanto non è in grado di fornire né di applicare adeguate indicazioni. Sulla scia della promozione del dialogo tra le stesse imprese transazionali si colloca l'iniziativa dell'*Extractive Industries Review* al fine di conferire maggiore credibilità al metodo della collaborazione nella materia in questione.

---

81 Koma M., *Papa New Guinea: A Guarantee for Poverty*, in Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank, 2nd edition*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, p. 164 ss., [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

## 2.6 *La strada verso il riconoscimento*

Nella trattazione del paragrafo precedente si è avuto modo di far riferimento alla Convenzione n°169 dell'OIL e all'UNDRIP. Ora si cercherà di capire come si è giunti alla loro adozione e quale relazione intercorre tra le due.

Il 13 Settembre 2007 è stata adottata la *United Nations Declaration on the Rights on Indigenous Peoples* (UNDRIP) in seno all'Assemblea Generale delle UN che è stata accolta con favore dalla *International Labour Organization*<sup>82</sup> in quanto potrebbe essere considerata come una riaffermazione dei principi già contenuti nella *Convention n°169*. L'entrata in vigore dell'UNDRIP ha contribuito ad innalzare a 19<sup>83</sup> il numero degli Stati che avrebbero dovuto ratificare precedentemente la Convenzione n°169<sup>84</sup>, trattato internazionale stipulato nel 1989 in seno all'ILO e vincolante per gli Stati che l'avessero ratificato. L'UNDRIP, al contrario della Convenzione, è una Dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale, pertanto non necessita di essere ratificata e non ha a tutti gli effetti uno *status* giuridico vincolante. Essa richiama la visione delle Nazioni Unite, che dovrebbe essere condivisa e posta in essere secondo la buona fede degli Stati membri. Nonostante il carattere non obbligatorio della stessa, non manca di rilevanza giuridica, infatti nella giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia le Dichiarazioni di Principi sono considerate di solito come una prova dell'esistenza di norme consuetudinarie e di principi generali condivisi.

Gli artt. 41 e 42 dell'UNDRIP individuano negli organi, tra i quali lo stesso *Permanent Forum on Indigenous Peoples*, e nelle agenzie specializzate delle UN il compito di contribuire alla piena realizzazione delle previsioni della Dichiarazione, grazie all'adozione della quale l'attenzione sulle questioni indigene è stata maggiore, analizzando la situazione a livello dei singoli Paesi. A tal senso va finalizzato anche l'incontro dell'*Inter Agency Support Group* (IASG) tenutosi il 26 ed il 27 febbraio 2008, durante il quale il dibattito si è concentrato sulla promozione sia della Dichiarazione UNDRIP sia sulla Convenzione n°169. Le *Guidelines on Indigenous Peoples'Issues* avanzate dai *United Nations Development Groups* (UNDG) nel febbraio 2008 erano destinate a stimolare tale processo. Va inoltre considerato che alcuni gruppi regionali e nazionali hanno iniziato a promuovere gli *standards* dell'UNDRIP come un punto di riferimento per rafforzare il riconoscimento dei diritti delle comunità indigene in alcune aree del mondo; si pensi all'ACHPR, l'*African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR) che nel

---

82 L'ILO ha inoltre definito due programmi tecnici di cooperazione proprio in relazione con le popolazioni indigene: il programma per promuovere la Convenzione n° 169 (PRO 169) e quello in supporto delle *Indigenous Peoples Local Economic development* (IP/LED).

83 Spagna e Nepal l'hanno ratificata subito dopo l'adozione dell'UNDRIP.

84 ILO, *Newsletter 2008, indigenous and tribal peoples, traditional occupations*, 2008.

*Communiqué on the Declaration* ha confermato il ruolo guida della Dichiarazione nella protezione dei diritti degli indigeni africani.

L'ILO ha anche concentrato il suo impegno nella tutela delle tradizionali occupazioni delle popolazioni indigene a partire dalla Convenzione n°111, ratificata da 166 Stati e relativa alle uguali opportunità e al pari trattamento nel rispetto dell'accesso all'occupazione. In particolare, si cerca di comprendere come può essere tutelato il diritto degli indigeni ad esercitare le loro tradizionali occupazioni. La promozione di tale diritto è il punto di partenza per prevenire l'impoverimento e la marginalizzazione delle comunità tribali, le quali garantiscono mediante le suddette attività la propria sopravvivenza commerciando i beni prodotti. Ci sono diversi esempi di comunità che sono state in grado di costruire un ponte tra le tradizionali forme di sostentamento, conciliando l'idea di sviluppo con quella di conservazione della propria identità, si considerino i cacciatori ed i pescatori della zona Artica, i pastori nomadi della Scandinavia e dell'Africa Orientale oppure i casi di redditi raccolti nella pratica dell'agricoltura itinerante<sup>85</sup>.

La *shifting cultivation* è una delle tradizionali attività che ha ricevuto pieno riconoscimento dalle Convenzioni ILO n°111 e n°169. Con tale formula si intende una pratica caratterizzata da una breve fase di coltivazione, di pochi anni, seguita da una più lunga fase di maggese. Di solito la coltivazione si compone di sei *steps*: la scelta del sito ed il disboscamento, la pratica del tagliare e del bruciare, la semina e la cura delle coltivazioni, la sarchiatura, la raccolta e la rotazione.

Di solito, scelto il terreno, lo si coltiva fino a quando il livello di produttività dello stesso diminuisce sensibilmente; dopodiché lo si lascia a riposo. Le Convenzioni sono rilevanti sia per quegli indigeni ed individui che praticano la suddetta *shifting cultivation* e che a causa di essa vengono discriminati, sia per coloro che sono passati ad altre attività, ma che vengono comunque discriminati perché restano agli occhi della società dei coltivatori itineranti. Secondo la Convenzione n°169, l'ILO riconosce che lo spostamento dai territori tradizionali si causerebbero delle conseguenze negative sullo stile di vita, sul benessere e sulla identità culturale di molte popolazioni indigene e tribali; pertanto la *shifting cultivation* è considerata formalmente un metodo produttivo di usare la terra nella gestione delle coltivazioni adottando misure come gli stessi terrazzamenti.

Un richiamo alle Convenzioni ILO è stato rinvenuto nel caso del Cameron dove vivono i "Pygmy", termine che si riferisce a quattro gruppi di indigeni: Bagyeli, Bakola, Bedzan and Baka. Quest'ultimi sono i più numerosi, circa 40 000 secondo i risultati di un censo condotto nel 2005<sup>86</sup>, e vivono la maggior parte dei mesi dell'anno nella foresta, cacciando e raccogliendo; quando tornano nei loro campi, sono impegnati in attività culturali e secondarie. Attualmente il loro

---

85 ILO, *Newsletter 2008, indigenous and tribal peoples, traditional occupations*, 2008

86 Belmont Tchoumba, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategies in Cameroon*, ILO, 2005

tradizionale modo di vivere è stato sottoposto a profondi cambiamenti, diventando vittime sia della globalizzazione sia delle leggi statali che hanno sottratto loro gran parte del territorio di cui godevano. A causa delle circostanze i Baka sono stati costretti a diventare sedentari in aree protette dove, tuttavia, non possono usufruire del vasto ecosistema della foresta e di tutte quelle risorse necessarie alla loro sopravvivenza. La condizione è peggiorata, in quanto la maggior parte dei giovani sono disoccupati, le ragazze tendono a prostituirsi ed il rischio di contrarre l'HIV è notevole. Si è concluso che per il benessere e la tutela delle tradizionali occupazioni dei Baka occorre l'adozione di misure tali da creare nuove opportunità di impiego insieme alla salvaguardia del loro diritti, della loro cultura e del loro stile di vita.

Gli stessi principi sono stati ribaditi dalla Convenzione n°111, che a sua volta richiama quelle misure speciali enucleate dalla Convenzioni n°107 e 169, non ratificate dal Cameron. La n°111 autorizza i governi che l'hanno ratificata ad adottare provvedimenti *ad hoc* volti alla protezione dei diritti, della cultura e dello stile di vita degli Indigeni. Il Cameron ha ratificato il suddetto atto, pertanto è vincolato al rispetto di tali obblighi.

Alla realizzazione del diritto al mantenimento e al perseguimento delle strategie per la tutela del tradizionale stile di vita quale elemento caratterizzante l'esistenza dei pastori nomadi, Masai, Pokot Turkana, Samburu e Somali, è obbligato il governo del Kenya, in quanto parte della Convenzione n°111 dell'OIL dal 2003. Tuttavia, le autorità keniate hanno fallito nel provvedere alla protezione dei territori, delle risorse naturali e dell'attività tradizionale, la pastorizia, intorno alla quale ruota la vita degli indigeni, in quanto hanno preferito adottare leggi e atti che hanno incentivato la natura sedentaria delle comunità agricole promuovendo la proprietà privata. Infatti, resta l'errata convinzione del governo che reputa la pratica della pastorizia nomade non redditizia per l'economia nazionale. Ai sensi del riconoscimento conferito dall'*International Labour Organization*, i pastori nomadi kenioti hanno rivendicato il diritto alla gestione collettiva della terra e delle risorse naturali, ribadendo che la loro sopravvivenza è in stretta relazione con l'esercizio del suddetto diritto<sup>87</sup>.

Gli indicatori relativi allo sviluppo sostenibile e al benessere delle popolazioni indigene ha ricevuto una crescente attenzione proprio a partire dal già citato *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (UNPFII) e nel contesto della *Convention on Biological Diversity*. In occasione della prima sessione nel 2002, la UNPFII ha insistito per una maggiore chiarezza dei dati concernenti gli indigeni e il loro stile di vita, sottolineando la necessità di una maggiore sensibilità culturale alle aspirazioni e alle realtà delle comunità in questione. Nel 2005 ha inoltre fatto pressione per l'integrazione dei *Millennium Development Goals* con progetti adeguati, tra i quali

---

87 ILO, *Newsletter 2008, indigenous and tribal peoples, traditional occupations*, 2008

ha condannato quelli che hanno avuto quale unica conseguenza l'impoverimento degli indigeni, negando loro l'accesso a terre e risorse, come l'acqua.

Il silenzio su di alcune realtà ancestrali, segno di una mancante percezione delle problematiche indigene o del fatto che le statistiche vengono tenute nascoste dai governi nazionali, è stato dimostrato sia dal rapporto tecnico dell'*Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues*, intitolato "*MDG's and Indigenous Peoples*" e da documenti ILO, come "*Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*" dai quali si evince che l'assenza di dati che riflettano le percezioni degli stessi indigeni sulla povertà e sulla salute è d'ostacolo per il superamento del loro status di povertà e di esclusione sociale. Nel 2006, dunque, la UNPFII ha deciso di organizzare una serie di *workshops* sugli indicatori di povertà e di benessere in differenti regioni, rendendoli noti alle comunità. Dalla stessa necessità di sviluppare "*Indicators on protection of traditional knowledge, innovations and practices*" è stata mossa la *Convention on Biological Diversity* (CBD). Nel 2002 ha adottato un piano strategico a riguardo fissando per il 2010 l'obiettivo di ridurre significativamente il tasso di perdita di biodiversità, ossia "*maintain socio-cultural diversity of indigenous and local communities*". Nel 2006 è stato istituito un *working group on indicators* sotto l'*International Indigenous Forum on Biodiversity* che ha proposto di intervenire nel rinvenire dati nelle quattro aree tematiche principali, ossia protezione della conoscenza tradizionale, mantenimento delle pratiche sostenibili consuetudinarie, mantenimento di attività e servizi volti alla tutela del benessere umano e l'effettiva partecipazione delle comunità indigene locali nei processi della CBD. Nel 2007 l'*International Experts Seminar on Indicators Relevant for Indigenous Peoples, the CBD and the MDGs* ha individuato in Banaue, Ifugao, nelle Filippine una delle aree globali prioritaria per la definizione del benessere delle popolazioni indigene.

Lo stesso programma ILO's PRO169 si è incentrato sul reperimento di indicatori che devono consentire il monitoraggio dei passi effettuati nel recepimento delle Convenzioni ILO n°111 e 169<sup>88</sup>.

Significativi progressi sono stati effettuati in riferimento alle popolazioni indigene che praticano la pastorizia. A partire dal supporto esterno di alcune organizzazioni quali il *United Nations Development Programme* (UNDP)<sup>89</sup>, l'*International Institute for Environment and Development*

---

88 ILO, *Newsletter 2008, indigenous and tribal peoples, traditional occupations*, 2008.

89 L'UNDP nasce come *network* sullo sviluppo globale delle Nazioni Unite ed è un'organizzazione che richiama le parti ad indirizzare la conoscenza, la ricerca e le risorse verso il miglioramento dello stile di vita dell'umanità intera. Opera in 166 Paesi che cooperano con esso per individuare soluzioni adeguate per le problematiche globali e nazionali. Sul campo sviluppa una capacità locale cooperando con gli esperti e le autorità del posto. I *leaders* mondiali hanno accettato di perseguire i *Millennium development goals*, incluso l'obiettivo di ridurre la povertà entro metà 2015. L'UNDP si sta impegnando nel conseguimento di tali *goals*. In [www.undp.org](http://www.undp.org).

(IIED)<sup>90</sup>, l'*International Union for Conservation of Nature (IUCN)*<sup>91</sup> e *Dana Committee*<sup>92</sup>, nel 2003 è stata creata la *World Alliance of Mobile Indigenous Peoples*; inoltre, la “*World Initiative for Sustainable Pastoralism*” è stata promossa dalla stessa UNDP in collaborazione con IFAD, FAO, WB, IIED, OXFAM, per riconoscere i diritti dei pastori nomadi e promuovere il loro sviluppo. Di straordinaria importanza, risulta la Dichiarazione di Segovia nella quale sono contenute le rivendicazioni degli indigeni in questione. Partendo dalla constatazione della mancanza di supporto e della adeguata attenzione in molti Paesi, nonostante l’apporto al sistema economico dei medesimi del contributo da parte della pastorizia nomade e transumante e il suo ruolo nella conservazione del fragile ecosistema del pianeta, gli indigeni confessano di essere soggetti alla discriminazione, all’esclusione dal sistema sociale, alla sottrazione delle risorse, alla sedentarietà forzata e al *displacement*, a pulizia etnica e genocidi, in violazione dei diritti umani e quali conseguenze di programmi politici, legislazioni e iniziative malsane.

In particolare, nella dichiarazione di Segovia, gli indigeni chiedono:

- maggiore impegno politico;
- la ratifica della già citata Convenzione dell’ILO 169;
- il riconoscimento delle loro leggi consuetudinarie, delle loro istituzioni ed autorità cui affidano la *leadership*, del diritto alla proprietà collettiva e della loro consuetudinaria gestione, nonché del controllo delle risorse naturali;
- il capovolgimento delle politiche e delle legislazioni che si ripercuotono negativamente sulle comunità nomadi e lo sviluppo di adeguati meccanismi di restituzione e compensazione nei casi in cui venga sottratta loro la terra;

---

90 La IIED è un’organizzazione internazionale indipendente di ricerca quale leader mondiale nel campo dello sviluppo sostenibile che opera sui vari continenti, attraverso un approccio che lega il locale con il globale. E’ diventata operativa a partire dal 1971 ed ha giocato un ruolo fondamentale sia per la conferenza di Stoccolma del 1972, la *Brundtland Commission* del 1987, per *Earth Summit* del 1992 ed il *World Summit on Sustainable Development* del 2002 e attualmente sta contribuendo al dibattito mondiale sul cambiamento climatico. In [www.iied.org](http://www.iied.org).

91 Si tratta di un’organizzazione internazionale alla quale partecipano 140 paesi con un’eterogenea rappresentanza espressione di 77 Stati, 114 Agenzie, 800 organizzazioni non governative, più di 10 000 scienziati ed esperti internazionalmente riconosciuti provenienti da più di 180 Paesi che lavorano all’interno delle Commissioni. I suoi 1000 dipendenti sono dislocati nei diversi uffici sparsi nel mondo lavorando su più di 500 progetti, preparando convenzioni internazionali, definendo standard globali, diffondendo conoscenza scientifica.

Nel 1999 gli Stati membri dell’ONU hanno accordato all’IUCN lo status di Osservatore all’Assemblea Generale. In [www.iucn.it](http://www.iucn.it).

92 La *Dana Conference* si è tenuta presso la *Wadi Dana Nature Reserve* in Giordania dal 3 al 7 Aprile 2002; ad essa hanno partecipato professionisti e scienziati di tutto il mondo per ripensare l’approccio con le popolazioni nomadi e la loro conservazione. La Conferenza di specie è stata convocata a seguito di un precedente incontro tenuto nel 1999 presso il *Refugee Studies Centre* di Oxford, su *Displacement, Forced Settlement and Conservation*, indetta il 3 aprile 2002 da *Her Royal Highness, Princess Basma Bint Talal* di Giordania. La famiglia reale giordana ha sempre dato supporto alle iniziative volte alla protezione sociale e dell’ambiente. La Conferenza si è conclusa con l’adozione dalle *Dana Declaration on Mobile Peoples and Conservation*, la quale prevede 5 sezioni rispettivamente concernenti *Rights and Empowerment, Trust and Respect, Different Knowledge Systems, Adaptive Management, Collaborative Management*.

- il riconoscimento dell'importanza della conoscenze ancestrali e delle pratiche transumanti nel processo di conservazione e salvaguardia dell'ecosistema e della biodiversità;
- la promozione delle condizioni di pace su tutti i fronti;
- il rispetto per il nomadismo e la mobilità quali fonti di identità culturale, integrità e diritti;
- la ricerca del previo, libero ed informato consenso prima dell'avvio di ogni genere di iniziativa pubblica o privata che sia e che potrebbe avere ripercussioni negative sulla mobilità dei pastori nomadi entro i territori dove praticano la transumanza, sulle risorse naturali ivi contenute;
- l'accesso adeguato all'educazione culturale, nonché ai servizi sanitari;
- lo sviluppo delle strategie e dei meccanismi in supporto della pastorizia nomade per ridurre l'impatto della siccità e del cambiamento climatico.

A differenza dei *pastoralists*, i cacciatori ed i raccoglitori non hanno dato seguito ad alcun movimento o alleanza che fosse espressione delle loro rivendicazioni; attualmente esiste solo un'iniziativa a carattere regionale, l'HUGAFO, *The Hunter Gatherer Forum of East Africa*. Ci sono stati casi in cui i rappresentanti dei raccoglitori e dei cacciatori hanno bloccato con successo a livello internazionale iniziative volte ad indebolire i mezzi di sostentamento delle comunità indigene, ad esempio quello in cui la Banca Mondiale si è trovata ad affrontare i Mbuti.

Per quanto riguarda le popolazioni vittime del *forced resettlement*, quale effetto dei cambiamenti climatici in atto, significativa è stata l'adozione della *Anchorage Declaration*<sup>93</sup>, nella quale viene riaffermata la inscindibile e sacra connessione tra la terra, l'aria, l'acqua, gli oceani, le foreste, i mari ghiacciati, le piante, gli animali e le loro comunità di individui, in quanto su tale legame poggia la loro esistenza materiale e spirituale.

Viene ribadita l'allarmante preoccupazione per la rapidità della devastazione climatica causata dal perseguimento di uno sviluppo a dir poco sostenibile e che le comunità indigene stanno sperimentando sproporzionati e avversi effetti sulla loro cultura, sullo stato di salute umana e ambientale, sul livello di tutela dei diritti umani, sul benessere, sull'ecosistema tradizionale, sulla quantità ed il controllo del cibo, sulle infrastrutture locali economiche e di tutte quelle necessarie alla sopravvivenza degli Indigeni.

Essi si appellano a tutte le parti dell' *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) perché riconoscano la fondamentale importanza della Conoscenza Tradizionale e dei metodi praticati dalle comunità indigene nello sviluppo delle strategie volte ad arginare gli effetti

---

<sup>93</sup> *The Anchorage Declaration* è stata adottata in occasione dell'*Indigenous Peoples' Global Summit on Climate Change*, quando ad Anchorage in Alaska dal 20 al 24 Aprile 2009 si sono incontrati i rappresentanti delle comunità indigene dell'Artico, Nord America, Asia, Pacifico, America Latina, Africa, Caraibi e Russia. Particolare attenzione è stata riposta sulla situazione degli Ahtna e degli Dena'ina Athabaskan Peoples nel cui territorio si tenuta la conferenza. L'intero testo della dichiarazione è reperibile su [www.indigenuosummit.com](http://www.indigenuosummit.com).

del cambiamento climatico. Su tale argomento, esse ricordano il debito storico ed ecologico accumulato negli anni dai Paesi sviluppati i quali ai sensi dell'Allegato 1 all'UNFCCC dovranno ripagare, contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas serra. Appellandosi all'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), al *Millennium Ecosystem Assessment* e ad altre istituzioni rilevanti, hanno chiesto loro di dare supporto alle popolazioni indigene nella realizzazione dei loro approcci al cambiamento climatico.

Contro la presenza e lo sfruttamento dei territori indigeni da parte delle imprese multinazionali esemplare è stata la Dichiarazione di Manila adottata lo scorso marzo 2009 che rappresenta un più recente tentativo di una lunga serie di ulteriori passi compiuti nel passato, inaugurati con l'adozione della prima *Indigenous Peoples' Declaration on Mining* in occasione della *Mining and Indigenous Peoples Consultation* tenuta a Londra tra il 6 ed il 16 maggio 1996.

### ***2.7 The first “Mining and Indigenous People Conference (6-16 Maggio 1996) e la “Indigenous Peoples’ Declaration on Mining”***

Durante la Conferenza tenuta il 6 maggio 1996 a Londra i rappresentanti delle principali comunità indigene, delle Organizzazioni e di alcuni Stati, entro i cui confini esse risiedono, hanno preso atto della situazione nella quale gli Indigeni hanno vissuto per secoli, riconoscendo la loro titolarità al diritto di auto-determinazione, all'inalienabile diritto alla terra e alle sue risorse, all'autogoverno, ad essere rispettati come un popolo distinto con una propria organizzazione sociale, costumi e tradizioni, nonché al fondamentale diritto alla vita e alla sopravvivenza<sup>94</sup>.

Nel preambolo della Dichiarazione, si definivano “*alarmed*” per le ripetute violazioni dei loro diritti fondamentali a causa della dominio dell'economia mondiale neo-liberale, perpetuate dalle *transnational corporations* in nome del guadagno e del profitto. Soprattutto, la loro preoccupazione andava all'uso che le multinazionali facevano delle istituzioni finanziarie internazionali, come Banca Mondiale, Fondo Monetario, persino Nazioni Unite, per influenzare le decisioni ed i programmi dei governi nazionali, grazie alla cui complicità riuscivano a penetrare sui loro territori. Denunciavano chiaramente GATT e WTO per l'attuazione degli *Structural Adjustment Programs* e delle privatizzazioni in regime di oppressione e sfruttamento delle Popolazioni Indigene.

In seguito, si consideravano “*united*” nella consapevolezza che nulla avrebbe potuto giustificare l'usurpazione dalle loro terre, la distruzione della loro identità e che lo sviluppo non potrebbe trovare fondamento sul sangue indigeno versato e sulle morti provocate; “*inspired*” dalla saggezza e dalle conoscenze degli antenati tramite le quali hanno protetto le loro terre e la loro identità;

---

<sup>94</sup> Tebtebba, Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, *We, Indigenous Peoples, A Compilation of Indigenous Peoples' Declarations*, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, 2005, pp. 265 ss.

“conscious” della collaborazione reciproca per il conseguimento del pieno riconoscimento e della piena realizzazione del diritto di auto-determinazione.

Tra le rivendicazioni che si rinvenivano scorrendo il testo della Dichiarazione, gli Indigeni esplicitavano il proprio impegno nel rafforzamento delle organizzazioni, delle comunità e delle nazioni, finalizzato alla difesa e all’affermazione del principio di auto-determinazione, garantendo il proprio supporto a quei gruppi oppressi la cui lotta fosse connessa con la loro. Rivendicavano i diritti alla vita e all’esistenza in quanto Indigeni, alla terra e all’acqua, alle risorse sovrastanti e sottostanti i territori, alla gestione delle stesse tramite le tradizionali forme di proprietà e di controllo collettivo.

Si insisteva sul coinvolgimento delle comunità indigene nelle consultazioni precedenti alla realizzazione delle attività estrattive sui loro territori mediante un’adeguata informazione. Si dimostravano favorevoli all’adozione della *United Nations Draft Declaration on the rights of Indigenous Peoples* così come formulata dall’*UN Working Group on Indigenous Peoples* senza subire cambiamenti o emendamenti, nonché alla creazione di un’alleanza tra gli Indigeni in difesa della Madre Terra sia dei diritti umani che delle libertà fondamentali.

Proponevano di definire, in collaborazione con altre organizzazioni, piani di azione in difesa del loro ecosistema in conformità con le aspirazioni e con gli interessi degli Indigeni.

L’altro riferimento rinvia alla Dichiarazione di Pechino sulle Donne Indigene adottata in occasione della *IV World Conference of the United Nations on Women* tenuta nel settembre 1995, ribadendo la condanna delle violazioni dei diritti umani delle donne indigene perpetrati dalla compagnie estrattive e dai governi. Si chiedeva innanzitutto un’indagine sulle violazioni dei diritti delle donne, tra le quali il traffico e la prostituzione, gli atti di discriminazione, in seguito la punizione delle stesse in quanto crimini. Con riguardo alla salute e alla condizione dei bambini, condannavano lo sfruttamento e l’esposizione alle diverse contaminazioni causate dall’attività estrattiva e domandavano per i loro figli la garanzia di uno sviluppo sano e sicuro nelle comunità di origine, dove le stesse multinazionali si erano insediate.

A conclusione, invocavano un’azione comune per contrastare la globalizzazione dell’economia mondiale e lo sfruttamento esteso dei lavoratori, le quali riducevano il minatore indigeno a debole subordinato sotto la concentrazione di potere e di benessere detenuta da pochi.

La lotta delle Popolazioni Indigene contro le imprese estrattive si è successivamente affermata con l’adozione della *Indigenous Peoples’ Declaration on Extractive Industries* stilata ad Oxford nel 2003. Analizzandone il testo, si possono cogliere in via generale le medesime rivendicazioni della Dichiarazione del 1996. A partire dal preambolo, emerge chiaramente la preoccupazione per la salvaguardia dell’ecosistema dal quale dipende la stessa sopravvivenza delle comunità

indigene, considerando l'espansione e l'intensificazione delle imprese estrattive sui loro territori. I termini utilizzati enfatizzano la portata della minaccia rappresentata dal disastro ambientale, ecologico ed umanitario causato dalle multinazionali in nome di uno sviluppo per nulla sostenibile.

Pertanto gli indigeni chiedono l'adozione di misure urgenti per la riaffermazione dei propri diritti, accogliendo con favore l'iniziativa della Banca Mondiale improntata a rivedere la posizione delle imprese estrattive, che se operassero nel rispetto di determinati parametri, potrebbero contribuire concretamente alla riduzione della povertà e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Rispetto alla portata concettuale del testo del 1996, si può cogliere che crescente attenzione è stata conferita alla nozione di "*Sustainable Development*".

Le popolazioni indigene hanno preso atto che lo sviluppo sostenibile poggia su tre pilastri di pari peso, che consentirebbero di definirlo economico, ambientale e relativo alla promozione dei diritti umani, ricordando che l'argomento era stato oggetto della *Kimberley Declaration of Indigenous People* che lo aveva sottoposto all'attenzione del *World Summit on Sustainable Development* ed era stato trattato in occasione della tavola rotonda tra la Banca Mondiale e le Popolazioni Indigene condotta a Washington nel 2002.

Singolare è il respingimento del mito dell'estrazione sostenibile, sottolineando che nella loro esperienza non hanno mai avuto la prova di un'attività estrattiva che contribuisse al suddetto sviluppo, anzi essa di solito è stata causa di problemi sociali ed ambientali, di povertà e divisioni all'interno delle comunità indigene, inducendo alcune di esse ad essere ricollocate forzatamente su altre terre dove hanno finito per diventare ancora più poveri e marginalizzati.

Nella parte del testo relative alle raccomandazioni, si chiede il ricorso ad una moratoria contro i progetti di estrazione di petrolio, gas e minerali che potrebbero limitare il godimento dei diritti umani. Si raccomanda di bloccare tutte le concessioni esistenti e di non incentivare i finanziamenti delle Istituzioni Finanziarie o i nuovi investimenti senza il consenso degli Indigeni.

In merito alla questione della compensazione per i danni materiali e immateriali, si ritiene che non sia sufficiente la sola remunerazione economica, ma le riparazioni per le perdite sociali, culturali e spirituali. Le misure dovrebbero infatti riabilitare dal degrado i territori e l'habitat nel quale gli Indigeni sono stati soliti vivere.

Un altro aspetto precisato nella dichiarazione del 2003 riguarda gli *standards* volontari adottati dalle multinazionali medesime.

Secondo le popolazioni indigene essi non sono sufficienti, urgono infatti un *mandatory approach* e meccanismi vincolanti; i trattati stipulati tra le popolazioni indigene, i governi, le compagnie e la Banca Mondiale, in quanto vincolanti, dovrebbero essere invocati nei fori giurisdizionali qualora

gli altri mezzi di risoluzione delle controversie dovessero fallire. Le formali procedure d'appello, finalizzate a rendere certa le responsabilità per le operazioni di prestito, gli aiuti ufficiali, i programmi e i progetti di sviluppo, dovrebbero essere formulati con gli indigeni recuperando la tutela dei diritti.

Un'altra constatazione significativa avanzata dalle Popolazioni Indigene alla luce della loro esperienza è che nella maggioranza dei casi le riforme legali attuate dalle autorità nazionali violano i principi costituzionali, i loro diritti e le libertà e le conseguenze negative di tali atti vengono ignorate nella programmazione nazionale. La Banca Mondiale dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a rispettare gli impegni secondo la normativa relativa ai diritti umani e le legislazioni nazionali concernenti i diritti delle popolazioni indigene. Con la promozione della *Partnership into Action* da parte della *UN Decade for Indigenous People*, si è avuto modo di premere per il coinvolgimento degli Indigeni nella formulazione delle *Country Assistance Strategies* e degli *Indigenous Peoples Development Plans*. La Dichiarazione di specie si conclude con l'appello delle comunità indigene alla comunità internazionale, ai governi, al settore privato, alla società civile e a tutti gli Indigeni affinché diano tutto il loro supporto e manifestino la loro solidarietà.

Dopo essersi rivolti alla Banca Mondiale e allo *UN Permanent Forum*, propongono di trattare il tema su "*Indigenous Peoples, Human Rights and Extractive Industries*" allo *UN Working Group on Indigenous Population* (UNWGIP).

Le rivendicazioni sono state ribadite e puntualizzate di recente nelle Filippine, in occasione della Conferenza tenuta a Manila lo scorso Marzo 2009.

### ***2.8 The Manila Declaration of the International Conference on Extractive Industries and Indigenous People***

La Dichiarazione di Manila dell'*International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples* tenutasi dal 23 al 25 Marzo 2009 e alla quale hanno preso parte le popolazioni indigene e alle organizzazioni di 35 Paesi rappresentative delle Nazioni Indigene è l'esempio più recente di documento nel quale sono contenute le rivendicazioni delle comunità indigene, in particolare con riferimento all'attività estrattiva sui loro territori. Le popolazioni indigene riconoscono che, nonostante siano sparse sui territori di vari Stati, parlino lingue differenti e abbiano una propria storia, appartengano ad un unico popolo, possiedono una comune visione del mondo e non accettano quelle regole internazionali che gli Stati industrializzati hanno posto in essere in conformità con i loro interessi.

A causa di ciò, riconoscono che “ (...) *we have suffered disproportionately from the impact of extractive industries as our territories are home to over sixty percent of the world's most coveted mineral resources. This has resulted in many problems to our peoples, as it has attracted extractive industry corporations to unsustainably exploit our lands, territories and resources without our consent. This exploitation has led to the worst forms of, environmental degradation, human rights violations and land dispossession and is contributing to climate change* (...)”<sup>95</sup>.

Il degrado ambientale include non solo l'inquinamento della loro fragile diversità biologica, anche la contaminazione dei terreni, dell'aria e dell'acqua e la distruzione dei sistemi ecologici. In particolare le industrie estrattive connesse di carbon-fossile hanno avuto il peggiore impatto sulla Madre Terra. Sono significative le due citazioni con le quali la Dichiarazione si apre:

*When all the trees have been cut down,  
When all the animals have been hunted,  
When all the waters are polluted,  
When all the air is unsafe to breathe,  
Only then will you discover you cannot eat money.*

Cree prophecy

*Treat the earth well, it was not given to you by your parents, it was loaned to you by your children.*

*We do not inherit the Earth from our Ancestors, we borrow it from our Children.*

Chief Seattle

Esse risuonano alle orecchie del genere umano come una realtà da secoli annunciata con la quale ci si sta quasi impegnando consapevolmente a sbatterci contro.

L'elenco delle violazioni dei diritti umani fornito da tale documento spazia dal diritto all'auto-determinazione, puntualizzando che esso include il diritto a determinare il proprio sviluppo economico, sociale e culturale, alle rivendicazioni di terre e risorse, dal *displacement* alle violazioni dei basilari diritti civili e politici, dagli arresti e dalle detenzioni alla tortura, alle sparizioni e alle uccisioni.

Si condannano i sistemi coloniali e l'insediamento di individui non indigeni nei loro territori causando l'erosione della loro diversità culturale. Le corporazioni sono penetrate sulle loro terre dietro la promessa di “sviluppo” mediante l'impiego, la costruzione di infrastrutture ed il pagamento delle tasse ai governi. Invece, anziché lo sviluppo, continua ad esistere una situazione di profonda povertà nelle aree dove sono concentrati i progetti estrattivi. Ciò ha contribuito al radicamento dei conflitti tra gli indigeni, le autorità nazionali e le corporazioni, causando divisioni tra le stesse comunità tribali.

---

<sup>95</sup> Cit. in *The Manila Declaration of the International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples*, 23-25 March 2009, Legend Villas, Metro, Manila, Philippines; [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

Discorrendo il preambolo della Dichiarazione, si rinviene il riferimento alla “*Indigenous Peoples’ Declaration on Mining*”, adottata in occasione della prima *Mining and Indigenous Peoples Conference*, tenutasi a Londra nel maggio 1996.

A sua volta la appena citata Dichiarazione ha enfatizzato gli scontri che occorrono tra le comunità tribali e le corporazioni estrattive, reiterando la necessità che gli indigeni siano coloro che decidono in merito al “se” l’attività estrattiva possa essere condotta sui territori dove sono insediate le loro comunità e a quali condizioni ciò debba avvenire.

Nonostante siano trascorsi 13 anni da quando si è tenuta la prima Conferenza, si prende atto che la situazione degli indigeni non è migliorata. Le opportunità e le minacce dal 1996 hanno incluso:

✓ l’adozione della *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 settembre 2007;

✓ nuovi meccanismi all’interno delle Nazioni Unite per garantire maggiore tutela alle Popolazioni Indigene, quali l’*UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, lo *Special Rapporteur on the Situation of Human Rights*;

✓ le libertà fondamentali degli indigeni e l’*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*;

✓ l’interesse crescente sulla stretta relazione tra diritti umani e condotta delle industrie estrattive, in particolare il lavoro dell’*UN Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*;

✓ il riconoscimento della responsabilità sociale delle imprese e un’affermata disponibilità da parte delle *corporations* a negoziare direttamente con le comunità indigene, sebbene siano molto più distanti in pratica rispetto a quanto affermato sulla carta;

✓ il cambiamento climatico e le crisi sorte a causa della dipendenza dell’attuale economia dai carburanti fossili. Queste risorse sono concentrate sui territori indigeni e alcune delle popolazioni indigene sono sproporzionatamente affette dalle suddette attività;

✓ le crisi finanziarie globali causate dalla liberalizzazione non regolata del mondo della finanza.

Sulla base delle suddette osservazioni, il testo della Dichiarazione di Manila continua, riconoscendo che:

➤ le popolazioni indigene sono titolari di diritti, che presuppongono un legame inscindibile con le loro terre e le risorse che da sempre hanno tradizionalmente posseduto, occupato e usato o acquistato. Possiedono il diritto di autodeterminazione nel senso di scegliere sia la condizione politica sia lo sviluppo economico, sociale e culturale, ai sensi dell’art. 3 dell’UNDRIP;

➤ I loro diritti sono intrinseci ed invisibili e meritano di essere pienamente riconosciuti non solo i diritti economici, sociali e culturali, anche quelli civili e politici;

- tutte le dottrine, le politiche e le pratiche basate sulla presunta superiorità delle società coloniali e delle visioni del mondo dovrebbero essere condannate;
- gli indigeni contribuiscono alla diversità e alla ricchezza delle culture componenti l'umanità e ritengono di poter impartire lezioni utili al resto del mondo attraverso la trasmissione dei loro valori e delle percezioni sul come vivere in modo sostenibile sulla Terra;
- la distruzione dei siti sacri e delle aree cariche di significato spirituale e culturale per gli indigeni deve essere fermato;
- deve essere riconosciuta la condizione vulnerabile delle donne e dei giovani che sotto l'impatto dell'estrazione si caratterizza per la perdita delle famiglie, la violenza e le conseguenze sulla salute;
- il promesso modello di sviluppo sul consumo e sulla produzione non sostenibili e la globalizzazione che ha indotto l'ingresso dell'industria estrattiva sulle terre indigene devono essere rifiutati;
- il rispetto per la conservazione della vita sulla Terra ed il diritto al cibo devono sempre avere precedenza sui progetti dell'industria estrattiva;
- deve essere posta immediata fine alla criminalizzazione della resistenza da parte delle comunità indigene, all'intimidazione violenta, agli omicidi dei leaders, degli attivisti e dei giudici che lavorano per la difesa delle loro vite e terre;
- i progetti estrattivi non devono avere la precedenza sul diritto umano all'acqua. Essa è importante per la stessa sopravvivenza della tribù e per il suo valore sacro. Inoltre, va tenuto conto che le maggiori fonti di acqua si trovano proprio sui territori indigeni;
- il diritto all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale. Si condanna la condotta del *World Water Council* che ha degradato il diritto all'acqua a "mero bisogno";
- le negoziazioni sul cambiamento climatico non dovrebbero essere condotte dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali senza che ci sia la piena ed effettiva partecipazione delle Popolazioni Indigene; le misure adottate in riferimento al cambiamento climatico inoltre dovrebbero essere prese coerentemente con i diritti degli Indigeni;
- il fallimento di tenere le industrie estrattive come ospiti sui territori indigeni deve essere superato e occorrono meccanismi di controllo più forti;
- il rafforzamento di collaborazioni tra Stati, come per esempio la *South American Regional Infrastructure Initiative* (IIRSA) che guidano i mega-progetti sui territori indigeni senza prima ottenere il previo, libero ed informato consenso è del tutto negativo per le loro culture e rappresenta una negazione del principio di autodeterminazione.

Avendo preso atto della suddetta situazione, la questione viene spostata su quello che gli Indigeni chiedono che venga loro riconosciuto:

- ❖ la cessazione del saccheggio perpetrato da secoli sulle loro terre;
- ❖ una moratoria contro quei progetti dell'industria estrattiva che hanno danneggiato e minacciato le loro comunità, contro le strutture ed i processi che sono stati realizzati senza tutelare i diritti umani;
- ❖ dare giustizia alle vittime delle violazioni dei diritti umani, le quali hanno posto resistenza all'estrazione;
- ❖ la riformulazione dei progetti futuri che sono stati approvati senza tener conto del principio del libero, previo ed informato consenso e dell'auto-determinazione;
- ❖ il compenso e la restituzione per i danni subiti dal loro ecosistema e la riabilitazione per il degrado ambientale causato dalle industrie estrattive.

La dichiarazione di Manila continua con richieste specifiche rivolte dalle popolazioni indigene alle singole comunità e alle istituzioni internazionali.

*In primis*, si rivolgono alle Comunità Indigene e a coloro che ne sostengono la causa, chiedendo loro di partecipare attivamente alla Conferenza di specie e di contribuire al rafforzamento delle capacità delle organizzazioni locali attraverso programmi di informazione, di educazione e di ricerca. Ci si prefigge di coordinare la ricerca sulle compagnie minerarie, sui processi e sulle fonti di investimento per rafforzare le comunità, nonché di esercitare il controllo sulle autorizzazioni per i progetti e, dove il consenso è stato dato, sulla condotta delle attività estrattive. Si prevede la creazione di un meccanismo per la definizione di precedenti legali che possano essere rilevanti per l'adozione di decisioni o sentenze su questioni che riguardano gli Indigeni e l'attività estrattiva; strumenti per la costruzione di relazioni con gruppi non indigeni connesse con le industrie estrattive per la ricerca di un fine comune. Infine, viene promosso un *International Day of Action on Extractive Industries and Indigenous Peoples*.

Alle Organizzazioni e alla società civile viene richiesto di incrementare il supporto e la solidarietà in maniera tale che cresca la sensibilità nei confronti della questione indigena e, in particolare alle NGOs più conservative di non imporre la loro visione, ma di collaborare con le diverse comunità.

Gli Indigeni si rivolgono alle stesse Compagnie dalle quali pretendono il rispetto degli *standards* internazionali così come sono stati elaborati nel *framework* normativo dei diritti delle popolazioni indigene, specialmente quelli puntualizzati dall'UNDRIP, dalla Convenzione ILO n°169 e dalla Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD), ossia il diritto alle terre, ai territori e alle risorse, nonché il FPIC, ossia il libero, previo

ed informato consenso. Con riguardo ai consulenti si indirizza la pretesa di un monitoraggio indipendente e credibile, di una certa responsabilità per evitare i disastri ambientali, la distruzione e le violazioni dei diritti umani quali risultato delle loro operazioni, di usare la tecnologia, ma con precauzione in tutti i progetti e a tutti i livelli. Li si invita a riconoscere la vulnerabilità delle donne agli impatti negativi provocati dalle industrie estrattive, l'importanza della cultura tradizionale e della proprietà intellettuale degli Indigeni, il perseguimento della trasparenza in tutti gli aspetti delle operazioni, consentendo alle comunità locali il pieno accesso all'informazione nelle forme e nella lingua che essi sono in grado di comprendere. Infine, si ricorda loro di consentire la partecipazione delle stesse ai processi decisionali dai quali scaturiscono gli indirizzi sociali, culturali e ambientali.

Agli investitori stranieri si chiede il rispetto delle linee di condotta e della tutela dei diritti umani in accordo con quanto dichiarato nell'UNDRIP, in particolare di garantire l'accesso all'informazione e alla trasparenza in relazione agli investimenti delle industrie estrattive nei territori indigeni e di non investire possibilmente in progetti di estrazione di carbon fossili.

Spostando l'attenzione sugli Stati, ad essi viene richiesto di ratificare l'UNDRIP e la Convenzione n°169 dell'OIL per quanti ancora non l'avessero fatto, e di rispettarne gli impegni fissati per quelli che le avessero già adottate. Di prevedere consultazioni periodiche con le Popolazioni Indigene, nonché dei meccanismi e delle procedure a livello nazionale che consentano il miglioramento degli strumenti giuridici internazionali.

Di rivedere leggi e politiche sulle industrie estrattive che giocano a scapito delle comunità indigene, promuovendo e rafforzando i diritti di cui sono titolari, ricordando l'FPIC, l'appartenenza delle loro terre ancestrali, il riconoscimento delle leggi consuetudinarie e dei tradizionali strumenti di risoluzione dei conflitti, i sistemi economici alternativi alle attività di estrazione delle industrie, la dipendenza dai quali delle loro economie è cresciuta negli ultimi decenni. Si invitano gli Stati ad abolire gli *hedge funds* e tutte le forme di sussidio privato che non siano trasparenti e ben regolati, andando a falsare il prezzo dei minerali, a legiferare e regolamentare i processi decisionali che conducono alla definizione degli indirizzi in materia ambientale, sociale, culturale e di diritti umani; a proteggere gli attivisti che lottano in nome degli Indigeni e dei diritti umani soprattutto dove lo Stato è il primo che li viola; a vietare completamente le attività estrattive dannose, includendo anche i dispositivi che riversano gli scarti nei corsi d'acqua, le immissioni di gas, gli scarichi, le estrazioni a cielo aperto sulle estremità di montagne. Considerando i rischi posti dal cambiamento climatico, deve essere rivalutata con scrupolosità la costruzione di strutture di contenimento di residui di scarto lungo le zone costiere e in aree esposte a persistenti eventi climatici.

La dichiarazione di Manila si conclude con l'appello delle Popolazioni Indigene all'*UN Permanent Forum on Indigenous Issues*. affinché conduca uno studio con il contributo delle Popolazioni Indigene in merito all'impatto delle industrie estrattive sul loro stile di vita, rafforzando tutte le raccomandazioni, le osservazioni e le decisioni delle Nazioni Unite contenute in trattati e statuti e che individuano le misure che gli Stati sono tenuti ad adottare. Inoltre, la si induce ad occuparsi delle procedure che migliorino gli *standards* minimi di garanzia già previsti dall'UNDRIP, ad affidare alle agenzie delle Nazioni Unite il monitoraggio dei processi di informazione indipendente secondo l'FPIC, a stimolare il riconoscimento della piena ed effettiva partecipazione delle Popolazioni Indigene in tutte le decisioni e le discussioni preliminari rispetto all'adozione di accordi internazionali e convenzioni concernenti la diversità biologica o il cambiamento climatico. Il *forum* dovrà provvedere alla diffusione dell'informazione e del dibattito critico tra gli Indigeni in merito ai futuri meccanismi e negoziati relativi al mercato ed al commercio del carbone. In particolare si chiede allo *Special Representative to the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other businesses*, John Ruggie di collaborare attivamente con le comunità indigene indirizzando loro *workshops* relativi ai loro diritti e all'industria estrattiva e di promuovere nei singoli Stati nazionali di cui hanno nazionalità le imprese multinazionali la promulgazione di legislazioni, che prevedano una giurisdizione extraterritoriale in relazione alle loro attività. Il *forum* dovrà raccomandare il Gruppo della Banca Mondiale e le altre Istituzioni Finanziarie Internazionali ad aggiornare le direttive e le strategie di sicurezza pertinenti e l'*Asian Development Bank* (ADB) affinché includa il requisito dello FPIC nelle politiche su *Indigenous Peoples environment and resettlement*. Al Gruppo della Banca Mondiale e alle altre istituzioni finanziarie si raccomanda di porre fine al finanziamento, alla promozione e al supporto per i progetti che hanno ad oggetto il carbon fossile, l'estrazione mineraria e lo sfruttamento delle acque, fissando una data limite per la cessazione totale. Essi inoltre, dovranno astenersi dall'influenzare i disegni nazionali delle strategie da perseguire nei Paesi in via di sviluppo, facendo prevalere gli interessi delle imprese sui diritti delle popolazioni locali. All'Organizzazione Mondiale della Salute si raccomanda di condurre uno studio in merito all'impatto del cianuro e dei metalli pesanti sul diritto alla salute delle comunità soggette all'estrazione mineraria. Il *Forum* si dovrà impegnare a dare il giusto riconoscimento agli stessi diritti religiosi, culturali e spirituali, includendo la sacralità dei siti, scelti dalle multinazionali per progetti estrattivi e ad agevolare la stipulazione di accordi bilaterali che dovrebbero garantire i diritti umani delle Popolazioni Indigene.

### CAPITOLO 3

#### ***INTERNAL DISPLACEMENT: DEFINIZIONE, CLASSIFICAZIONE E STRATEGIE DI RIABILITAZIONE PER LE DISPLACED PERSONS***

### 3.1 *Un tentativo di definizione*

Il fenomeno dell'*Internal Displacement* consiste nello spostamento indotto di persone entro i confini di uno Stato, le quali vengono di solito definite *internally displaced people* o IDPs. Di solito per ottenere maggiore sicurezza non chiedono asilo in un secondo Stato, bensì prima ai rispettivi governi rimanendo entro i confini nazionali.

La condizione di tali persone è diventata di rilevanza internazionale perché i relativi governi nazionali, essendo i principali responsabili della loro protezione, sono spesso del tutto incapaci o addirittura non vogliono intervenire sulla loro situazione. La massa dei soggetti interessata dal fenomeno è aumentata tanto che esso rappresenterà una seria minaccia per la stabilità e la sicurezza di intere regioni.

Il fenomeno viene descritto dagli osservatori internazionali come uno dei principali problemi umanitari del nostro tempo<sup>96</sup>, in quanto fin dalla fine della Guerra Fredda, i conflitti tra comunità differenti, etnie, religioni e gruppi socio economici si sono moltiplicati. Gli scontri all'interno dei singoli Stati sono concentrati sulle domande secessioniste o gli appelli per l'autonomia regionale, sulla persecuzione delle fazioni sulla base della loro appartenenza a contesti etnici, religiosi e socio-economici o sulle rivendicazioni di stesse aree geografiche. Allo stesso tempo il supporto esterno per una delle parti del conflitto rimane un aspetto ricorrente nella tipologia di scontro moderno.

Nella prima metà del 2002, è stato stimato che circa 25 milioni di persone sono nella condizione di IDPs rispetto alle 5 milioni registrate nel 1970<sup>97</sup>.

Il fenomeno si è sviluppato soprattutto sul continente africano, dove Sudan, Angola, Repubblica Democratica del Congo ospitano milioni di IDP's, dove i governi sono nella maggioranza dei casi incapaci di soddisfare le esigenze umanitarie ed i bisogni delle popolazioni che arrivano.

Si verifica inoltre che più vulnerabili sono quei gruppi minoritari in numero che molto facilmente rischiano di passare in secondo piano. Ad esempio, in Africa Occidentale continuano gli scontri nella regione lungo il fiume Mano, tra Liberia, Sierra Leone e Guinea, registrando continui abusi di diritti umani e mettendo a rischio sia le IDPs che la popolazione residente.

Tuttavia, il fenomeno è rilevante anche in Asia, dove alla fine del 2008, circa 3,5 milioni di persone erano *internally displaced* a causa della violenza o degli abusi di diritti umani, la maggioranza dei quali era intrappolata in una condizione di protratto *displacement*. L'incremento di circa 400 000 soggetti *displaced* si è registrato a partire dalla fine del 2007 ed è stato rinvenuto

---

96 Norwegian Refugee Council, *Internally Displaced People: a global survey*, Eartscan Publications, London, 2002, pp. 1 ss.

97 UNHCR, *Statistics from the UN High Commissioner for Refugees*, May 2002, [www.un.org](http://www.un.org).

in zone, come Thailandia o Laos, nonostante si tratti di aree nelle quali il reperimento di informazioni a riguardo risulta difficile. Nel Sud-est asiatico l'entità delle cifre relative all'*Internal Displacement* conta approssimativamente 1,5 milioni di persone, cresciuta a causa della *escalation* dei conflitti; in particolare, è evidente nelle Filippine dove oltre 600 mila individui vagano a causa dei combattimenti scatenati dal *Moro Islamic Liberation Front*, in Pakistan dove 310 mila individui sono stati forzati ad abbandonare le proprie case per combattere o con il governo o con le forze talebane, e in Sri Lanka dove 230 mila soggetti sono dispersi a seguito dell'intensificazione dello scontro tra il governo ed il *Liberation Tigers of Tamil Eelam*. Dieci mila sono le IDPs che si contano in Afghanistan ed in Myanmar dove la guerra non sembra terminare.

Guerre di religione sono in atto nello stato indiano di Assam tra la componente tribale Bodo e quella musulmana, o nello stato di Orissa tra la maggioranza Indu e quella Cristiana che ha indotto un *internal displacement* pari a 220 mila persone durante il 2007<sup>98</sup>.

Il grafico seguente rappresenta il fenomeno distribuito per regioni secondo i dati rinvenuti dall'UNHCR a partire dall'anno 2002:

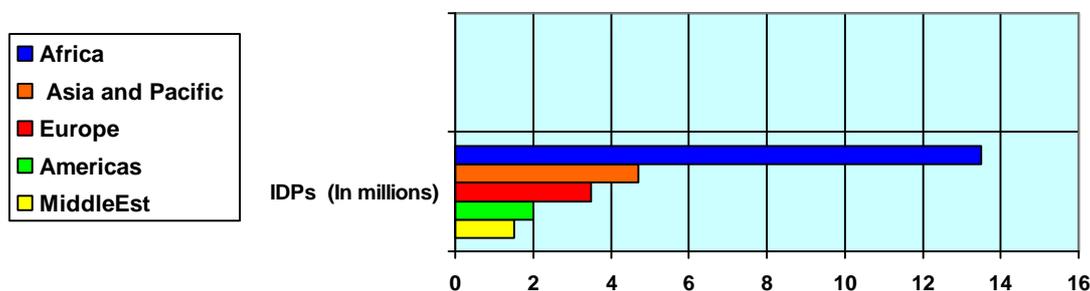


Grafico 1: nostra elaborazione. Fonte dati UNCHR 2002

La seguente figura che si propone invece rappresenta la *ratio* delle IDPs a confronto con i residenti in determinati Paesi<sup>99</sup>:

98 *Internal Displacement in South and South- Asia*, Global Overview 2008.

99 Global IDP Database, April-May 2002; UN Population Fund 2001, [www.un.org](http://www.un.org).

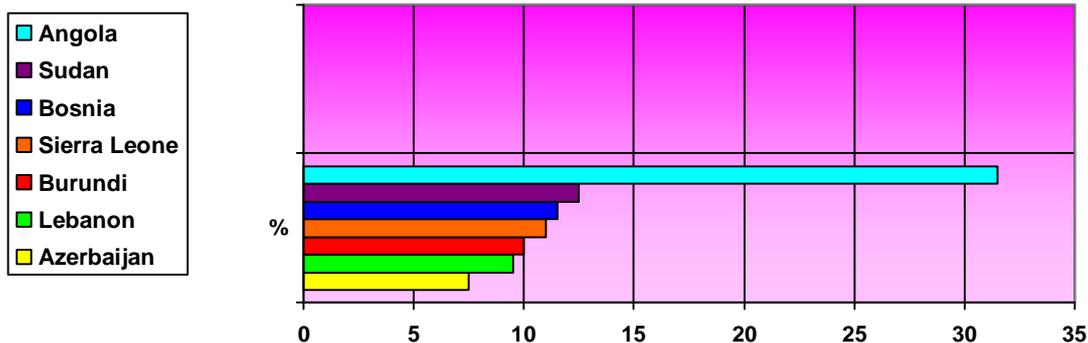


Grafico 2: nostra elaborazione. Fonte dati UN Population Fund 2001

Focalizzando l'attenzione sul continente asiatico, in particolare nella regione del Sud Est, si spiega il fenomeno dell'*Internal Displacement* attraverso la tabella sottostante:

Paesi	Numero di IDPs (approssimativo)	Figure governative	Figure delle Nazioni Unite	Altre presenze	Commento
Afghanistan	Minimo 235.000		I circa 235 mila individui sono stati censiti nel 2008 dai <i>National IDP Task Force and Afghan Ministry of Refugees and Repatriation</i>		Il caso afgano è emblematico della portata generale del fenomeno dell' <i>Internal Displacement</i> , anche se non sono state riportate con esattezza le cifre delle IDP a partire dal 2004, quando iniziò lo scontro tra le forze armate afgane, la coalizione internazionale e i gruppi armati di opposizione. Dunque rimane la fascia delle Invisibili IDPs.
Bangladesh	60 000-500 000	500 000, (Government		60 000 (Amnesty	Nel 2000 il governo ha

		Task Force, 2000)		International, 2000)	riportato 128 364 famiglie disperse, 500 000 IDPs, oltre ai dati di Amnesty. Non è stato possibile reperire nessun'altra informazione più recente.
India	Minimo 500 000			500 000 (IDMC, dicembre 2008)	Censiti da varie istituzioni
Indonesia	70 000-120 000			70 000/120 000 (IDMC, 2008)	Censiti da varie istituzioni
Myanmar	Minimo 451 000			451 000 ( <i>Thailand Burma Border Consortium, October 2008</i> )	Le stime sono relative alle aree rurali ad est del Myanmar e non includono le IDPs del resto del Paese, che arrivano circa 1 milione.
Nepal	50 000-70 000		50 000-70 000 (OCHA, Gennaio 2009)		
Pakistan	Minimo 480 000		232 700 IDPs sono state registrate dalla agenzie delle UN nella Provincia lungo la frontiera nel Nord Ovest del Paese (NWFP). Altre 200 000, invece nelle aree tribali amministrata dalla federazione (FATA)(settembre 2008)	50 000-60 000 in Balochistan (The Economist, aprile 2008)	I dati NWFP non riflettono l'intera popolazione di IDPs che vivono anche fuori dai campi NWFP; alcuni IDPs nelle FATA non sono accessibili ai dati delle agenzie UN.
Filippine	minimo 308 000	308 000 ( <i>National Disaster</i>			Tale stima include solo le persone

		Coordinating Council) dicembre 2008			disperse a seguito del conflitto sorto nell'agosto 2008 tra la MILF e le forze del governo di Mindanao. Non include le persone che sono state interessate dal fenomeno negli anni precedenti, il quale non è mai stato arginato, e coloro che sono state indotte allo spostamento forzato dai contrasti tra le forze del governo e i comunisti ribelli a Mindanao e non solo.
Sri Lanka	485 000			485 400 stimata dalle agenzie umanitarie operanti in Sri Lanka.	Fornita nell'ottobre 2008, include 277 300 persone nuovamente disperse o rimaste tali dal <i>displacement</i> del 2006. Il restante 208 100 IDPs era disperso prima del 2002.

Tabella 4: Fonte *Internal Displacement in South and South- Asia*, Global Overview 2008

La tabella 4 rivela che la maggior parte delle situazioni nelle quali si afferma il fenomeno sono causate da conflitti nei quali si scontrano le forze di governo, da un lato, e i gruppi di ribelli, dall'altro, che rivendicano la propria autonomia o il controllo dello Stato, tentando di resistere all'assimilazione o alle politiche di migrazione che li inducono alla marginalizzazione politica ed economica. La competizione per l'accesso alla terra e la gestione delle altre risorse naturali, nonché l'esclusione delle minoranze etniche e religiose dallo sviluppo economico hanno condotto a vere e proprie guerre civili. A ciò si è affiancata la mancata tutela dei diritti umani e dei principi posti dal diritto internazionale umanitario da parte delle forze di sicurezza e dei gruppi insurrezionali, pertanto, alla luce di ciò si spiegano i massacri, il ricorso alla tortura e altri trattamenti disumani subiti dai civili. Infatti, tra le principali cause di spostamento coatto che di solito vengono invocate si annoverano le già citate ragioni umanitarie.

In occasione della guerra al terrorismo, a partire dall'11 settembre 2001, molti governi hanno sfruttato l'alleanza guidata dagli Stati Uniti per rafforzare la posizione contro i gruppi insurrezionali all'interno dei propri territori. In molti casi, ciò ha condotto a concentrazioni di forze di sicurezza nelle zone abitate da civili, sospettate di essere nascondigli per i terroristi. L'esempio più eclatante è stata la campagna condotta nei territori Palestinesi da parte degli Israeliani. Ai ripetuti attacchi suicidi contro i civili israeliani nel 2002, le forze armate ebraiche hanno risposto conducendo operazioni militari in prossimità degli insediamenti civili. Anche in Colombia e nelle Filippine sono cresciuti gli sforzi posti in essere contro i gruppi insurrezionali, sostenuti dal governo statunitense<sup>100</sup>.

Il risultato di una crescente esposizione agli scontri armati è stato il *forced displacement*, infatti in 26 dei 48 Paesi studiati nell'analisi effettuata dal *Norwegian Refugee Council* le strategie militari e politiche hanno originato un movimento permanente di gruppi di popolazioni. Il suddetto studio ha

classificato il *displacement* in quattro categorie:

- la ricollocazione forzata di popolazioni da forze statali e paramilitari come uno strumento per contrastare ed isolare i movimenti insurrezionali;
- il raggruppamento di civili voluto dallo Stato in "villaggi di pace" e in altri insediamenti con l'obiettivo ufficiale di garantire alla popolazione un livello maggiore di sicurezza e l'accesso ai servizi di base, dietro il quale si cela l'intento di privare i gruppi di ribelli del supporto locale e allo stesso tempo assicurandosi una base per combatterli;

---

100 Norwegian Refugee Council, *Internally Displaced People: a global survey*, Eartscan Publications, London, 2002, pp. 1 ss.

-la strategia di lungo periodo volta ad alterare la composizione demografica della popolazione di una regione attraverso l'espulsione delle popolazioni indigene considerate indesiderabili e sostituendole con altre componenti;

-la lotta per il controllo delle risorse strategiche dei territori.

Le ultime due circostanze sono state manifeste in Iraq dove è stata applicata la politica di "Arabization" nella zona di Kirkurk, perché ricca di petrolio, mentre in Sudan il governo ha promosso l'islamizzazione delle Montagne di Nuba espellendo dal territorio gli indigeni Nuba.

Milioni di persone sono disperse a causa di progetti di sviluppo che prevedono la costruzione di infrastrutture, la produzione di energia o l'estrazione di risorse naturali spesso concentrate in aree ricche di risorse, ma abitate da minoranze etniche e da gruppi indigeni. Forzati all'abbandono dei rispettivi territori dalle autorità nazionali che non hanno riconosciuto loro il diritto alla proprietà degli stessi, la maggior parte dei suddetti gruppi sono stati vittime di un impoverimento crescente e della marginalizzazione. Questo ha contribuito ad aumentare la tensione con altre comunità, in particolare con i gruppi che si sono insediati successivamente, a seguito di migrazioni.

I soggetti maggiormente interessati dal fenomeno sono donne e bambini, in quanto più vulnerabili. Si pensi ai casi di reclutamento forzato di bambini-soldato in Sierra Leone, Angola, Repubblica democratica del Congo, Sudan, Uganda, Burundi, Afghanistan, Colombia, Burma ed Iraq. Solo in Burundi, la stima raggiungeva 14 000 bambini rientranti nella categoria IDPs.

### ***3.2 United Nations Guiding Principles on Internal Displacement: verso una più adeguata tutela***

La chiara manifestazione del mandato al rappresentante del Segretario Generale in materia di *Internal Displacement* è stata la individuazione di principi guida che sono stati presentati nel 1998 alla Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani.

La Commissione e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità le risoluzioni concernenti i principi guida, accogliendone l'uso quale *standard* fondamentale ed incoraggiando le agenzie delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali, le ONG a diffonderlo e a conformarsi ad esso<sup>101</sup>. Sono stati tradotti in ben 35 lingue per agevolarne il recepimento.

Nel rapporto del 2005 sulla riforma delle Nazioni Unite, il Segretario Generale ha ribadito che i principi costituiscono "*the basic International norm for protection*". Da allora molti governi

---

101 UN *Guiding Principles on Internal Displacement*, in [www.amnestyusa.org](http://www.amnestyusa.org). Circa 1.8 milioni persone di tutto il mondo appartenenti ad Amnesty International hanno contribuito alla individuazione di condotte garanti dei diritti economici, sociali, culturali, civili e politici. Per più di 10 anni hanno operato in conformità alla Dichiarazione Universale dei diritti umani e di altri strumenti internazionali di *soft law*, tra i quali gli stessi *Guiding Principles On Internal Displacement*. I rapporti elaborati annualmente forniscono un quadro completo del grado di implementazione dei diritti umani in più di 100 Paesi e territori.

nazionali hanno provveduto ad incorporarli nelle loro politiche e leggi; organizzazioni internazionali e regionali li hanno accolti nelle strategie di azione e la giurisprudenza di alcune corti ha rimandato ad essi.

Nella parte introduttiva del testo dei *Guiding Principles* relativa a gli scopi e agli obiettivi, ne viene precisata la portata giuridica. Essi richiamano il diritto internazionale umanitario e la tutela dei diritti umani, nonché la normativa in materia di protezione dei rifugiati ed individuano i diritti e le garanzie rilevanti per la tutela delle *internally displaced persons* in tutte le fasi del *displacement*. Pertanto provvedono alla protezione contro le forme di spostamento coatto, offrono assistenza quando il fenomeno è in atto, predispongono meccanismi per un ritorno sicuro, il ristabilimento e la reintegrazione. Nonostante non siano uno strumento a carattere vincolante, essi riflettono e incorporano il diritto internazionale.

Il secondo paragrafo dell'introduzione concerne la nozione di *internally displaced persons* ossia le persone o i gruppi di persone che sono stati costretti ed obbligati a spostarsi e a lasciare le loro case o i posti dove abitualmente hanno risieduto, in particolare a causa di situazioni di violenza estesa, di violazioni di diritti umani o di disastri naturali, nonché di disastri causati dall'uomo, e coloro che non hanno attraversato il confine di uno Stato internazionalmente riconosciuto.

A seguito di tale definizione, vengono elencati coloro che dovrebbero lasciarsi guidare dai principi sull'*Internal Displacement*, ad esempio figurano il Rappresentante del Segretario Generale *on internally displaced persons* durante l'esercizio della propria funzione; gli Stati interessati dal fenomeno, nonché le autorità, i gruppi e le persone nelle loro relazioni con le *internally displaced persons*, le organizzazioni governative e non che si occupano del *displacement*.

Le sezioni di cui si compone il testo, nelle quali si distribuiscono i trenta principi, sono cinque.

I principi generali della I parte si riferiscono alla condizione delle *internally displaced persons* la quale consente loro il godimento degli stessi diritti e delle libertà previste dal diritto internazionale e dalle legislazioni nazionali alla pari di tutti gli altri cittadini del Paese. Pertanto non possono essere discriminati per la semplice ragione di essere *internally displaced persons*.

I suddetti principi non costituiscono un pregiudizio per l'attuazione della fattispecie del diritto internazionale relativa alla responsabilità per i crimini commessi da individui, come genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Il secondo principio, oltre a riconoscere che i *Guiding principles on internal displacement* devono essere osservati dalle autorità senza distinzioni e allo stesso che non pregiudicano lo status legale delle medesime autorità, dei gruppi e delle persone interessate, ribadisce che non possono essere interpretati in modo tale da restringere o modificare le portata della normativa a tutela dei diritti

umani, del diritto internazionale umanitario o dei diritti garantiti dalle legislazioni nazionali. In particolare, non manca il riferimento al diritto d'asilo, stabilendo tali principi non pregiudicano la ricerca e la concessione dell'asilo in altri Stati.

Le autorità nazionali hanno il dovere e la responsabilità principali a provvedere la protezione e l'assistenza umanitaria alle *internally displaced persons* entro la loro giurisdizione; d'altra parte le medesime persone hanno il diritto di ricevere la protezione e l'assistenza umanitaria dalle suddette autorità, non potendo essere punite o perseguite per la semplice richiesta d'aiuto. Infine, è specificato che l'attuazione dei principi di specie deve avvenire senza discriminazione di ogni genere, quale razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, fede politica, origine sociale, condizione sociale o legale, età, disabilità, proprietà o criteri simili, anche se particolare tutela deve essere accordata a bambini, donne, persone disabili ed anziani a seconda dei bisogni e delle necessità<sup>102</sup>.

La sezione successiva è concentrata sulle condotte volte alla prevenzione del *displacement*, a partire dal necessario rispetto da parte degli attori nazionali ed internazionali degli obblighi posti dal diritto umanitario e dalla normativa sulla tutela dei diritti umani in tutte le circostanze. Significativo appare il principio sesto perché contempla tutte le forme di *displacement coatto*, ossia quello causato:

- dalle politiche di apartheid, pulizia etnica o pratiche simili finalizzate e/o risultanti da tentativi di alterazione della composizione etnica, religiosa o razziale della popolazione;
- in situazioni di conflitto armato, senza assicurare la sicurezza dei civili coinvolti, o di ragioni militari imperative;
- nei casi di progetti di sviluppo che non sono giustificati da interessi pubblici di particolare importanza;
- nelle circostanze di disastri, quando non è necessaria l'evacuazione per garantire la sicurezza e la salute delle *internally displaced persons*;
- quando è usato come strumento di punizione collettiva.

Prima di adottare una qualsiasi decisione che si conclude con il *displacement*, le autorità dovranno porre in essere tutti gli sforzi per cercare soluzioni alternative. Qualora non dovessero esserci, tutte le misure dovranno minimizzare il fenomeno ed i suoi effetti, provvedendo ad assicurare adeguate condizioni di sicurezza, nutrizione, salute ed igiene, nonché ad evitare la separazione dei membri della famiglia. Inoltre, il principio settimo prevede che nei casi in cui il *displacement* si inserisce in situazioni di conflitto o di gravi crisi, lo Stato dovrà adottare una specifica decisione per predisporre adeguate misure, che consentano a coloro che sono interessati dal fenomeno

---

102 UN *Guiding Principles on Internal Displacement*, principle 4, pag.2, in [www.amnestyusa.org](http://www.amnestyusa.org).

informazioni adeguate sulle motivazioni e sulle procedure relative al loro *displacement* e, dove possibile, sulle compensazioni e sulla ricollocazione. Il libero ed informato consenso da parte dei soggetti interessati sarebbe raccomandabile e andrebbe consentita la loro partecipazione in particolare delle donne, nella pianificazione e nella conduzione della ricollocazione.

Ancor più rilevante ai fini della suddetta trattazione per sottolineare la stretta connessione tra popolazioni indigene e *internal displacement*, risulta il principio nono che ricorda agli Stati di accordare maggiore protezione contro il fenomeno agli indigeni, alle minoranze, ai pastori e a tutti coloro che hanno un profondo attaccamento, nonché dipendenza dalle loro terre.

La parte terza relativa alla fase in cui il fenomeno si è già affermato contiene i principi inerenti il diritto alla vita, del quale nessuno può essere arbitrariamente privato, a maggior ragione le *internally displaced persons* dovranno essere protette da genocidio, omicidi, esecuzioni collettive, sparizioni coatte. Sono proibiti gli attacchi e gli atti di violenza contro coloro che non prendono parte alla ostilità, in particolare la creazione di zone dove sono ammessi attacchi contro i civili; le condizioni della fame come metodo di combattimento, l'uso delle *displaced persons* come scudi o dei loro insediamenti come obiettivi degli assalti.

Dovranno essere impediti i rapimenti e la riduzione in schiavitù, la prostituzione e tutte le forme di sfruttamento, come il lavoro forzato e quello minorile, garantendo il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona. Pertanto, il confinamento in campi delle *displaced persons* sarà possibile solo laddove risulta strettamente necessario ed non potranno essere usate come ostaggi. Il principio tredicesimo<sup>103</sup> fa riferimento alla condizione dei bambini che non possono essere reclutati, né prendere parte alle ostilità. Dopo aver precisato che ogni persona è libera di muoversi e di scegliere la propria residenza, uscendo liberamente dai campi o dagli insediamenti che spesso vengono creati dalle autorità nazionali, il principio n°15 contempla un riepilogo di alcuni diritti delle *internally displaced persons*: il diritto di ricercare la propria sicurezza in un'altra regione dello Stato, di abbandonarlo completamente, di richiedere asilo in un altro Paese e il diritto di essere protetto dall'eventuale decisione che imponga il ritorno obbligato nella terra di origine o il ricollocamento in zone dove la vita, la sicurezza, la salute sono a rischio. E' prevista particolare attenzione per il diritto delle *internal displaced persons* ad avere informazioni circa la sorte dei rispettivi familiari, pertanto le autorità e le organizzazioni non governative operanti sul territorio sono esortate a fornire indicazioni in merito e a favorire il ricongiungimento dei nuclei familiari, soprattutto quello dei bambini con i rispettivi genitori. Inoltre, per coloro che hanno perso la vita deve essere garantita la raccolta dei cadaveri nonché l'identificazione e, ove possibile, la sepoltura da parte dei parenti.

---

103 UN Guiding Principles on Internal Displacement, principle 13 ss, pag.5, in [www.amnestyusa.org](http://www.amnestyusa.org).

Il principio n°18 riconosce loro un adeguato *standard* di vita che si articola nell'accesso sicuro al cibo essenziale e all'acqua potabile, al vestiario appropriato, ad un riparo, nonché ai servizi medici essenziali. Sforzi maggiori devono essere effettuati per consentire la piena partecipazione delle donne nella pianificazione e nella distribuzione dei servizi di prima necessità.

Il principio ventesimo garantisce il diritto di ogni esistenza umana al riconoscimento davanti alla legge, infatti per conferire maggior effettività al diritto in questione, le autorità competenti dovranno fornire tutta la documentazione necessaria per l'esercizio dei loro diritti legali, come i passaporti, i documenti di identificazione personali, i certificati di nascita e di matrimonio. In particolare le autorità dovrebbero facilitare il rilascio di nuovi documenti o il recupero di quelli persi durante il *displacement*, senza distinzioni di sesso e senza porre condizioni irragionevoli, ad esempio il ritorno nell'area di residenza abituale per la concessione della suddetta documentazione.

A seguire il testo dei *Guiding principles on internal displacement* enfatizza la sicurezza delle proprietà di coloro che devono abbandonarle in via coatta, la piena libertà di espressione, di pensiero, di coscienza, di religione o credo, di opinione, nonché di ricercare liberamente le opportunità di impiego e di partecipare alle attività economiche. Il diritto alla libera associazione e all'uguaglianza negli affari della comunità. il diritto di voto e di partecipazione politica negli affari politici e pubblici, nonché il diritto di comunicare mediante il linguaggio che risulta di loro comprensione.

Il sostegno all'educazione non passa in secondo piano, anzi si esortano le autorità a predisporre sistemi educativi primari per consentire ai *displaced children* il recupero della frequenza scolastica, interrotta a causa del *displacement*. Inoltre, i processi educativi dovranno essere conformi alla salvaguardia della loro identità culturale, lingua e religione.

La penultima sezione è dedicata all'assistenza umanitaria che deve essere garantita alla *internally displaced persons* in modo indistinto, senza dar prevalenza a ragioni o politiche o militari. I soggetti predisposti alla suddetta assistenza sono principalmente le istituzioni nazionali, che di solito sono affiancate in tale compito da organizzazioni internazionali umanitarie, la cui offerta non costituisce una mera interferenza degli affari interni agli Stati come spesso i governi nazionali vogliono far credere. Essa va considerata come un'azione in buona fede che diventa di straordinaria importanza per affrontare e gestire il fenomeno quando le autorità locali si rifiutano di procedere o non sono all'altezza.

In capo alle organizzazioni che offrono assistenza umanitaria, il cui staff dovrebbe essere tutelato da eventuali attacchi o crimini, viene posta la responsabilità di soddisfare i bisogni e mantenere

elevata la considerazione dei diritti umani delle *internally displaced persons*, dando piena attuazione agli *standard* internazionali rilevanti ed ai codici di condotta.

La quinta nonché ultima sezione sviluppa i temi del ritorno nei territori originari, il ricollocamento e la reintegrazione, prevedendo che le istituzioni nazionali dovrebbero incentivare il ritorno volontario della suddetta categoria di persone nelle loro regioni di origine o in altre zone, promuovendo tutti gli sforzi necessari per il conseguimento di tale obiettivo, in <sup>totale sicurezza e con</sup> dignità <sup>104</sup>. Speciali sforzi dovrebbero essere compiuti affinché siano facilitati i progetti di reintegrazione e di ricollocamento, mediante la partecipazione delle *internally displaced persons*.

In particolare chi rientra presso la propria comunità di origine non dovrà ricevere un trattamento discriminatorio per il semplice fatto di essere stato nella condizione di *displaced person* e dovrà ritornare in possesso delle rispettive proprietà, abbandonate all'inizio dello spostamento; laddove fosse impossibile tale ipotesi, le autorità competenti provvederanno ad una compensazione appropriata o ad un altro strumento di giusta riparazione.

Il problema del *Displacement* è diventato di maggiore rilevanza nel discorso generale sullo sviluppo sostenibile, sia in connessione con il cambiamento climatico sia con quello relativo ad un'economia globalizzata, regolata dal profitto a tutti i costi, di cui il soggetto protagonista è l'impresa multinazionale.

### 3.3 *The environmental displacement*

A seguito dei cambiamenti climatici che oggi interessano il nostro pianeta alcuni gruppi di individui sono stati costretti ad abbandonare i territori sui quali avevano risieduto da secoli. Nonostante la mancanza di una definizione di *environmental refugee/migrant* in diritto internazionale e in atti ufficiali adottati in seno alle Nazioni Unite, l'espressione è stata coniata per la prima volta negli anni '70 da Lester Brown del *World Watch Institute*, ma è diventata popolare a partire dagli anni '90. La nozione unisce due concetti: quello di “*refugees*”, ossia coloro che hanno attraversato internazionalmente confini riconosciuti e quello di “*internally displaced persons*”. Solo nel 1995 Essam el Hinnawi fornì una definizione di *environmental refugee*, lavorando per l'*UN Environment Programme* (UNEP)<sup>105</sup>. In occasione del *displacement* causato dal disastro ambientale avvenuto in Bhopal in India e dalla catastrofe nucleare di Chernobyl, egli lo ha definito:

---

104 UN *Guiding Principles on Internal Displacement*, principle 28 ss, pag.10, in [www.amnestyusa.org](http://www.amnestyusa.org).

105 Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in *Forced Migration Policy Briefing 1*, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

“...those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardised their existence and/or seriously affected the quality of their life”<sup>106</sup>.

Inoltre, è stata l’occasione per definire tre tipi di *environmental migrants*: coloro che sono dispersi temporaneamente ma che possono ritornare nella loro casa d’origine quando l’emergenza ambientale è rientrata; le persone che sono permanentemente disperse e si sono stabilite altrove; infine, coloro che migrano dalle loro case di origine alla ricerca di una migliore qualità di vita dopo che il loro *habitat* è stato degradato e del tutto incapace di andare incontro alle loro necessità.

Un’altra nozione di *environmental refugees* è stata data dall’ambientalista britannico Norman Myers; secondo la quale si definiscono tali “*people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return*”<sup>107</sup>.

Dell’espressione *environmental refugee*, è stato contestato l’uso del termine *refugee* in quanto significherebbe attribuire allo stesso un valore politico, andando proprio contro l’intento di “*poorly defined and legally meaningless*”. Secondo Kibread<sup>108</sup>, che a partire dalla situazione del Corno d’Africa nel 1990 ne aveva fornito una realistica spiegazione, si trattava di depoliticizzare le cause che sottendono al *displacement* in modo da giustificare gli Stati che avessero derogato all’obbligo di fornire asilo alle IDPs.

L’iniziativa LISER, *Living Space for Environmental Refugees* ha adottato un protocollo nel quale l’*environmental refugees* è definito “*as persons displaced by impacts on the environment, which include, but are not limited to climate change, force majeure, pollution, and conditions that are forced upon the environment by state, commercial enterprises or a combination and commercial entities*”, prevedendo l’istituzione di un gruppo di studio con il compito di incorporare

---

106 el Hinnawi, *Environmental Refugees*, Nairobi: UNEP, 1985, cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008, pag. 7.

107 Myers, N., *Environmental Refugees: An emergent security Issue*, 2005, per Organisation for Security and Cooperation in Europe, [www.osce.org](http://www.osce.org), cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008, pag. 7.

108 Kibread, G., *Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of current debate*, Disasters 21(1), pp. 20, 1997 cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

*environmental refugees* nella fattispecie della Convenzione del 1951. L'obiettivo è di includerlo entro le caratteristiche proprie del rifugiato a partire da "*fear of life endangerment, harm or loss of life due to severe environmental impact, or due to materials left, existent or being released in the displacement grounds by the state, commercial entities or both*".

Nonostante le perplessità connesse all'idea di considerare la natura o l'ambiente come il persecutore dell'*environmental displaced people*, elevandole addirittura a rifugiati, destinatari di protezione, asilo, e dei diritti di cui essi sono di solito titolari, è condivisa l'espansione della tutela in tal senso. Infatti lo *status* di *environmental displaced people* è stato associato alla nozione di rifugiato presente nella Convenzione sui Rifugiati del 1951, che si attribuisce ad una persona, vittima di persecuzione.

Non sono mancate posizioni<sup>109</sup> che hanno fortemente contestato di attribuire all'evento climatico il valore di causa esclusiva della migrazione, sottolineando che su questa scelta influiscono anche fattori economici, sociali e politici, parlando dunque di multi causalità e che hanno proposto la formulazione di una nuova convenzione internazionale in materia, adottata in seno alle Nazioni Unite, che sia in grado di assicurare una protezione internazionale agli *environmental displaced*, indipendentemente dalle azioni poste da ogni singolo governo. Inoltre, il compito di accertare il recepimento della nuova convenzione sarebbe stato affidato ad una commissione *ad hoc* che avrebbe dovuto far rapporto al Consiglio di Sicurezza delle UN<sup>110</sup>.

La materia risulta articolata non solo da un punto di vista istituzionale e legale, ma ancor più da un punto di vista metodologico, in quanto manca un metodo per calcolare il numero dei *migrants/environmental refugees*. Le stime più importanti sono quelle effettuate dall'*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) che nel 2001 hanno stimato che per la prima volta il numero degli *environmental refugees* ha addirittura superato il numero dei dispersi a causa della guerra<sup>111</sup>.

L'UNHCR<sup>112</sup> ha invece stimato che ci sono state circa 30 milioni di persone nel mondo che si sono dovute spostare a causa di fattori naturali, mentre il direttore dell'UNEP, Klaus Toepfer ha predetto che ci saranno circa 50 milioni di persone entro la fine nel 2010, 150 milioni entro il 2050, ossia l'equivalente di 1,5 % dei 10 miliardi della popolazione mondiale. Circa 135 milioni

---

109 Diamond che si è fatto promotore di tale posizione in un lavoro del 2005; Castles nel 2002 ha ribadito che da solo, il cambiamento ambientale non è in grado di minare la sicurezza umana, contribuiscono a provocar ciò la povertà, il grado di supporto dello Stato alla comunità, l'accesso alle opportunità economiche, il processo di decision-making, il livello di coesione sociale e di vulnerabilità dei gruppi. Cit. in in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

110 Sulla scia di questa proposta si è giunti nel 1998 alla adozione dei *Guiding Principles on IDPs* come modello per incrementare il processo di adattamento della normativa internazionale alla tutela dei displaced a causa dell'ambiente.

111 IFRC/RCS, *World Disasters Report 2005: Focus on information in disasters*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2005.

112 UNHCR, *A critical time for environment*, Refugees N° 127, Ginevra, 2007, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

di persone dovranno abbandonare il proprio territorio di origine a causa del rischio di desertificazione o di altri eventi climatici legati al riscaldamento globale. Sempre stime dell'UNEP rivelano che ci potrebbero essere 50 milioni di migranti per cause naturali solo in Africa. Più apocalittiche le previsioni di *Christian Aid*<sup>113</sup> che ha stimato che circa 1 miliardo di persone potrebbero essere disperse in modo permanente entro il 2050, di cui 250 milioni a causa di inondazioni, uragani e 645 milioni a causa della costruzione di dighe o per la realizzazione di altri progetti.

Sulla base delle allarmanti previsioni, urgono interventi di diverso tipo che possano far fronte alle differenti situazioni di *displacement*, infatti bisogna considerare che l'impatto del cambiamento climatico si differenzia anche per la capacità delle strutture sociali, politiche ed economiche.

Tra gli approcci che sono stati elaborati nell'affrontare il problema della suddetta tipologia di spostamento coatto non si può non prendere in considerazione quello offerto da Renaud<sup>114</sup> che a partire dal 2007 ha distinto tre tipologie migranti: da un lato coloro che decidono di migrare adducendo quale motivazione l'evento climatico, coloro che godono di una certa autonomia di tempo e, infine, chi invece è costretto a spostarsi immediatamente.

Le tre tipologie si determinano anche sulla base dell'eventuale assistenza che la comunità può o meno ricevere. Questa distinzione trae forza dall'assunto secondo il quale tutti gli *environmentally displaced migrants* sono dei rifugiati, frattanto che le risposte politiche siano adeguate alle circostanze locali. Inoltre, l'approccio poggia su una visione molto più empirica secondo la quale bisogna procedere all'identificazione di una mappa che identifichi i potenziali "hotspots" ambientali ed i luoghi più problematici, nonché al monitoraggio delle condizioni climatiche, all'analisi delle cause "grilletto" del fenomeno e più in là alle circostanze di adattamento nelle regioni o località potenziali. In particolare, valutare la conformità al principio di sviluppo sostenibile nella regione di accoglienza dei migranti.

Spostando l'attenzione sulle circostanze che provocano l'*environmental displacement*, non si può non far riferimento al discorso "acqua"; il 17% della popolazione mondiale, concentrata nell'emisfero meridionale, non ha accesso all'acqua potabile, problema aggravato dal cambiamento climatico. Il grado di deforestazione è molto elevato in quella zona e, sebbene la deforestazione non sia attribuibile al suddetto cambiamento, tuttavia è stato considerato la causa

---

113 Christian Aid, *Human Tide: the real Migration Crisis*, 2007, [www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk), cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

114 Renaud, F., Bogardi, J., Dun, O. e Warner, K., *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration*, 2007, [www.ehs.unu.edu](http://www.ehs.unu.edu), cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

che ne ha accelerato gli effetti. La produzione agricola è sempre più compromessa dalla variabilità del clima; si stanno riducendo le aree disponibili per l'agricoltura, l'estensione delle stagioni non è più prevedibile, in particolare nelle aree lungo i margini semi-aridi e aridi. Si prevede che i raccolti in Africa tenderanno a diminuire del 50% nel 2020; nel 2050, si assisterà ad una riduzione del 30% della produzione agricola in Asia centrale e nel Sud-est asiatico. Anche le stime sulla pesca non sono migliori; la riduzione della disponibilità di acqua, a causa dell'assottigliamento dei ghiacciai e della neve che copre i ghiacciai, significa meno acqua disponibile in zone dove si concentra circa un sesto delle vite umane mondiali. Ad esempio, l'esaurimento acquifero minaccia l'esistenza di intere città; si tratta della capitale dello Yemen, Sana'a e di Quetta, capitale della provincia pakistana del Baluchistan che tra un futuro non troppo lontano saranno abbandonate del tutto. La presenza permanente di *El Nino* incrementerà lo stress connesso alla risorsa "acqua" in Asia e nel sud-est dell'Africa, riducendo la produttività dei raccolti, compromettendo la pesca e accentuando il rischio della fame e della malnutrizione<sup>115</sup>.

La carenza di acqua potabile si affiancherà paradossalmente all'innalzamento del livello dei mari dovuto allo scioglimento dei ghiacciai, riducendo quindi la superficie abitabile da milioni di persone. Si consideri che la problematicità delle "terre sommerse" è abbastanza allarmante, in quanto quasi il 41% della popolazione mondiale vive lungo 100 km di zona costiera, pertanto rappresenta la principale vittima di un spostamento forzato permanente legato al cambiamento climatico. 17 milioni di cittadini in Bangladesh vivono ad appena 1 metro sul livello del mare; il 7% del territorio in Bangladesh andrà perso sotto la superficie d'acqua. Dal 2050 il livello del mare costringerà alla migrazione circa 14 milioni di Egiziani: la penetrazione di acqua salata nel Nilo ridurrà le terre irrigate, sulle quali poggia l'agricoltura egiziana. Altri delta a rischio si trovano in Indonesia, Thailandia, Pakistan, Mozambico, Gambia Senegal, nonché molte isole sono interessate dallo stesso problema, Maldive, Kiribati, Tuvalu, le Marshall e qualche stato nei Caraibi<sup>116</sup>.

L'impatto negativo sulla salute della popolazione sarà inevitabile perché non mancheranno casi di malnutrizione, malattie respiratorie ed intestinali. L'innalzamento della temperatura di ben 4 gradi esporrà 170 milioni di persone all'anno alle alluvioni sulle coste, cosa che porterà 60 milioni di Africani ad ammalarsi di malaria e l'esposizione di aree estese di territorio a costanti siccità.

---

115 Per approfondire [www.fao.org](http://www.fao.org). Cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

116 I dati sono reperibili su [unstats.un.org](http://unstats.un.org), cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in Forced Migration Policy Briefing 1, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

Un altro fenomeno parallelo all'innalzamento delle temperature è l'apparente *trend* di sfollamento e l'invecchiamento delle zone rurali. Gli *environmental migrants* spesso si lasciano alle spalle il lavoro nelle campagne per intraprendere i processi di degrado che si innescano durante la migrazione e che diventano inevitabili; se si considera che dal 1980 al 2000 ben 141 milioni di persone hanno perso le loro case in 3559 eventi naturali, dei quali il 79% in Paesi in via di sviluppo. La *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* ha valutato che negli scorsi dieci anni fenomeni meteorologici sono stati causa del 90 % dei disastri naturali e del 60 % delle relative morti, nonché responsabili del 98% degli effetti sulle popolazioni già affette da situazioni disastrose, concentrate nei Paesi più poveri<sup>117</sup>.

Ad esempio, lo tsunami<sup>118</sup> avvenuto nel 2004 in Asia ha dimostrato la vulnerabilità del sistema, nel senso che, anche laddove i disastri sono avvenuti e la loro incidenza è inevitabilmente manifesta, lo spostamento coatto delle comunità colpite dipende soprattutto dalla capacità di reazione delle politiche e delle strategie sociali, economiche e politiche. Nello tsunami del 2004 la assistenza totale alle vittime è consistita in una somma pari a circa 7100\$ per persona, ma con picchi di differenziazione da zona a zona, in Bangladesh coloro che avevano perso tutto a causa delle inondazioni hanno ricevuto un'assistenza pari a 3 dollari. E' ragionevole che in quest'area l'effetto *displacement* è risultato amplificato e, a maggior ragione, diventa tale quando la possibilità di ritorno presso la propria terra di origine è compromessa. In tali circostanze l'unica soluzione per rendere meno sofferta la scelta della migrazione coatta dovrebbe essere la promozione del successivo adattamento, capacità di recupero e sostenibilità. Sulla base di ciò non si dovrebbe trascurare il fatto che la migrazione in sé potrebbe essere la molla che induca le stesse comunità che la subiscono a migliorare le proprie vite, la *chance* per uscire dalla propria vulnerabilità. Infatti, la capacità di recupero è stata proprio intesa nel senso di abilità nel reagire al cambiamento climatico, moderandone e minimizzandone i potenziali danni, traendo il vantaggio potenziale insito nelle opportunità che ne scaturiscono. Una varietà di fattori incide sulla suddetta capacità che dipendono dal livello di sviluppo, dall'accesso alle risorse e dalla conoscenza tecnologica e scientifica.

L'adattamento può assumere diverse forme<sup>119</sup>: livello più elevato di educazione, sfruttamento del cambiamento climatico per appuntare la tecnologia finalizzata alla produzione di energie

---

117 IFRC/RCS, *World Disasters Report. Focus on Neglected Crises*, London, 2006, cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in *Forced Migration Policy Briefing 1*, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

Dal 1995 al 2005 la IFRC ha riportato i maggiori disastri che hanno colpito le popolazioni in vari continenti: la siccità e la carestia ha interessato per l'86% l'Africa ed per il 51% l'Oceania; le alluvioni e le inondazioni per il 57% l'Asia, il 43% l'America ed il 38% l'Europa.

118 Tsunami Evaluation Coalition (TEC) in [www.tsunami-evaluation.org](http://www.tsunami-evaluation.org).

119 Per un maggiore approfondimento delle misure in questione è possibile consultare il sito [www.cba-exchange.org](http://www.cba-exchange.org)

alternative, ad esempio i depositi alternativi di immagazzinamento di energia in Nepal e in India, le colture si semi più resistenti alla siccità e una più attenta protezione delle coste in Vietnam e in Bangladesh. L'azione della *Community-Based Adaptation* (CBA) va intesa in conformità a quanto appena spiegato, promuovendo lo sviluppo di attività, di ricerca, di politiche e strategie, come ha fatto nelle Filippine suggerendo approcci nei vari villaggi per far fronte al rischio di innalzamento delle acque e di cicloni tropicali. Sono state messe a punto attività di monitoraggio dei cambiamenti sulle aree costiere, sono stati creati centri di allerta ed è stata promossa la conoscenza tradizionale accanto alla diffusione di metodi alternativi di sviluppo basati sulla gestione sostenibile dell'ambiente e su un più sicuro diritto di proprietà e di schemi di micro-finanziamento, al fine di incentivare la capacità di adattamento delle comunità vulnerabili<sup>120</sup>.

Nella fase di adattamento successiva allo spostamento coatto provocato dal cambiamento climatico si incorre spesso in veri e propri conflitti tra le comunità per la gestione delle risorse, la cui disponibilità risulta assottigliata a causa dei disastri ambientali. Nell'aprile 2007 Margaret Beckett, Segretario agli Affari Esteri britannico espresse la sua preoccupazione circa l'inevitabilità dell'impatto negativo sulla sicurezza politica internazionale di eventi connessi alla riduzione della superficie abitabile disponibile e delle relative risorse naturali, accanto alla crescita costante della popolazione mondiale. Negli USA a partire dal 2007 è stato addirittura creato un *panel* di studio sulla relazione tra sicurezza nazionale americana e cambiamento climatico, introducendo la questione nell'Agenda delle strategie di difesa e di sicurezza degli Stati Uniti<sup>121</sup>.

Un recente studio<sup>122</sup> ha dimostrato che la maggior parte degli Stati che ha ospitato un elevato numero di rifugiati a partire dal 1950 ha dovuto fare i conti con una più elevata probabilità di conflitti armati lungo i propri confini. L'IPCC<sup>123</sup> ha prospettato quale futura tipologia di scontro

---

120 Cannon, T., *Vulnerability analysis and disaster*, 2000, in Parker, D., ed. *Floods*, London; Pelling, M. e High, S., *Understanding adaptation: What can social capital offer assessments of adaptive capacity?*, in *Global Environmental Change*, 15(3), 2005; Paavola, J. e Adger, W.N., *Fair adaptation to climate change*, in *Ecological Economics*, 56(3), 2006, cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in *Forced Migration Policy Briefing 1*, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

121 CNA Corporation, *National Security and Threat Of Climate Change*, 2007, in [www.securityandclimate.cna.org](http://www.securityandclimate.cna.org).  
122 Salehyan, I. e Gleditsch, K.S. *Refugees and the spread of civil war*, 2006, in *International Organisation* 60(2), pp.335-366, cit. in Refugee Studies Centre, *Environmentally displaced people, Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, in *Forced Migration Policy Briefing 1*, ed. Oxford Department of International Development, November 2008.

123 IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2001: Synthesis Report. A Contribution of Working Groups I, II, III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2001, Cambridge University Press, in [www.grid.no/climate/ipcc\\_tar](http://www.grid.no/climate/ipcc_tar). L'IPCC è stato creato dalla World Meteorological Organization e dall' UN Environment Programme (UNEP) nel 1988. Si occupa di fornire le principali informazioni a carattere scientifico, tecnologico e socio-economico per comprendere i rischi per l'uomo dovuti al cambiamento climatico, i suoi potenziali impatti e le eventuali opzioni per contrastarlo.

“la guerra per l’acqua” che si è già manifestata in episodi localizzati nelle zone aride e semi-aride dell’Africa tra gruppi di pastori e di contadini.

Il controllo delle risorse diventa il nuovo principio guida dei conflitti, soprattutto laddove sono in scarsa concentrazione: il sottosviluppo, la dipendenza dall’ambiente circostante, la progressiva densità in aree limitate e la disuguaglianza da un lato, la legittimità istituzionale dei governi, nonché la loro capacità di intervenire, giocheranno un ruolo vitale nella propensione allo scontro in relazione allo stress ambientale e agli interessi in concorrenza. Un recente caso di *environmental conflict* è rappresentato proprio dal Darfur, dove infatti il cambiamento climatico è considerato il fattore principale che ha scatenato la guerra, in quanto ha accelerato il processo di desertificazione che ha indotto le comunità di pastori nomadi a spostarsi verso il sud della regione. La portata dell’*environmental displacement* è riconducibile all’efficienza delle politiche dei governi e, più in generale, al discorso sulla responsabilità degli Stati. La questione riguarda la consapevolezza che le Nazioni che per secoli hanno assecondato le condotte inquinanti poste in essere dalle imprese in nome del profitto, hanno maturato un enorme “debito ecologico” nei confronti del pianeta Terra e sono le principali responsabili delle conseguenze del cambiamento climatico e delle relative conseguenze. Gli Stati hanno il dovere principale di recepire i principi posti dal Protocollo di Kyoto in materia di tutela ambientale e di adottare soluzioni alle problematiche di *displacement* e *resettlement* in conformità con la suddetta tutela.

Un esempio di modello di concreta protezione dei migranti a causa del cambiamento climatico è stato quello di Tuvalu. Gli atolli di Malesia e Polinesia sono stati sommersi dalle acque del mare che hanno compromesso la capacità produttiva agricola; l’alta temperatura ha provocati danni irreparabili alla barriera corallina. La comunità dei Tuvalu, riluttante all’idea di doversi spostare, è stata ricollocata in Nuova Zelanda, che ha accolto la comunità a differenza dell’Australia che, non avendo ratificato il Protocollo di Kyoto, si è invece rifiutata ed è stata accusata dalle autorità degli atolli di eco-terrorismo<sup>124</sup>. L’accordo tra Nuova Zelanda e Tuvalu, secondo Gemenne, può essere inteso come un nuovo modello di cooperazione internazionale, di responsabilità globale in materia ambientale e di ricollocazione indotta da cambiamento climatico. Lo Stato zelandese ha invitato i cittadini ad accettare i membri Tuvalu del “programma di migrazione”.

### 3.4 *The mining displacement*

Coerentemente con quanto precisato nella parte generale relativa all’ *internal displacement* , trattata nel Capitolo in questione, la seconda tipologia di spostamento coatto è quello indotto dalla attività di multinazionali o imprese. In particolare, l’industria estrattiva è tra le principali

---

124 Friends of the Earth Australia, *A Citizen’s Guide to Climate Refugees*, (2005), in [www.foe.org.au](http://www.foe.org.au).

responsabili dei danni arrecati all'ambiente e delle migrazioni di intere comunità indigene, considerando che le attività estrattive si concentrano sui territori che esse abitano da secoli.

Si spiega l'acronimo MIDR: *Mining-Induced Displacement and Resettlement*<sup>125</sup>, processo dalla portata significativa se si considera che dal 1950 al 1990 solo in India sono state 2,55 milioni le persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa dei progetti di estrazione.

Alcuni gruppi, tra cui specialmente gli anziani ed i bambini indigeni, sono stati maggiormente colpiti dall'impoverimento dovuto al fenomeno e in genere sono definiti *Affected Peoples (APS)*<sup>126</sup>.

Si stima che più di 10 milioni di persone sono disperse involontariamente a causa di progetti di sviluppo; la cosiddetta *hydropower* generazione è responsabile della maggior parte del *displacement*, ma i progetti di estrazione mineraria lo sono per una proporzione ancora maggiore<sup>127</sup>.

Le regioni maggiormente interessate dal fenomeno sono situate nel sud-est asiatico nelle quali i flussi di popolazione povera in movimento si sono moltiplicati dall'epoca del caso indiano legato al *Sardar Sarovar Project* a Narmada, ma non mancano esempi di pari gravità in America Latina.

Soffermandosi sui fattori che contraddistinguono il territorio dove il fenomeno è più visibile si possono citare la concentrazione di ricchi depositi minerari in aree con un costo relativamente basso della terra, sfruttabili tramite miniere a cielo aperto, ma situate dove la densità di popolazione è piuttosto elevata e dove mancano definizioni di un più certo diritto alla terra; tra le caratteristiche non può essere trascurata la debolezza politica e della considerazione delle comunità, specialmente se indigene.

Il MIDR è accompagnato da quello che gli specialisti del *displacement* chiamano "*resettlement effect*" ossia la perdita delle strutture fisiche e non, incluse case, comunità, terreni produttivi, nonché tutte le fonti di guadagno, di sussistenza, segni d'identità culturali, sociali, *networks* e meccanismi d'aiuto. L'effetto si traduce nella perdita totale della terra che, a sua volta, genera il 10-20% dei rischi di impoverimento conosciuti che risulta associato al *displacement* involontario.

Le indagini in materia hanno condotto a nove altri rischi potenziali che minacciano la sostenibilità; questi includono la mancanza di lavoro, la perdita di lavoro, la marginalizzazione, l'incertezza alimentare, la perdita delle terre gestite in collettività e delle relative risorse, l'innalzamento dei rischi per la salute, la disaggregazione sociale, lo smantellamento degli schemi

---

125 Downing, T.E., *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in Mining, Minerals and Sustainable Development N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development.

126 Sono anche chiamati *affected persons* per enfatizzare la natura sociale e individuale del fenomeno *displacement*.

127 I numeri stimati di MIDR *displacees* sono ancor più consistenti se si aggiunge il *displacement* causato nei casi in cui per la lavorazione dei minerali viene utilizzata l'acqua.

educativi ufficiali e la perdita dei diritti civili e umani. Il fallimento dei tentativi di contenimento dei suddetti rischi potrebbe generare una nuova tipologia di povertà in opposizione alla tradizionale, sperimentata dalle persone già prima del *displacement*<sup>128</sup>.

Analizzando singolarmente i già citati rischi, in merito alla perdita della terra se ne possono individuare quattro forme: la iniziale perdita dei terreni per l'attività mineraria; i danni al potenziale produttivo della terra circostante, nell'area che non è stata sottratta dall'impresa estrattiva; la successiva perdita di valore della terra a causa dei problemi ambientali; l'impossibilità di poter accedere ad un altro terreno.

La perdita di lavoro ed il mancato conferimento di un salario fisso diventa una condizione permanente alla quale non è facile sottrarsi rappresenta la via verso la povertà "più povera". La disoccupazione e la sottoccupazione *post-displacement* o nella fase del *resettlement* sono la principale causa del degrado e della marginalizzazione che le comunità indigene subiscono a partire dalla fase di assunzione, transizione, potenziale occupazione ed incorporazione. Per alcuni si apre la strada di occupazione all'interno del settore minerario, ma si deve considerare che è del tutto difficile per un'industria estrattiva che sta sostituendo lavoro intensivo con lavoro più qualificato andare ad assumere gli indigeni che di solito sono poco qualificati. Ad esempio, nel 2001 si stimava che solo 100 dei 17.300 operai della *Freeport* presso la miniera di Grasberg erano nativi dell'area mineraria<sup>129</sup>. In un territorio dove una multinazionale mineraria sottragga la terra alle comunità locali non è detto che assicuri loro altre forme di impiego; inoltre in termini di sostenibilità, la durata media della vita del minatore è molto più breve di quella garantita dall'economia sostenibile.

Studi passati<sup>130</sup> hanno mostrato prima del *displacement* circa il 56 % delle donne risultava senza occupazione, dopo, la percentuale tendeva ad aumentare fino ad arrivare all'84 %. Nel settore primario, l'impiego oscillava tra il 37% ed il 12 %, nel secondo dal 6% fino a zero.

Si è già detto che l'altro fattore di rischio consiste nella perdita della casa, intesa come "*loss of house-plots, dwellings and shelter*". Per alcuni essa è solo temporanea, per altri rimane cronica. Nei casi peggiori di nuova povertà lo smantellamento va ben oltre la semplice perdita di una struttura fisica, in quanto, qualora sia stato concesso loro un altro edificio, essi non lo percepiscono come "casa", dimostrando che lo sradicamento è ben più profondo ed attiene

---

128 Tebtebba and Forest Peoples Programme, *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005, pag. 51 ss, [www.tebtebba.org](http://www.tebtebba.org).

129 Oxfam Community Aid Abroad 2001, *Mining Ombudsman Annual Report 2000-2001*, Victoria, Australia, in [www.caa.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2001/index.html](http://www.caa.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2001/index.html).

130 Pandey, B., *Depriving the Underprivileged for Development*, Institute for Socio-Economic Development, India, 1998 cit. in Downing, T.E., *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in Mining, Minerals and Sustainable Development N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development.

all'identità e alla appartenenza culturale. Per esempio, ciò è accaduto agli abitanti di Teberebie in Ghana, cacciati dalla compagnia mineraria americano-ganese Teberebie Goldfields negli anni 90. A catena, seguono una serie di problemi, tra i quali, risulta compromesso del tutto l'accesso all'acqua potabile, la diffusione di malattie come dissenteria, malaria ed altre infezioni epidemiche; dal punto di vista educativo, si interrompe lo svolgimento delle funzioni scolastiche, compromettendo l'accesso alla cultura durante l'intero periodo dello spostamento. Il caos del *displacement* sposta l'attenzione dei genitori dai figli e da tutto ciò che li riguarda per concentrarsi sulla ricostruzione dell'ambiente circostante.

Al fenomeno si accompagna anche il diniego di accesso ai servizi pubblici, alla proprietà collettiva, l'incertezza dell'approvvigionamento di cibo, la disarticolazione sociale e un più basso livello di tutela dei diritti umani.

A partire da uno studio di ben 110 progetti di sviluppo realizzati durante l'ottavo Piano quinquennale in India (1990-1995) 1,6 milioni di persone sono state spostate forzatamente, di cui metà indigene, tra le quali sono insorte vere e proprie guerre tribali per la spartizione del territorio<sup>131</sup>.

### ***3.5 Le strategie di riabilitazione per le vittime del fenomeno del Displacement***

Si è giunti dopo 40 anni di studi e di lezioni tenute sull'argomento alla elaborazione di linee guida e di principi sviluppate dalle principali istituzioni finanziarie internazionali e ONG<sup>132</sup> al fine di contrastare le conseguenze dell'*involuntary resettlement*.

Il primo passo per affrontare il fenomeno consiste nella realizzazione di un *resettlement plan*, ossia un piano che stabilisca un termine ed un *budget* per il perseguimento delle strategie e delle azioni necessarie, per l'individuazione delle responsabilità ed il monitoraggio.

Di solito si prevede una preparazione sociale al piano come parte integrante dello stesso, nonché precedente alla sua realizzazione, che consiste nella consultazione delle popolazioni indigene in conformità con il principio del previo e informato consenso. In tale fase vengono anche calcolati gli assetti del rischio di impoverimento che possono essere classificati in dieci categorie ed includono il rischio dei gruppi più vulnerabili ad una maggiore esposizione a patire sproporzionatamente l'effetto del *resettlement*. Infine, si procede alla definizione degli *entitlements*, ossia l'insieme delle misure che dovranno essere adottate, tra le quali,

---

131 Mander, H., Ravi H. e Vijay, N., *Dams, Displacement, Policy and Law in India*, August 1999, for World Commission, Cape Town, in [www.dams.org](http://www.dams.org).

132 World Bank, 2002; Asian Development Bank 1998, 2000; Inter-American Development Bank 1999, Oxford Declarations on Involuntary Resettlement 1995, 1996, [www.ted-downing.com](http://www.ted-downing.com).

compensazioni pecuniarie, assistenza nello spostamento, nell'educazione, nella individuazione dei vantaggi che possono essere sfruttati nella condizione di *affected people*.

Tuttavia, la maggior parte dei progetti finora realizzati è andata incontro al fallimento a causa di un fattore chiave, meno del 30% di tutti i progetti di *resettlements* sono stati basati su programmi di compensazione economica<sup>133</sup>. Nel 1993, secondo quanto emerso dal rapporto di Pearce<sup>134</sup>, uno studio condotto all'interno della Banca Mondiale da Guttman ha dimostrato che se il costo di un progetto di *resettlement* non supera il 10% dei costi totali, circa il 50% della quota che sfora potrebbe mettere in pericolo i tassi di ritorno sul 30% dei progetti. Se i costi della ricollocazione sono sotto il 10% dei costi totali del progetto, la quota sforata non costituirebbe una minaccia al tasso interno di ritorno<sup>135</sup>.

Sarebbe importante a questo punto della trattazione distinguere tra obiettivi e mezzi dell'*involuntary displacement*: ci possono essere tre possibili obiettivi o risultati prevedibili per le *internally displaced persons*. Il primo ed il più "accettabile" è di spostarle semplicemente senza preoccuparsi perché il contesto nel quale vivono risulta del tutto sconvolto. Quest'ipotesi potrebbe giustificare la suddetta alternativa nonostante le proteste che gli occupanti non godono di diritti legali o riconosciuti.

Il secondo risultato consiste nella ricollocazione che comporta una serie di compensazioni per la ricostruzione delle case e delle strutture pubbliche necessarie per l'erogazione dei servizi nella nuova area di insediamento. Le *internally displaced persons* in tale circostanza sono lasciate libere di ristabilire anche i sistemi produttivi.

La riabilitazione comporta una serie di processi che vanno aggiunti alla compensazione e alla ricollocazione nella misura in cui il contesto di vita ed i sistemi sociali vengono ripristinati. Le *affected peoples* ed i relativi figli sono sostanzialmente la fascia che finanziariamente sta meglio proprio a seguito della realizzazione del progetto<sup>136</sup>. L'obiettivo è quello di rafforzare la

---

133 World Bank, *Resettlement and Development, the Bank wide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, Washington, 1994, cit. in Downing, T.E., *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in *Mining, Minerals and Sustainable Development* N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development.

134 Pearce, D, *Methodological issues in the Economic Affairs for Involuntary Resettlement operations*, 1999, in *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges*, ed. M. Cernea, Washington: The World Bank.

135 "Some operations may be running so close to the margin that a small increase in costs to cover involuntary resettlement could pose a financial risk. A venture operating on such a thin margin is probably not commercially viable-with or without MIDR. If externalizing the resettlements costs is the only difference between a profitable and non-profitable venture, then what profits there are in the operation are being transferred out of the livelihoods of the displaced." Cit. in Downing, T.E., *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in *Mining, Minerals and Sustainable Development* N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development, p. 13.

136 Mander, H., *Dams, Displacement, Policy and Law in India*. World Commission on Dams. *Thematic Reviews. Social I.3*; Asian Development Bank, *Resettlement and Mining in Papua New Guinea*. In *Resettlement Policy in Southeast Asia and the Pacific*, 2000, [www.adb.org/documents/conference](http://www.adb.org/documents/conference). In Downing, T.E., *Avoiding New Poverty:*

condizione nella quale esse si trovano persino migliorandola rispetto a quella nella quale si trovavano prima del *displacement*.

La ricollocazione e la riabilitazione si inseriscono nel processo di perseguimento del fine più elevato: lo sviluppo sostenibile, assicurando ai *displacees* il miglioramento della loro condizione di vita, in quanto beneficiari di un progetto che sia più adeguato e responsabile rispetto al provvedimento relativo all'attuazione del *displacement* in un primo momento<sup>137</sup>.

Per quanto riguarda i mezzi previsti dal MIDR per il perseguimento dei citati fini, sono contemplati:

la *forced appropriation*, che avviene sottraendo le *l'habitat* e le strutture degli individui senza una compensazione;

la compensazione medesima, che si sviluppa mediante un pagamento in modo tale da consentire loro di poter ripristinare i assetti familiari, le risorse. Di solito l'indennizzo viene fissato secondo il valore di mercato dei beni sottratti, o valutato, ad esempio sulla base della tassazione vigente o sulla base del ricollocamento. Se viene proprio effettuato su quest'ultimo principio, per i *displacees* significa innalzare a tutti gli effetti il loro livello di benessere, addirittura rispetto a prima del *displacement*;

In merito alla compensazione esiste tuttavia il dilemma dell'impossibilità di ripristinare e beneficiare le *affected persons* in modo adeguato ed effettivo, perché i progetti sono, nella maggior parte dei casi, ostacolati nel raggiungimento degli obiettivi posti dallo sviluppo sostenibile: le strutture espropriate non sono calcolate correttamente, i prezzi reali della ricollocazione sono solo approssimativamente prevedibili, i problemi sollevati dall'impossibilità di calcolare le perdite non fisiche, ma psicologiche, i cambiamenti nel mercato, quelli che influiscono sul valore del tempo per la realizzazione degli assetti e per il pagamento, la corruzione a livello burocratica, ecc. Sulla base delle problematiche analizzate, gli esperti restano del parere che l'*involuntary resettlement* hanno lasciato le persone costrette a spostarsi sotto-finanziate e per niente soddisfatte dall'indennizzo<sup>138</sup>.

---

*Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in Mining, Minerals and Sustainable Development N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development.

137 "Care should be taken not to confuse the rehabilitation of communities that are displaced by mining with rehabilitation efforts frequently called for after a mine is decommissioned" cit. in Mander, H., *Dams, Displacement, Policy and Law in India. World Commission on Dams. Thematic Reviews. Social I.3*; Asian Development Bank, *Resettlement and Mining in Papua New Guinea. In Resettlement Policy in Southeast Asia and the Pacific*, 2000, [www.adb.org/documents/conference](http://www.adb.org/documents/conference). In Downing, T.E., *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*, in Mining, Minerals and Sustainable Development N°58, Aprile 2002 per IIED, International Institute for Environment and Development, in collaborazione con World Business Council for Sustainable Development.

138 Cernea, M., *Impoverishment or social justice? A model for planning resettlement*, 1999, in *Development projects and Impoverishment Risks: resettling project-affected people in India*. H.M. Mathur and D. Mersdn, (eds.) Delhi:Oxford U.P.; Cernea, M., *The Compensation Principles and New Economics of Displacement and Resettlement*, 2002, prepared for the Conference on "Moving Targets: Displacement, Impoverishment and

Infine si parla del *benefit sharing* che occorre nel momento in cui i soggetti sono già inseriti in un progetto che accorda loro benefici, che devono essere a tutti gli effetti ripartiti in modo efficiente. Ad esempio, l'operazione comporta la conclusione di accordi *ad hoc*, investimenti nell'educazione dei bambini, l'incoraggiamento di micro-imprese, ecc.

Una questione di rilevante interesse è quella indicata dal seguente quesito “*Who pays for countering the resettlement effect in mining-induced displacements and resettlements?*”

Allo stato attuale della situazione, gli imprenditori nel campo dell'attività estrattiva, i finanziatori ed i governi sono scaricando i costi dei fenomeni sovra citati sui gruppi più deboli. Si potrebbe argomentare che ottenere profitti da un'operazione di estrazione mineraria senza preoccuparsi del pagamento dei costi di riabilitazione, renderebbe la povertà locale del tutto indifendibile. In alcune situazioni, i poveri vengono addirittura tassati per poter beneficiare di una percentuale minima di quel profitto economico creato dall'investimento estrattivo. Pertanto, l'idea che il *displacement* sia “*the greater common good*” risulta difficile da difendere<sup>139</sup>. D'altra parte è opinione condivisa che le pratiche messe in moto dal *business* riducano i costi rispetto a quelli sostenuti da qualcun altro per ripagare le *displaced peoples*, infatti essi potrebbero essere scaricati sulle tariffe o sui prezzi, o trasferiti su soggetti terzi. Alcuni trasferimenti su terzi diventano coatti, specialmente quando manca il consenso dell'altra parte. Se il meccanismo serve ad agevolare il beneficio per l'intera comunità, in tal caso si potrebbe concludere che l'esternalizzazione risulta economicamente giustificata. Qualora, invece, la parte sfortunata sulla quale vengono scaricati gli oneri non ottenga alcun beneficio dal trasferimento, si troverà a pagare un prezzo troppo alto in totale assenza di una giustificazione economica. Dunque, volontariamente o involontariamente, i soggetti terzi stanno sovvenzionando i benefici giovati dalla restante comunità.

Il quesito ora è “quale giustificazione dare a tale risultato: morale o economica?”

Ironicamente, le posizioni a favore o contro le esternalizzazioni dei costi sono entrambe fondate su elementi a carattere morale, non economica. Alcune argomentazioni si basano sul fatto che, dato che i governi accordano delle concessioni alle compagnie per realizzare i progetti di estrazione, si accollano allo stesso tempo la responsabilità del conseguente impoverimento. Sebbene dovrebbe essere considerato vergognosa una tale giustificazione, l'argomento conduce verso più soluzioni. I governi potrebbero reclamare di non assumersi alcuna responsabilità perché né i rischi né gli eventuali effetti vantaggiosi del progetto possono essere identificati a priori. Le autorità potrebbero essere del tutto indifferenti alla situazione dei *displaced*; in tal caso, esse, sulla

---

Development, Cornell University , November 9-10 2001; Downing T., Indigenous Peoples and Mining; Strategies and Tactics for encounters, 2002, London: International Institute for Environment and Development, MMSD Project. 139 Roy, A. , *The greater common good*, 1999, in [www.narmada.org/gcg/gcg.html](http://www.narmada.org/gcg/gcg.html).

base degli interessi legati allo sfruttamento minerario, ed i relativi finanziatori sono considerati complici del degrado conseguente, pertanto giudicabili per aver acconsentito ad transazioni economiche poco etiche.

Le considerazioni sulla responsabilità muovono lungo tre livelli che dipendono dal grado di regolarizzazione degli obblighi assunti.

Alcune responsabilità sono completamente ignorate (*acknowledged liabilities*), altre sono non correntemente riconosciute benché analisi ne abbiano trovato comunque un fondamento valido (*possible liabilities*). Le responsabilità per l'erosione del sistema sanitario e le disarticolazione sociale causati dall'impatto dell'impovertimento si collocano in questo campo, mentre ne esistono altre a metà tra le due categorie indicate, pertanto definite *probable liabilities*. Ad esempio, si pensi alle situazioni di riabilitazione, ai casi di accettazione delle politiche di salvaguardia emergenti in materia di spostamento coatto tra gli intermediari finanziari internazionali o dei codici di condotta per le imprese multinazionali volti all'individuazione della responsabilità sociale d'impresa. All'interno della iniziativa MIDR, sono in atto consultazioni e discussioni in materia soprattutto per quando eventi esterni esercitano pressioni per un'immediata ridefinizione circa i rischi da collocare sotto l'ala della *probable liability* e quelle che rinviano alla *acknowledged liability*. Nonostante la mancanza di consenso sui dettagli, si è del parere di definire urgentemente i confini dei campi di responsabilità. Ad esempio, per gli impiegati è generalmente riconosciuta un'assicurazione per gli incidenti sul lavoro, pertanto, in capo alle compagnie, salvo i casi di grosse negligenze, grava l'onere di elargire loro una somma a copertura del danno. Altre regole per comprendere il funzionamento della responsabilità in materia di lavoro prevedono che qualora l'impiegato, senza giusto preavviso, decida di uscire dal piano è come se accettasse il rischio di non ottenere un risarcimento per l'incidente subito, tuttavia in capo ad esso resta il diritto di poter far causa alla società. Sistemi simili di regolamentazione hanno precisato meglio gli oneri tra compagnie estrattive straniere e operai, consentendo di rendere fissi i costi inizialmente incerti<sup>140</sup>.

Recentemente, gli imprenditori di multinazionali hanno dimostrato la propria volontà ad assorbire i costi derivanti dalla conformazione al progetto MIDR. Una compagnia che prevede quale conseguenza delle proprie operazioni produttive una forma di *displacement* dovrà come minimo cercare di valutare i rischi amministrativi, politici, morali e finanziari, includendo i costi di una possibile successiva interruzione delle operazioni che hanno creato lavoro, dei ritardi, delle controversie politiche, dei disordini che potrebbero manifestarsi a catena, della sicurezza.

---

140 Downing T., *Indigenous Peoples and Mining; Strategies and Tactics for encounters*, 2002, London: International Institute for Environment and Development, MMSD Project.

Tuttavia, ancora non è stata conferita piena centralità ai rischi maggiori che possono abbattersi contro i *displacees*.

Ai fini di una più sicura regolarizzazione della responsabilità in capo ai governi, si è sollecitato il ripensamento da parte di quest'ultimi di assorbire la nuova povertà creata dall'*involuntary displacement* alla luce di una maggiore preoccupazione pubblica verso gli effetti locali. Le organizzazioni per i diritti umani e l'ambiente hanno creato alleanze per rafforzare l'importanza di tale obiettivo; le banche internazionali allo sviluppo, da parte loro, hanno contribuito ad esercitare pressioni politiche nei paesi in via di sviluppo. Infine, altri tentativi di sensibilizzazione sulla questione di specie hanno trovato spazio in vari *forum*, come le raccomandazioni e le dichiarazioni di ONG, in accordi sulle compensazioni, nei codici di condotta volontariamente adottati dalle compagnie multinazionali volti a puntualizzare gli *standard* della CRS, la *corporate social responsibility*. Un'applicazione pratica di come l'approccio al problema del *displacement* stia cambiando è in atto in India dove le teorie giuridiche si stanno muovendo nella direzione di regolamentare i costi di ricollocazione e dove il governo sta limitando la concessione di diritti all'uso della terra nei confronti degli investimenti delle compagnie multinazionali.

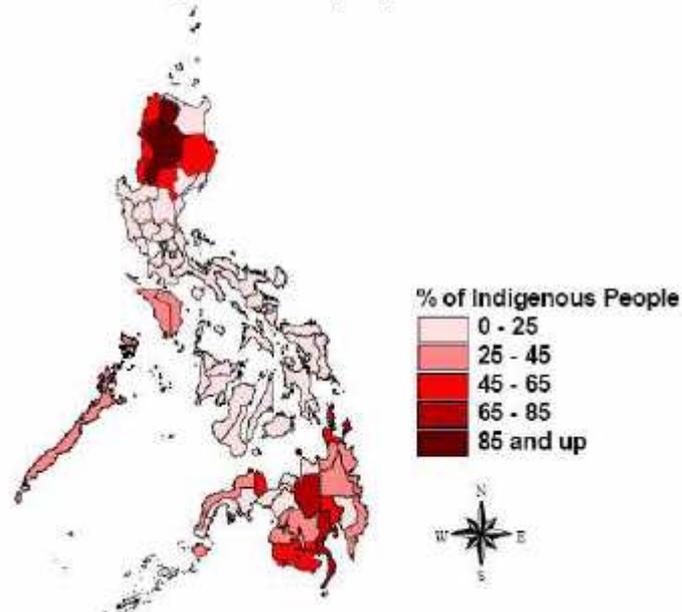
Per concludere, l'iniziativa MIDR, *Mining-induced displacement and resettlement* ha dato una visione scientifica del fenomeno in esame. Circa 40 anni di studi hanno portato all'elaborazione di *reasonable guidelines* per combattere l'impovertimento aggiuntivo che si somma alla condizione precaria delle *affected peoples*.

**CAPITOLO 4**  
**EXTRACTIVE INDUSTRIES ED IL CONSEGUENTE INTERNAL DISPLACEMENT**  
**DELLE COMUNITÀ INDIGENE NELLE FILIPPINE:**  
**IL CASO DELLA CORDILLERA REGION**



*Immagini 4 e 5. Fonte Doyle, C., Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanism & Networks, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines*

**Concentration of Indigenous People per Province**



*Immagine 6: Fonte Doyle, C., Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanism & Networks, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines.*

#### 4.1 *Introduzione: verso una comprensione etnografica delle popolazione filippina*

Le Filippine sono uno dei Paesi con una sensibile varietà di gruppi indigeni, circa il 18%, che rende variegata la conformazione etnografica della popolazione. Il grafico sovrastante rappresenta le percentuali di concentrazione di indigeni lungo il territorio del Paese, dimostrando una densità maggiore nelle due aree alle estremità nord-sud del Paese. Sotto l’impatto degli effetti della globalizzazione le comunità filippine hanno dovuto fare i conti con una presenza invasiva di imprese multinazionali, spesso a carattere estrattivo, considerata la ricchezza mineraria del suolo e sono state interessate dalle violazioni dei diritti, ai quali si è avuto modo di fare riferimento nei capitoli precedenti.

Anna Tsing nel 1999<sup>141</sup> ha avviato una riflessione sui processi e le esperienze che definiscono i confini e le frontiere, che circoscrivono le zone, nelle quali risiedono le comunità indigene locali, argomentando che il metodo di approccio della pluralità di “globalizzazioni” in atto consiste in micro-studi della scala del processo produttivo locale e regionale a partire dal campo generale. In particolare si propone di indagare sul come le forze locali filippine riescano ed essere messe in risalto sotto una visione globale. Lo studio è focalizzato sulla CAR, la *Cordillera Autonomous Region* una divisione amministrativa che si estende lungo la spina montuosa nella parte a nord dell’isola, chiamata Luzon (in supporto, immagine num. 1).

In questa regione vivono, suddivisi tra le cinque province che la costituiscono, più gruppi, designati come “tribù” o “comunità culturali” dal governo filippino. Apparentemente tale definizione sembra alludere ad una chiara e netta differenziazione tra comunità ben individuate da barriere-linee di confine, ma, a fronte di analisi più dettagliate, sono riscontrabili diversi punti di contatto e di scambio tra di esse. Ad esempio, alcune relazioni che intercorrono tra tribù sedentarie e nomadi sono instaurate perché sono i membri delle medesime a condurre stili di vita differenti e periodici, a volte come *locals farmers and workers* altre come *circulating migrants*. Nella *Cordillera region* si incontrano individui emigrati, *circulating migrants*, membri locali di ordini religiosi, nonché esponenti di ONG. Tra gli emigrati si annoverano esponenti chiave della *producing translocality* che si sono organizzati nella *Igorot Global Organization*, ossia una istituzione che riunisce i rappresentanti di tutti i gruppi etnici della CAR, individuando un’unica identità regionale: “Igorot”. Si definiscono Igorots tutti coloro che hanno deciso di diventare tali, in modo tale da poter perpetuare la tradizionale gestione delle terre sulle quali risiedono<sup>142</sup>,

---

141 Cit. da McKay, D., *Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality in the Philippines*, in *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, 2006, Vol. 17, Iss. 3, p. 291, 16 ss.

142 Li, T. *Articulating indigenous identity in Indonesia: resource politics and tribal spot*, 2000 in McKay, D., *Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality in the Philippines*, in *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, 2006, Vol. 17, Iss. 3, p. 291, 16 ss.

pertanto tale etichetta è qualificabile come una semplificata immagine di un'identità che dipende da specifici regimi di rappresentanza e di contestazione, ossia una "struttura del potere" che ha continuamente tentato di riprodurre il vero modello di società tribale come quello preesistente alla colonizzazione<sup>143</sup>. Il suddetto *tribal spot* segnala un *displacement* geografico in un territorio rispetto a quello di origine in senso stretto. Sebbene si riconoscano gli abitanti dei bassopiani, il termine combina il prefisso "i" che denota "persone di", con "golot", parola che allude alla montagna o all'altopiano. Le popolazioni delle terre pianeggianti di Ilocos lo hanno usato per indicare gli abitanti delle zone montuose che scendevano a valle per il commercio del mais.

La trattazione terminologica ed antropologica della questione degli Igorot è funzionale per comprendere che i conflitti nella *Cordillera Region* per l'autonomia locale sono strettamente connessi alle interpretazioni popolari attribuiti a tale parola e alle storie di questa identità.

Si ricorda che le tribù possono essere individuate sulla base dell'unità amministrativa locale oppure spesso si tratta di auto-identificazioni; nelle province di Ifugao, un un abitante i-Banaue si distingue dalla municipalità Banaue proprio sulla base della lingua parlata, che si distingue in Tawali, dialetto dell'area centrale, e Adyangan. Se ci sposta verso Baguio City, l'area urbana della Cordillera, si constata che i membri delle varie tribù che si sono spostati in città si fanno generalmente chiamare Igorot. Tuttavia, lungo la CAR, l'identificazione nella categoria complessiva di Igorot non è sempre accettata. Gli individui delle province di Ifugao, Kalinga e Apayao hanno espresso il proprio rifiuto nei confronti di tale assimilazione sulla base della storia coloniale. Nel 1620 gli Spagnoli dichiararono guerra agli Igorot per sottrarre loro i ricchi giacimenti di oro che si estendevano nell'attuale regione di Benguet; la giustificazione morale del

---

143 "Igorot" is used by scholars to identify virtually all peoples living on Luzon's Cordillera Central. The word entered the Spanish language during the colonisation on the northeastern coast of Luzon in the sixteenth century. Then Ygolot referred to the peoples of the uncolonised uplands immediately beyond the Ilocos region. The name was one of several applied to upland groups that emerged from a process of colonial occupation begun when Ferdinand Magellan took possession of the archipelago for the Spanish Crown in 1521. As Spanish colonial troops and administrators increased their sphere of effective control across the islands, they encountered a wide variety of Malayo-Polynesian languages and variations on largely Malay models of social organisation and cosmology? The Spanish called all native Filipino indios-the same term they applied to natives in their American colonies. The salient feature of the archipelago's indio populations was religious confession, rather than location or culture. While the indios of the northern and central islands were animists, those living on the southern island of Mindanao had converted to Islam several hundred years before Spanish colonisation. These groups the Spanish called moms, meaning Moors, their term for the north-African Muslims who had earlier occupied much of the Iberian Peninsula. The Spanish endeavoured to convert the non Muslim indios to Christianity. To this end they supported those indios who were Christian converts in resisting the incursions of expanding Muslim or animist groups. When it came to documenting local distinctions among the infidels, the Spanish administration generally borrowed from the terms applied to them by Christian converts. Across the archipelago, coastal and riverine groups were first to come "under the bells" of the Spanish missions. While, at colonisation, coastal and riverine peoples were as native and tribal as the upland groups who would resist Spanish control for over three centuries, distinctions soon appeared. Lowland religious conversion and intimacy with colonial administrators mean that, today most Filipinos see only the peoples of the uplands such as the Igorots as tribal or indigenous.

Cit. in McKay, D., *Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality in the Philippines*, in *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, 2006, Vol. 17, Iss. 3, p. 291, 16 ss.

conflitto, a parere degli Spagnoli, stava nell'impossibilità che Dio avesse tenuto nascosto tutto quell'oro tra le montagne della regione per consentirne lo sfruttamento ad un ristretto gruppo di selvaggi. In questo modo, i colonizzatori avevano contribuito a suggerire un'immagine negativa degli Igorot di quella zona alle altre tribù, pur non riuscendo ad aizzarle a combattere contro di essa. Riuscirono tuttavia a penetrare con maggior favore nelle zone di Ifugao<sup>144</sup>, Kalinga e Apayao e ad organizzare degli attacchi punitivi contro gli Igorot, sottoponendo gli abitanti delle colline al *displacement* coloniale.

A seguito della guerra anglo-spagnola del 1898, grazie alla quale le Filippine passarono sotto il dominio americano, l'appellativo "Igorots" venne attribuito ai non cristiani e a tutte quelle tribù che avevano resistito alla conversione spagnola, in particolare esso andò a connotare coloro che avevano opposto resistenza al regime coloniale, la quale aveva trovato piena espressione in forme politiche organizzate e in lingue e culture specifiche. L'ibridazione tra le confessioni religiose e le tribù ha avuto benefici per le comunità Igorot. Il sistema americano basato sulla lingua inglese, elevata a lingua ufficiale, aveva aperto le porte ai missionari protestanti; nel giro di qualche decennio gli Igorot erano considerati gli individui che parlavano l'inglese e che erano, come minimo, Cristiani. A partire dalla lotta per l'indipendenza del Paese, la popolarità degli Igorot è cresciuta. L'idea statunitense secondo la quale l'identità di specie, collegata alla nozione di selvaggi, fosse riferita all'intera popolazione, ha minato le argomentazioni secondo le quali il Paese fosse pronto per l'Indipendenza. Carlos Romulo, che ha svolto la funzione di Segretario agli Affari Esteri e che successivamente è diventato il primo Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, distinguendo tra "Filipino" e "Igorot", aveva considerato questo come un gruppo minoritario, la cui principale differenza consisteva nella "*racial character from the lowland Christians*"<sup>145</sup>. L'interpretazione popolare diffusasi nelle Filippine a seguito della dichiarazione di Romulo si risolveva nella constatazione che gli Igorots non sono Filipinos. Da quel momento la

---

144 *In the Ifugao case, the 16th and 17th centuries saw Spanish mission settlements spread across the plains of Central and Northern Luzon and begin to penetrate the foothills. In response, people retreated to the Heights. Here, they had to negotiate for access to limited water on arable land with previous waves of migrants. When Spanish did succeed in bringing people down from the mountains to the reducciones, these people would often run away and return to the uplands as remontados. By 19th century, many upland villages had exceeded the carrying capacity of their resource base. Ifugao groups were famous for fighting amongst themselves, and head-taking typically characterised these conflicts. "Tribal wars" often erupted between villages over the allocation of valuable water resources for irrigated rice fields. Spanish colonialism had cut many of these localities off from their lowland relatives, trading partners and their longstanding markets. In the lowlands, they had sold or bartered deerskins, forest products, weaving, and baskets, often to Chinese traders, in return for essential commodities such as salt, cotton, iron pots and utensils. Perhaps most crucially, colonialism cut these localities off from the very means of production on which their secure subsistence depended—land on which their populations could expand. Particularly for Ifugao groups from the foothills who fled their traditional lands in response to Spanish punitive raids, late Spanish-era population movements continue to underpin contemporary regional politics.* Cit. in McKay, D., *Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality in the Philippines*, in *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, 2006, Vol. 17, Iss. 3, p. 291, 16 ss.

145 Romulo, C., *Mother America: A Living Story Democracy*, Westport, CT, Greenwood Press, 1943.

questione delle tribù filippine si trasformò in una più grave frattura razziale, portando a costruzioni razziali nelle quali venivano enfatizzate le differenze etniche.

Dopo l'indipendenza, le autorità Filippine cercarono di favorire la nascita di un'autentica cultura, per tal ragione negli anni '70 fu introdotto il Tagalog affiancata all'Inglese, come lingua ufficiale del Paese, inoltre fu riconosciuta l'identità Igorot quale componente effettiva della nazionalità filippina.

La storia delle popolazione filippina consente di comprendere che essa non è nata né esistita come un'unica etnia pre-determinata, ma che si è sviluppata come crogiolo in cui hanno trovato espressione più localismi. Nella Cordillera, sia gli individui che ricoprono posizioni amministrative in città sia coloro che risiedono in zone rurali hanno parimenti ereditato l'identità e le conoscenze maturate nel corso della esperienza coloniale, tanto che le rispettive tribù si stanno impegnando nella lotta per recuperare l'*Ancestral domain* della terra e delle risorse.

#### ***4.2 La lotta degli indigeni filippini per il recupero della terra***

Le autorità del governo filippino hanno da sempre collegato l'uso delle zone montuose della Cordillera a fondamentali interessi nazionali, in quanto l'area rappresenta la principale fonte per sostenere l'indebitamento, la dipendenza dalle importazioni e dai finanziamenti internazionali, la disoccupazione e altri fattori della stagnazione economica, nonché l'ineguale distribuzione delle opportunità e delle risorse. Poiché il patrimonio nazionale di legname e dei minerali è estremamente prezioso anche per le comunità locali Igorot, che ne tengono in parte il controllo, molti progetti di sviluppo sono stati autorizzati nella regione della Cordillera, dove le autorità nazionali hanno persino dato seguito ad interventi militari per facilitare l'estrazione delle risorse.

In risposta alle rivendicazioni delle autorità governative rispetto al patrimonio naturale della regione, gli Igorots hanno sottoposto il loro caso presso gli uffici di Manila nella veste di tribù, accettando dunque che l'identità tribale potrebbe consentire meglio loro di combattere l'immagine della arretratezza degli Igorots. Essi hanno dimostrato una particolare familiarità con il contesto metropolitano nazionale e con le procedure della burocrazia.

In particolare hanno condotto la loro lotta lungo tre direzioni: il ricorso ai sistemi di telecomunicazione nazionali per trasmettere la posizione progressiva e cosmopolita che hanno raffinato; il supporto ai ribelli comunisti della *New Peoples' Army* nello scontro con le forze nazionali al fine di potenziare le pressioni per una rapida soluzione all'accesso delle risorse naturali. In terzo luogo sono stati perseguiti dei ricorsi giurisdizionali avvalendosi della competenza di avvocati e giuristi per dimostrare l'applicazione da parte dello Stato di leggi ingiuste per il trattamento delle tribù degli altipiani. Non solo, si sono avvalsi anche delle

conoscenze di veri e propri esperti del mondo accademico internazionalista, per dimostrare che, dopo un secolo di pieno controllo del territorio si è sviluppato un *frame work* giuridico di diritti alla terra, e antropologico; in tal senso è esemplare il contributo da parte di June Prill-Bett<sup>146</sup>, antropologa che ha condotto studi sui Bontok Igorot, che rievocando la storia delle colonizzazioni filippine, ha citato il trattato di Parigi del 1898, con il quale la Corona spagnola aveva ceduto il Paese agli Usa; il *Philippine Bill* del 1902 ed i successivi *Philippine Acts* del Congresso americano con i quali erano state trasferite tutte le terre ottenute dal dominio spagnolo al governo filippino che avrebbe avuto l'autorità di adottare una serie di leggi per la regolamentazione dei territori pubblici, per la registrazione delle terre, per la gestione delle acque e dei minerali. L'amministrazione americana, ignorando i sistemi di possesso e di gestione dei nativi indigeni della terra, considerava tali aree non coperte da una vera documentazione registrata o di atti che le facessero rientrare sotto il dominio pubblico. Nonostante un tentativo di registrazione della terra fosse stato incoraggiato dall'amministrazione americana nei confronti dei nativi, il diverso sistema di gestione collettiva della proprietà diffuso tra gli indigeni non fu totalmente in grado di lasciare il posto alla nascita della proprietà privata.

Nel suo studio ha sottolineato il cambiamento del ruolo statale nella gestione dello sviluppo agricolo e del processo di *Ancestral Domains* a partire da una serie di leggi confluite in una vera e propria riforma agraria nella fase di crescita demografica della popolazione e della commercializzazione dell'agricoltura filippina e dei beni delle foreste. Sotto tale scia, tutti gli accordi in merito alla proprietà collettiva della terra che hanno comportato una gestione non sostenibile della stessa, sono stati sciolti. I programmi governativi hanno cercato di sradicare la proprietà collettiva, mediante la promozione di attività commerciali come l'*agro-business* e di progetti di sfruttamento e di estrazione delle risorse naturali, attuando il *displacement* di alcune comunità e minacciando altre ad essere spostate<sup>147</sup>. L'errata idea che ha guidato l'azione del governo ha poggato sulla conclusione secondo la quale si potesse realizzare lo sviluppo economico solo tramite l'introduzione della proprietà privata. A partire da tale visione, il governo ha predisposto la Certificazione della *ancestral domains* ad ogni livello locale senza il minimo recepimento delle regole della *customary tenure*.

#### **4.3 *Philippine Mining Industries: background on mining***

---

<sup>146</sup> Prill-Bett, J, *The interaction of National law and customary law in natural resources management in the Northern Philippines*, 2002, cit. in McKay, D., *Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality in the Philippines*, in *The Australian Journal of Anthropology*, Sydney, 2006, Vol. 17, Iss. 3, p. 291, 16 ss.

<sup>147</sup> Per un approfondimento si rinvia al par. 4.5 del suddetto Capitolo.

La “questione della terra” è diventata drammatica a fronte dei crescenti finanziamenti di istituzioni finanziarie, in particolare, della Banca Mondiale destinati alla realizzazione di progetti di “sviluppo” nel territorio del Paese, causando o minacciando il *displacement* delle popolazioni indigene dal loro *ancestral domain*<sup>148</sup>.

Le Filippine sono ricche di giacimenti minerari, soprattutto di oro e di rame, tanto che nel 1991 è stata 13ma nella produzione mondiale di rame ed 11ma in quella di oro<sup>149</sup>. Una ricerca del 1997 delle principali multinazionali che operavano in Asia e nel Pacifico ha rivelato che le Filippine seguivano, solo come secondi, l'Indonesia in termini di prospettive di sfruttamento geologico. Il Paese disponeva inoltre di abbondanti depositi di ferro, zinco, piombo, platino, manganese, cobalto, alluminio e mercurio<sup>150</sup>, nonché di sale, magnesite, polifosfati, zolfo, ecc.

L'attività estrattiva da parte delle compagnie multinazionali cominciò effettivamente a partire dall'età dell'oro degli anni '30 e '40, quando a partire dal 1941, 41 siti avevano prodotto approssimativamente 30 mt di oro all'anno. Nel 1965 era stato aperto il primo deposito di rame dall'Atlas Mining Company presso la località di Cebu, segnando l'inizio della nuova era estrattiva nel Paese. Nel 1974, circa 18 multinazionali avevano avviato l'estrazione del rame e nel 1980 la produzione totale del metallo si era assestata sulle 304.500 mt. Nello stesso anno, 45 siti estrattivi avevano contribuito per il 21% sul totale delle esportazioni.

Tuttavia, proprio a partire dal 1985 che l'industria estrattiva aveva iniziato ad avvertire i colpi della crisi. tanto che la produzione di rame iniziò a diminuire radicalmente del 90% ; quella di cromite nel 2000 è stata solo il 5% rispetto all'estrazione registrata nei due decenni precedenti. Nel 1993, la *Philippine Chamber of Mines* aveva dichiarato che delle 39 società operative negli anni '80, solo 16 producevano in quel periodo.

Le ragioni della crisi sono state attribuite alla stessa crisi finanziaria che iniziava a dilagare in quegli anni, nonché ad una serie di incidenti che si erano susseguiti.

L'Atlas Mine, alla quale era stata riconosciuta la più consistente produzione di rame in Asia, abbandonò i siti estrattivi a partire dal 1994; alcuni incidenti si erano registrati presso la miniera della società Marcopper nel 1996, la Dizon aveva subito enormi danni dal tifone che si era abbattuto nel 1998, nonché la Maricalum aveva cessato le proprie attività in vista dei problemi finanziari ed operativi, considerando anche il fallimento della diga; lo stesso per il *team* della

---

148 Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When “Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, “*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*”, 2003, pp. 200-237.

149 Minerals Policy Program, East-West Center, *The Philippine Mineral Sector to 2010: Policy and Recommendations*, Manila: Asian Development Bank, 1994.

150 Chamber of Mines in the Philippines, *Mining Investment opportunities in the Philippines*, 1991.

Manila Mining, alle prese con difficili relazioni con le popolazioni locali, e per la Lepanto Consolidated Mining Company nel 2001, per quanto riguarda la produzione di oro.

Le spiegazioni avanzate dalla *Manila Chamber of Mines* per comprendere le ragioni del fallimento dell'industria estrattiva e delle conseguenti restrizioni dell'esportazioni che avevano messo in ginocchio l'economia filippina erano state tre: principalmente, l'assenza di un nuovo codice di regolamentazione dell'attività estrattiva, che avrebbe dovuto consentire il coordinamento della produzione con gli interessi dell'amministrazione governativa e locale e con quelli degli investitori stranieri; l'eccessiva tassazione del 5% imposta alle società estrattive; infine, l'attività mineraria era sostanzialmente concentrata sull'estrazione di minerali allo stato grezzo, non prevedendo alcun processo di raffinazione<sup>151</sup>.

L'*Asian Development Bank*, da parte sua, riteneva che la riduzione degli investimenti estrattivi stranieri nelle Filippine era stata il risultato di una visione generale che considerava svantaggiosi gli “*investments climate*”<sup>152</sup> nel Paese.

Va considerato il ruolo che ha giocato la stessa Banca Mondiale nella riforma per lo sviluppo dell'attività mineraria in diversi Paesi membri<sup>153</sup>. Nel 1989 aveva partecipato ad un seminario organizzato dall'*United Nations Department of Technical Cooperation and Development*, dal nome “*Prospects for the Mining Industry to the Year 2000*”, al quale avevano preso parte alcuni rappresentanti del governo filippino. La posizione della Banca era stata totalmente a favore di un maggiore impegno del settore pubblico ad incentivare gli investimenti privati nei propri territori, aprendo la strada allo sfruttamento dei siti minerali e moderando il livello di tassazione. Aveva sollecitato una strategia istituzionale in grado di rispondere ai canoni di compatibilità rispetto all'esistente *frame work* giuridico di un determinato Paese. I criteri che aveva sintetizzato nello studio condotto nello specifico per il settore minerario africano, ma validi per tutti gli altri Stati nella medesima condizione come le Filippine, si riferivano, in primo luogo, a chiarire la proprietà delle risorse minerarie; accordare un eguale trattamento a tutti gli investitori; contenere espliciti criteri per la distribuzione dei diritti e per permettere loro il trasferimento degli utili; assicurare

---

151 Brimo, G.H., *Chamber of Mines of the Philippines Position Paper*, A paper read at the January 11, 1994 Senate Public Hearing on Mining Act, published by the Chamber of Mines, 1995.

152 *By good investment climate, the ADB, meant an open economy, where foreign investors are offered competitive fiscal incentives and guarantees. The ADB proposed that the 60-40 provision of the 1987 Constitution be corrected and the mining companies allowed full access to mineral lands and resources. It added that mining companies be given tax holidays, full repatriation of profits, should be protected by a new mining code for the Philippines.* Cit. in Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When “Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, “*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*”, 2003, p. 203.

153 “*The World Bank contributes to the process of developing policy responses to development issues in the minerals sector by collecting and disseminating knowledge about topical minerals development issues. It does this, not only through its involvement with member countries in its operations, but also by participating in and sponsoring seminars, conferences, and industry roundtables.* World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries, in [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

loro l'esplorazione del territorio, individuazione dei siti per la realizzazione dei progetti; infine, prevedere procedure *ad hoc* per consentire loro di ricorrere davanti alle corti locali o a tribunali arbitrali.

Sembra evidente che una riforma istituzionale di tal genere era del tutto finalizzata a rappresentare gli interessi delle compagnie multinazionali e per nulla volta a tutelare le popolazioni indigene residenti sul territorio.

#### 4.4 *The Mining Act of 1995*

Il 6 marzo del 1995, il Presidente Filippino Ramos ratificava la legge n° 7492, meglio conosciuta come *the Philippine Mining Act of 1995*, la quale era stata il risultato del contributo dato dalla già citata *Philippine Chamber of Mines*, dopo anni di pressioni esercitate dalla *lobby* sul Congresso.

La legge richiamava l'art. XII della Costituzione Filippina che conferiva il mandato allo Stato di gestire le risorse minerarie del Paese in qualità di possessore e amministratore delle stesse, nonché di controllarne e supervisionarne il relativo sfruttamento, lo sviluppo e l'utilizzo. Inoltre, ribadiva che solo il governo avrebbe potuto accordare diritti all'estrazione mineraria sia a singoli individui che a società. Nello specifico, tre erano le tipologie principali di diritti minerari oggetto di concessioni:

- *Exploration Permit* (EP) garantiva il diritto esclusivo a consentire l'esplorazione di una porzione di terra secondo un approvato programma di ricerca. Individuato un sito minerario e riconosciuta la relativa disponibilità economica e tecnica ad essere sfruttato, il beneficiario del permesso avrebbe potuto rivendicare nei confronti del governo un qualsiasi diritto relativo all'attività mineraria<sup>154</sup>;
- *Mineral Agreement* assicurava al contraente il diritto di condurre le operazioni estrattive entro l'area definita dal contratto per un periodo di 25 anni, rinnovabili per altri 25<sup>155</sup>;
- *Financial or Technical Assistance Agreement* (FTAA) era un accordo volto ad incoraggiare le operazioni minerarie su larga scala finanziate da un investimento non inferiore ai 50 milioni di dollari. Esso permetteva l'ingresso del 100% degli investitori privati nel settore, che disponevano le qualificazioni ed requisiti posti dalla legge. Il medesimo accordo avrebbe avuto una durata di 25 anni, rinnovabile per ulteriori 25<sup>156</sup>.

Il FTAA aveva generato una serie di critiche da parte della società civile e da organizzazioni come la *Legal Rights and Natural Resource Center-Kasama sa Kalikasan*, in quanto considerato del tutto anti-costituzionale. Richiamando l'art. II, sezione 2 della Costituzione del 1987, ribadiva il

---

<sup>154</sup> Sections 20-25, *Republic Act n° 7942*, in [www.gov.ph](http://www.gov.ph)

<sup>155</sup> Sections 26-32, *Idem*.

<sup>156</sup> Sections 33-4, *Idem*.

FTAA era un accordo di mera assistenza, finanziaria e tecnica, per lo sviluppo delle risorse minerarie, e non un contratto minerario volto ad autorizzare lo sfruttamento dei siti minerari<sup>157</sup>.

Ignorando le obiezioni, il governo filippino era riuscito, mediante l'FTAA ad incoraggiare il ritorno degli investimenti privati stranieri nel Paese, mettendo a punto un pacchetto fiscale e non di incentivi destinato agli investitori, riprendendo l'*Omnibus Investment Code* del 1987 che già prevedeva esenzioni fiscali dalla durata di 4 anni per i progetti non pionieri e di ben 6 anni per quelli pionieri; esenzione da tasse e dazi per il trasferimento del capitale; dispositivi per il controllo dell'inquinamento, ecc. Le garanzie accordate dal *Mining Act of 1995* concernevano il rimpatrio dei profitti, dei guadagni del progetto; un regime libero da espropriazioni o da requisizioni dell'investimento.

Tuttavia, la legge era comprensiva della previsione sull'FPIC, ossia il previo, libero ed informato consenso delle popolazioni indigene e sulla tutela ambientale, considerate dai maggiori oppositori della legge, solo come una sorta di "zucchero per rendere la medicina meno indolore", perché era evidente che non faceva altro che massimizzare gli interessi delle corporazioni.

In ultimo, l'atto si componeva della sezione volta a garantire alle *mining industries*, straniere e nazionali, l'accesso alle acque e alle risorse delle foreste, facilitando tutte le operazioni necessarie alla realizzazione dei progetti, permettendo in ultima istanza il *displacement* di comunità di contadini, di pescatori e dei gruppi indigeni.

#### 4.5 Le conseguenze del *Mining Act del 1995*

A partire dall'adozione del *Mining Act of 1995* il governo ha approvato: 180 *Mineral production sharing agreements*, 70 *Exploration Permits*, 126 *Industrial sand and gravel permit*, 5 *Special Mineral Extraction permits*, senza contare i due *Financial and Technical assistance agreements on mining/placer/lode lease contracts*. La concessione di tali diritti ha coperto un'area pari a 850.000 ettari, circa il 2,8% della superficie totale delle Filippine<sup>158</sup>.

Nel maggio 2002, 131 rappresentanti di organizzazioni indigene e non governative si sono riuniti a Baguio City in occasione della *National Conference on mining* per analizzare quali sono stati gli effetti di tale legge sulle comunità locali e indigene<sup>159</sup>. Tra i più rilevanti può essere contemplata la divisione crescente tra le comunità, che organizzandosi in piccoli comitati hanno iniziato a condurre l'opposizione contro le multinazionali sul territorio e contro le comunità a loro sostegno, secondo proprie regole e tattiche.

---

157 Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When "Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, "*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*", 2003, p. 208.

158 Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When "Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, "*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*", 2003, p. 209.

159 Si fa riferimento al rapporto redatto a seguito della Conferenza da Malanes, M., *Proceedings of the National Conference on mining*, 2002, Tebtebba Foundation ed.

Si pensi ai *Tribal Councils* che sono entrati in conflitto nella regione a sud, in Mindanao, divisi a metà tra il supporto alla presenza sul posto della *Australian-owned Western Mining Corporation* ed il totale rifiuto. Sull'isola di Mindoro, a sud della regione Luzon, la Mindex, un'altra società australiana ha provocato una serie di scontri all'interno della comunità Mangyans. Nell'area della Cordillera, i membri della *Lepanto Consolidated Mining Company* hanno agito nel villaggio di Mainit, dove famiglie della stessa comunità si sono schierate l'una contro l'altra.

Il secondo effetto negativo della legge del 1995 è stato quello di consentire alle compagnie di porre in essere delle condotte senza il consenso delle popolazioni indigeni o talvolta ottenuto in modo coatto, cosa che, nella maggior parte dei casi ha causato abusi nei loro confronti e disastri irrimediabili.

Non sono mancate forme di repressione, di violenza e di militarizzazione; nel rapporto sulla missione nelle Filippine del 2002, il Dott. Rodolfo Stavenhagen, il *United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples* riportava le implicazioni che le attività economiche, tra le quali, estrazioni minerarie, costruzioni di dighe, creazioni di piantagioni commerciali ed altri progetti di sviluppo avevano avuto sulla popolazione filippina, con particolare attenzione agli indigeni, esposti in modo maggiore ai danni ambientali e sull'ecosistema dal quale hanno da sempre dipeso<sup>160</sup>.

Vari sono gli esempi a supporto di quanto esposto; in Guihulngan, gruppi di fanatici, appartenenti alla organizzazione paramilitare *Citizens Armed Force Geographical Unit* (CAFGU) e truppe militari hanno terrorizzato le comunità dove la *Western Mining Corporation* era stata puntata da una serie di proteste. A Siocon, esponenti militari sono entrati a far parte del gruppo a sostegno della *Toronto Ventures Inc.* penetrata nel territorio ancestrale dei Subanen, dove ha represso le opposizioni degli abitanti. Più di recente, nel 2003, una società della *Philippine Army's 50th infantry battalion* ha condotto operazioni militari nei villaggi di Quirino e Cervantes, nella provincia di Ilocos Sur per espellere i ribelli comunisti. Dinteg, un centro legale alternativo che opera per gli Indigeni nella Cordillera, ha condannato tutti i rapporti degli incontri militari tenuti che giustificavano il dispiegamento di truppe, nonché il reclutamento dei *Citizens Armed Force Geographical Unit* (CAFGU) nell'area. I villaggi di Quirino, Cervantes, città della zona di Benguet, hanno lanciato di recente una campagna contro la *Lepanto Consolidated Mining Company* che ha provocato la contaminazione dei campi, compromettendone la fertilità<sup>161</sup>. Le conseguenze peggiori sono state quelle patite dalle donne indigene che, a causa della

---

<sup>160</sup> Stavenhagen, R., *Debriefing Statement, UN-SR country mission to the Philippines*, December 10, 2002.

<sup>161</sup> Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When "Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, *"Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial"*, 2003, p. 213 ss.

contaminazione delle acque dei fiumi, sono costrette a spostarsi per chilometri rispetto ai rispettivi insediamenti, facendo i conti con una sempre più preoccupante carenza delle acque.

Il danno ecologico è tra quelli più evidenti nella storia dello sviluppo economico filippino, se non addirittura, il più documentato<sup>162</sup>.

- il caso della *Chico Dam*: un imponente opera idroelettrica che ha iniziato ad essere sviluppata a partire dalla metà degli anni '80. Essa rientrava nel programma elaborato dal Presidente Ramos per la rinascita economica del Paese, conosciuto come *Philippines 2000*. L'obiettivo del progetto era di elevare le Filippine alla condizione di NIC, *newly industrializing country* entro il 2000 e le linee operative erano contenute nel *Philippine Medium-Term Development Plan* (MTDP) previsto per gli anni 1993-1998, il quale copriva ogni aspetto economico del Paese, dagli obiettivi di deregolamentazione finanziaria alla eliminazione delle restrizioni per gli investimenti stranieri, come quelli volti a finanziare i programmi di educazione scolastica<sup>163</sup>.

La gigante opera idroelettrica consisteva nella realizzazione di una diga sul fiume Chico, la cui costruzione aveva prodotto come risultato immediato il *displacement* di migliaia di indigeni verso cinque province montuose nella regione della Cordillera, nella parte nord di Luzon. L'opposizione locale all'impianto fu intensa e trovò espressione in numerose manifestazioni pubbliche, in forme di disobbedienza e in gesti eclatanti come quello che portò alcune donne indigene petto a petto, faccia a faccia con i militari nazionali. Non mancò alle proteste, l'appoggio di gran parte delle organizzazioni internazionali, cosa che condusse la Banca Mondiale, allora sostenitrice dell'opera di costruzione della diga, a dichiararlo decaduto. Nonostante, la vittoria delle comunità locali, essa costò la vita di numerosi civili e non ha comunque evitato successive penetrazioni nell'area della Cordillera di altri investimenti. Il governo ha pianificato la costruzione di 17 mini-dighe, il cui appellativo "mini" avrebbe, in un certo senso connotare l'idea positiva del totale rispetto dei criteri di sviluppo sostenibile. Sebbene l'enfasi sull'appellativo di specie, ciò non è stato

---

162 Weissman, R., *Development and the Denial of Human Rights in Ramo's Philippines*, cit. in Hughes, M., "Indigenous Rights in the Philippines: Exploring the Intersection of Cultural Identity, Environment and Development", in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000, p. 16.

163 Weissman, R., *The Politics of Economic Chaos in the Philippines*, in *Multinational Monitor*, January-February 1994. Vol. 15, N° 1, in [www.multinationalmonitor.org](http://www.multinationalmonitor.org). "The plan establishes formidable targets. By 1998, it calls for: achieving a growth rate of 10 percent; lowering the number of families in poverty by 10 percent; increasing the national investment rate by on-half; and more than doubling the annual rate of export growth to a level of 27.1 percent. The MTDP promises free market disciples, for example, that the Philippines will "reduce government intervention in the production, marketing and processing of agricultural inputs and outputs and discard traditional trade and industrial policies that dispense protection to domestic industries". At the same time, it assures environmentalists that government will "play its role as custodian of the environment and preserving the country's environmental stock". (...) New foreign and domestic investment in the manufacturing sector will be directed into 15 Regional Industrial Centres, RICs. (...) Throughout Philippines, land and labour conflicts are emerging in areas newly scheduled for "development" under the MTDP, and are continuing and intensifying in areas where the MTDP proposes building on existing projects and developments. With all social conflict in the Philippines taking place against the backdrop of the government's war against the two decade-long rebel insurgency of the leftist New People's Army, opposition to Philippines 2000 projects often evokes a violent response from the military.

sufficiente a rassicurare gli abitanti della regione. Di fronte al nuovo ciclo di manifestazioni, il governo ha reagito con una intensificazione della militarizzazione del territorio, nonché delle repressioni degli oppositori indigeni.

- Il caso della *Benguet Mining Company*: la compagnia, operativa presso il sito minerario di Itogon, situato nella parte nord di Luzon, aveva progettato di ridisegnare il percorso di un fiume, scaricando gli scarti ed i detriti nelle acque. Tali operazioni andarono ad inquinare le fonti presso le quali le comunità indigene si procuravano l'acqua, accentuando il problema della relativa scarsità. Inoltre il progetto della compagnia aveva predisposto il totale abbattimento di una montagna per facilitare le proprie attività, senza tener conto di coloro che risiedevano stabilmente su di essa.

- Il caso della *Canadian TVI Pacific mining company*: essa aveva avviato lo sfruttamento delle acque del fiume Lituban, ricco di oro, senza preoccuparsi minimamente che il corso d'acqua rappresentava la principale fonte idrica della comunità indigena presso Subanon, in Mindanao. Inoltre aveva fatto tranquillamente uso nel processo di sfruttamento di una sostanza chimica tossica che aveva compromesso del tutto l'utilizzo del fiume, ribadendo che il piano di estrazione era del tutto compatibile con il principio di sviluppo sostenibile.

I suddetti casi, oltre a precisare le conseguenze negative dei progetti di sviluppo sull'ambiente, rivelano lo stretto legame che unisce ambiente ed indigeni come se fossero due facce della stessa medaglia, il che comporta inevitabilmente che ogni effetto negativo sull'una equivale ad un peggior impatto sull'altra. Se assumessimo tale connessione come una sorta di teorema, la più logica conseguenza è rappresentata proprio dal fenomeno dell'*internal displacement*.

Pertanto il *Mining Act of 1995* ha contribuito seriamente alla deprivazione dei diritti connessi all'*Ancestral Domains*. Parallelamente il piano MTDP di Ramos aveva dato avvio alla riforma agraria che aveva sollecitato i proprietari terrieri a destinare i propri possedimenti ad un uso non strettamente agricolo e ad incentivare le esportazioni della produzione di raccolto, prevedendo vantaggiose opportunità.

In concreto, il provvedimento aveva innalzato il numero di contadini poveri, rimasti senza terra e costretti al *displacement* verso altre aree, spesso verso le foreste<sup>164</sup>. Recenti studi sulla storia filippina hanno dimostrato quanto sono state dannose le conseguenze ecologiche del *displacement* rurale, infatti le perdite delle radici e della terra da parte dei contadini indigeni, provocate dal programma agrario sostenuto dal 1980 anche dal Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, hanno rappresentato la principale causa del degrado ambientale.

---

164 Weissman, R., *The Politics of Economic Chaos in the Philippines*, in *Multinational Monitor*, January-February 1994. Vol. 15, N° 1, in [www.multinationalmonitor.org](http://www.multinationalmonitor.org)

Gli studi di specie hanno sottolineato come l'innalzamento del tasso di disoccupazione ha indotto la maggior parte degli individui a migrare non verso la capitale Manila, ma verso le aree costiere e montuose, dalla zona pianeggiante al centro di Luzon verso le catene rocciose della Cordillera, dalla terraferma verso le isole a sud delle Filippine, tra le quali Mindanao.

La migrazione nelle località di destinazione ne ha elevato la densità demografica, accentuando i problemi di sostenibilità del territorio per soddisfare i bisogni della popolazione e scatenando veri e propri conflitti tra vecchie e nuove comunità di indigeni. In particolare, l'arrivo di masse di migranti ha provocato deforestazione, erosione del terreno, la distruzione degli *habitat* costieri, ecc.

Le pressioni esercitate dalle attività commerciali delle imprese multinazionali hanno fatto emergere ancor di più il fenomeno del *displacement* nelle Filippine.

Dal 1994 l'impresa TVI aveva concentrato la propria attività in un territorio di circa 6.523 ettari, oggetto delle rivendicazioni territoriali degli Indigeni Subanen in Zamboanga; il governo, in questo caso, riconobbe il territorio ancestrale ai Subanen dietro il cosiddetto *Certificate of Ancestral Domain Claim*.

Nella stessa regione altre compagnie avevano ottenuto sia i diritti concessi da un FTAA, sia quelli derivanti da sei MPSA su di un'area di 27.000 ettari vicino alla città di Midsalip, la quale era per lo più abitata dai Subanens e che disponeva di circa 1.500 ettari di foreste, 1000 ettari di zone disboscate e 500 ettari di terra rimboscata <sup>165</sup>.

La tabella che segue consente di individuare per ciascun gruppo di Indigeni, le principali violazioni dei diritti in conseguenza delle attività minerarie delle imprese multinazionali.

---

165 Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When "Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebteba Foundation, "*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*", 2003, p. 212.

## Mining Impacted Communities

Region	Community	Related issues	Main Issue
Luzon	Ifugao, Didipio	Mining without consent, SLAPPs access to justice, Evictions, Human rights violations, Destruction of Rice Fields	Self Determination
Luzon	Mangyan Tagabukid, Sibuyan Island	FPIC process, Potential Impact of Mining on Watershed, Payment for Environmental Services., processing of CADT, FPIC Creation of new IP groups	Land Rights
Luzon	Mangyan, Mindoro	FPIC process, Potential Impact of Mining on Watershed, Sacred area, Militarization	Self Determination
Luzon	Binongan of Licuan-baay Abra	FPIC, Non Recognition of IPs, Militarization, Boundary Issues, tagging, Mining, LGU v/s Traditional System, giving of gifts	Self Determination
Luzon	Inseg, Ibaloi, Kankanaey, Kalingas of Conner Apayao	FPIC, Militarization, Intimidation, Mining, LGU v/s Traditional System	Self Determination
Luzon	Licuan Baay Abra	Health, mining	Livelihoods
Luzon	Pananuman, Tubo, Abra	Grave Threats and Intimidation; Harassments; False Accusations, etc.; Hamletting; Restriction to liberty, etc.; Arbitrary Detention and Unlawful Interrogation, etc.; Setting up military detachment in civilian territory/Shelling/Bombardment, etc., Mining moratorium	Militarization
Mindanao	Subanen of Bayog	FPIC, small-scale mining	Self Determination
Mindanao	Manobo-Mamanwa, Barangay Tagmamarkay, Municipality of Tubay, Agusan del Norte	NPIC non recognition of IPs, small-scale mining pretending to be large-scale, HRVs, women leaders	Self Determination
Mindanao	Subanen of Midsalip	FPIC, sacred site, small-scale mining	Self Determination
Mindanao	Ata-Manobos of Talaingod, Davao del Norte	Mass displacement, leaders under threat, death due to starvation during evacuation, hydro, mining applications, access to justice - long running case	Militarization
Visayas	Tumanduk tribes, Capiz and Iloilo provinces	Military reservation (non-recognition of prior rights); harassment, inc. minors; divestment of properties; overlapping land use (mining applications)	Land Rights
Luzon	IPs of Mankayan, Benguet	Mining expansion, FPIC, health, livelihoods	Self Determination

*Immagine 7: Fonte Doyle, C., Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanism & Networks, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines*

### 4.6 I diritti umani riconosciuti dalla Costituzione filippina e dall'Indigenous Peoples Rights Act del 1997

Come si è già avuto modo di spiegare, le Filippine sono un crogiolo in cui si sono mescolate diverse comunità indigene, per la tutela delle quali la Costituzione filippina del 1907 aveva previsto enfatizzato quattro diritti fondamentali che avrebbero dovuto guidare le relazioni tra le autorità istituzionali e le ICC, *Indigenous Culture Communities*.

Si tratta di:

- diritto all'ambiente;
- diritto alla unicità dell'identità culturale
- diritto alla salute

-diritto a non essere *displaced*

Per quanto riguarda il primo principio, la Costituzione impone allo Stato di proteggere e di accrescere il diritto delle persone a perseguire uno sviluppo equilibrato e sano, compatibilmente con il ritmo e l'armonia della natura. Esso è stato ribadito dalla giurisprudenza della Corte Suprema di giustizia filippina nel caso *Minors Oposa vs Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, aggiungendo che il diritto allo sviluppo ecologico equilibrato deve essere rispettato per la stessa sicurezza delle future generazioni<sup>166</sup>. La Corte ha enfatizzato il principio riconoscendo che si tratta di un diritto giuridico fondamentale e specifico, alla pari e non meno importante di altri diritti civili e politici, la cui esistenza va di pari passo con l'esistenza stessa del genere umano, pertanto precedente al momento in cui è stato recepito dalla Costituzione.

Il diritto all'unicità dell'identità culturale per molte delle ICC è inevitabilmente connesso con l'ambiente nel quale esse hanno da sempre vissuto. La distinzione tra una tribù e l'altra può essere determinata solo sulla base di tale rapporto. Sebbene tale diritto sia stato richiamato dalla *Charter of the Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests*, adottata nel 1992 e senza carattere vincolante, è stato riconosciuto come principio in grado di influenzare lo status del diritto internazionale e di rappresentare la categoria delle popolazioni Indigene, per tale ragione è stato codificato nella stessa Costituzione filippina<sup>167</sup>.

Il diritto alla salute, connesso indissolubilmente con quello dell'ambiente ed illustrato in occasione del rapporto adottato dalla Commissione Brundtland sui *General Principles Concerning Natural Resources and Environmental Interferences*, è stato pienamente sancito dalla Costituzione filippina, accordando allo Stato la responsabilità primaria di promuovere la salute della popolazione, oltre che di rimuovere quegli ostacoli che ne potrebbero compromettere la piena realizzazione.

Sebbene il testo della Costituzione non abbia chiaramente esplicitato il diritto allo sviluppo, è possibile dedurre una sorta di richiamo ad esso, in quanto basato sull'idea di una stretta relazione che intercorre tra aspetti economici, sociali e culturali, nonché la realizzazione dei diritti umani, secondo la quale, essi concorrono insieme alla realizzazione del medesimo diritto allo sviluppo.

---

166 Ved. *Minors Oposa Vs Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, cit. in Hughes, M., "Indigenous Rights in the Philippines: Exploring the Intersection of Cultural Identity, Environment and Development", in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000, p. 7. I ricorrenti auspicavano di bloccare il governo filippino dall'autorizzare il disboscamento che avrebbe potuto provocare la dislocazione di alcune comunità indigene, compromettendone persino la sopravvivenza.

167 Il diritto è contemplato nei due Patti del 1966 delle Nazioni Unite, dalla *Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* del 1994, dalla Convenzione dell'ILO n° 169 del 1989 in merito delle quali si è avuto modo di parlare nel Capitolo 2.

Con riferimento alle popolazioni indigene, esso trova piena attuazione quando vengono messe in condizione di adottare decisioni in merito al livello e allo stile di vita che intendono perseguire<sup>168</sup>. Ci si è riservati di trattare per ultimo il diritto a non essere *displaced*, persino a seguito del diritto generale allo sviluppo, per poter deviare il discorso sull'*Indigenous Peoples Rights Act* del 1997. L'importanza del diritto in questione scaturisce dal forte legame tra la terra e le comunità indigene filippine, legame a sua volta maturato proprio a fronte dei frequenti spostamenti cui sono stati costretti nei secoli.

Come si è avuto modo di spiegare precedentemente, la storia della popolazione filippina è la storia dell'*involuntary displacement*, delle ricollocazioni forzate, prima dettate dalla colonizzazione straniera, poi da quella "colonizzazione economica" inaugurata dal governo filippino con l'ingresso di investimenti da parte di multinazionali straniere.

Dopo una costante opposizione tra Indigeni e autorità governative su chi avesse il controllo della terra, nel 1997 si è giunti ad una vera e propria legge tramite la quale i diritti sulla proprietà ancestrale della terra, sul relativo controllo e rafforzamento, sulla giustizia sociale e l'integrità culturale sono stati trasmessi alle Comunità Indigene. Inoltre, è stata creata una *National Commission on Indigenous Peoples*, costituita da sette membri con la funzione primaria di agenzia volta al miglioramento della IPRA, *Indigenous Peoples Rights Act*.

Inquadrate da un punto di vista giuridico il rapporto tra lo Stato filippino e le *Indigenous Peoples*, il paragrafo che segue prova a valutare in che modo possono intrecciarsi le relazioni tra autorità governative, multinazionali e popolazioni indigene, sulla base del *Caso del Climax Arimco Project*.

#### **4.7 *Climax Arimco Project in Nueva Vizcaya: a case of best practice?***

Il progetto in esame è stato considerato uno dei pochi esempi nelle Filippine di collaborazione tra multinazionali e popolazioni indigene, nonostante le lacune che comunque sono emerse durante le fasi di sviluppo dello stesso.

Il 20 giugno 1994, il governo filippino aveva concesso alla *Climax Arimco Mining Corporation* (CAMC) un *Financial or Technical Assistance Agreement* che copriva 37.000 ettari nella zona di Nueva Vizcaya e di Quirino per l'esplorazione dei siti minerari. La miniera di oro e rame situata presso la località di Didipio ed estesa per circa 1.500 ettari, si trovava al di fuori della copertura del FTAA, ma venne comunque inserita nell'iniziale studio di esplorazione condotto dalla CAMC che aveva fornito una chiara mappa geologica dell'intera regione, individuando i siti e le linee sulle quali sarebbe stata condotta la ricerca dei minerali. Il progetto di specie, che ha ottenuto nel

---

<sup>168</sup> Hughes, M., "Indigenous Rights in the Philippines: Exploring the Intersection of Cultural Identity, Environment and Development", in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2000, p. 13.

1999 una garanzia sotto l'*Environmental Clearance Certificate* (ECC), avrebbe dovuto avere una durata di 12 anni, dei quali tre per la definizione delle linee di sviluppo e nove per le vere e proprie operazioni estrattive e , con il consenso della *Didipio Earth Savens Multi-purpose Association* (DESAMA), avrebbe condotto all'estrazione di circa 1.200.000 onces di oro e 99.000 tonnellate di rame, producendo detriti e scarti per un totale di 4.550.000 tonnellate.

Le popolazioni indigene dell'area erano gli Ifugao migrati da Hungduan, località della Cordillera, a partire dagli anni '50 in risposta alla strategia di *resettlement* prevista dal governo. I nuovi arrivati si trovarono a convivere con una tribù di cacciatori e raccoglitori, gli Ilonggots, conosciuti anche con il nome di Bugkalots. La zona di Didipio era un'area ricca di vegetazione, dove gli Ifugao avevano potuto praticare l'agricoltura, mediante la tecnica del terrazzamento e, grazie alla disponibilità di acqua, mediante canali di irrigazione. Gli Indigeni riuscirono a conciliare il loro stile di vita sedentario con una sostenibile gestione delle risorse, preservando la fertilità della terra senza l'uso di sostanze nocive, ma mediante le pratiche derivanti dalla loro conoscenza ancestrale. Ad esempio, a seconda delle risorse offerte dal territorio, decidevano il tipo di coltivazione, pertanto sui terreni con una certa scarsità di acqua praticavano la coltura della banana, degli agrumi, e di altri frutti. Le comunità vivevano in armonia tra loro, ad esempio era del tutto normale la pratica del *batarisan*, ossia lo scambio volontario di lavoro tra i gruppi confinanti per il completamento di opere, come la costruzione di case, di canali di irrigazione, ecc.

Quando la CAMC ottenne le concessioni da parte del governo filippino per la realizzazione del progetto, essa si dimostrò disposta a rivedere le modalità previste dal programma di estrazione mineraria per conferirgli un'immagine socialmente più accettabile e per ottenere la complicità degli abitanti indigeni.

Inizialmente, l'apertura della miniera avrebbe comportato la penetrazione nel sottosuolo mediante il massiccio impiego di strumenti di trivellazione e di altri mezzi come scavatori idrici, *bulldozers*, nonché la creazione di una discarica per la raccolta del materiale inutilizzato. La promessa della CAMC di creare lavoro per gli abitanti del posto ammontava a circa 745 impiegati durante la prima fase dei preparativi e di 555 nella successiva fase operativa<sup>169</sup>.

Con la preparazione di un *Environmental Protection and Enhancement Program*, sottoposto al vaglio del *Department of Environment and Natural Resources* , la CAMC aveva tentato di incontrare il favore delle comunità, ma ha dovuto aspettare il 2000 quando, con la proposta *Yawanoo Concept Study* è riuscita a superare le divergenze con gli indigeni e rendere socialmente sostenibile il piano di estrazione mineraria.

---

169 Rovillos, R., Ramo, S. e Corpuz C.J., *Philippines: When "Isles of Gold turn Isles of Dissent*, in Tebtebba Foundation, "*Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial*", 2003, p. 218.

In concreto, la nuova proposta ha enfatizzato i vantaggi del programma, a partire da un iniziale basso costo di capitale, un periodo di costruzione pari ad un anno, un ridotto impatto ambientale, la riduzione degli scarti di detriti e dei necessari impianti di raccolta, localizzati per lo più nel sottosuolo, un tunnel per il drenaggio non più pari a 6 km, un minore impiego di personale.

Per quanto, elogiabile, sotto la logica del profitto sembra chiaro che il pacchetto dei benefici del *Yawanoo Concept Study*, patteggiato con le comunità locali dalla CAMC, sia stato dettato non dal reale intento di migliorare la loro condizione, bensì da ottenerne il consenso per procedere allo sfruttamento della regione. Le promesse di migliori strade, di scuole, di ospedali, di occupazione sono state uno strumento per avere una maggiore apertura del *Barangay Council*, inizialmente chiuso nel rifiuto a qualsiasi forma di “progetto di sviluppo” sul territorio<sup>170</sup>. Non sono mancate critiche da parte del *Manila based legal rights and Natural Resource Center* in merito ai metodi corrotti perseguiti dalla CAMC, offrendo ai membri non solo somme di denaro, anche funzioni di rilievo all’interno dell’amministrazione della compagnia. Nonostante, queste considerazioni, nel corso degli anni, agli occhi della popolazione locale, la CAMC è stata riconosciuta come un soggetto che ha giocato un ruolo, tutto sommato positivo, per la località di Didipio.

Tuttavia, questa “manipolatrice” strategia di aiuto della CAMC non ha convinto alcuni esponenti della DESAMA, ossia la *Didipio Earth Savens Multi-purpose Association* che si sono avvicinati, a partire dal giugno del 2001, alla *Cordillera Peoples Alliance*, la federazione che riunisce le organizzazioni indigene del territorio in questione. Questa si è fatta promotrice della lotta che nell’ottobre dello stesso anno ha portato alla sospensione delle operazioni della CAMC, decretata dal Segretario del *Department of Environment and Natural Resources* sulla base di due argomentazioni:

- il Progetto non ha mai assicurato una vera e propria *Social Acceptability*;
- era collocato entro la *Addalam River Watershed*

L’*International Finance Corporation* in contrasto con la posizione del Segretario aveva definito l’esempio di Didipio come il miglior caso di applicazione del principio di previo, libero ed informato consenso nei confronti degli Indigeni, soprattutto alla luce della posizione a favore del progetto mantenuta da più municipalità, come dall’*Environmental Committee of the Kasibu Municipal Council* che aveva addirittura avviato una raccolta di firme a favore del programma della CAMC. La questione si è conclusa a seguito delle elezioni del *Barangay Council* nel 2002 con esito negativo: la CAMC non è stata più operativa nella zona e, con la politica annunciata dal Presidente filippino, Gloria Macapagal-Arroyo a sostegno dello sviluppo del settore minerario, spera di rientrare nel piano a sostegno della industria estrattiva.

---

170 Idem., p. 221.

Attualmente il governo sta perseguendo un piano di rivitalizzazione del settore minerario. Si è passati dal dare priorità a soli 23 progetti per l'attività estrattiva nel 2002 fino ai 62 nel 2007. Nel 2008 gli accordi conclusi per autorizzare le operazioni hanno interessato circa 600 000 ettari.

A fronte dell'intensificazione dei progetti di sfruttamento minerario agevolata dal piano del Presidente Arroyo, sono state crescenti le violazioni dei diritti umani degli Indigeni, che nonostante abbiano trovato maggiori opportunità di espressione in vere e proprie organizzazioni indigene e grazie ad azioni legali davanti a fori giurisdizionali, non ancora ottenuto piena soddisfazione dei propri interessi.

## CONCLUSIONE

A partire dalla situazione nelle Filippine, che, come si è avuto modo di sottolineare, conta più di 10 milioni di Indigeni<sup>171</sup> e di una crescente presenza di imprese multinazionali a carattere prevalentemente estrattivo, il lavoro volge a termine sotto la constatazione che il governo filippino non ha mai effettivamente garantito i diritti delle comunità indigene su di un piatto d'argento. Un successo solo parziale, passo dopo passo, è stato il risultato degli sforzi delle medesime comunità. I nativi filippini hanno costantemente lottato contro i “colonizzatori”, nella cui connotazione rientra lo stesso Stato, erede del dominio, prima spagnolo, poi americano, in quanto ha cercato di assimilare la maggior parte della popolazione indigena entro un concetto di “popolo filippino” unico e compatto. La sfida dei Nativi ha portato all'adozione della *Indigenous Peoples Rights Act* del 1997, considerata una sorta di clone della *UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, poiché quasi il 90 % dei principi contenuti sono stati recepiti dalla legge del 1997, sotto le pressioni in sede ONU di coinvolgere maggiormente nei processi decisionali le popolazioni indigene.

Tuttavia, la loro situazione è rimasta invariata perché il fenomeno della “Globalizzazione” ha schiacciato del tutto le rivendicazioni indigene, rendendo non prioritaria la questione relativa alla grado di riconoscimento e di effettivo esercizio dei diritti sia a livello nazionale che a quello internazionale. Ad esempio, la *Mining Chamber of Commerce* filippina ha persino fatto causa contro il governo filippino per l'emanazione della legge del 1997, perché rappresentava una vera e propria violazione della Costituzione filippina. Al contrario, la Corte Suprema di giustizia si è pronunciata a favore della norma perché del tutto legittima, facendo cadere il ricorso delle compagnie minerarie<sup>172</sup>.

Di recente, cinque tra le principali multinazionali minerarie nel Paese, come *Rio Tinto* e *Toronto Ventures Incorporated of Canada*, hanno avviato il ritiro dal territorio a causa dell'opposizione locale delle popolazioni indigene che, solo tramite vere e proprie organizzazioni, sono riuscite a prevalere sulle potenti compagnie.

Le organizzazioni indigene rivendicano l'opportunità di poter esprimere come, secondo la cultura indigena, lo sviluppo economico può decollare nel loro territorio, e di poter avviare una più estesa cooperazione con le comunità indigene di tutto il mondo, unite da un “nemico” comune: le grandi corporazioni multinazionali o gli stessi governi. La strategia migliore per conseguire numerosi

---

171 MAC: Mines and Communities, *Dialogued to Death –Rio Tinto in the Philippines*, Maggio 2005, in [www.minesandcommunities.org](http://www.minesandcommunities.org).

172 Nathan, D. e Kelkar G., “*Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface*”, p. 44.

risultati in merito ad un più elevato livello di riconoscimento dei diritti, soprattutto per l'esistenza dignitosa delle future generazioni, resta la via della solidarietà.

A livello internazionale, il tentativo di restituire alla globalizzazione un volto più umano, in accordo con il principio di sviluppo sostenibile, si sta realizzando, passo dopo passo.

Dovranno essere le imprese multinazionali che volontariamente, sotto la guida delle grandi Organizzazioni internazionali e delle Istituzioni finanziarie, a porre in essere tutti gli sforzi perché vengano adottati nei rispettivi statuti gli *standard* di condotta sostenibili. Sarà solo in questo modo che le multinazionali potranno superare le sempre più pesanti critiche dell'opinione pubblica, dei consumatori, che restano il *target* principale dal quale dipende la stessa ragion d'essere delle compagnie.

I temi globalizzazione e popolazioni indigene sono diventati un *unicum* inscindibile, non si può parlare o pretendere di adottare decisioni in merito a scelte di investimento, di prestito, di apertura dei mercati, senza escludere un dato di fatto: la certezza che esiste una visione della vita e della natura, la Madre Terra, diversa e che, non in quanto tale, meno dignitosa di essere protetta.

Sotto l'impulso di un consenso ancora fragile su quanto sovra esposto, le compagnie multinazionali hanno preso parte al *World Summit on Sustainable Development*, occasione per definire i criteri necessari alla conformazione ai processi decisionali delle Nazioni Unite. Nel Dicembre 2001, i rappresentanti di alcune corporazioni minerarie si sono ritrovati a Ginevra in occasione di un incontro sugli Indigeni e sulle Risorse Naturali nel corso del quale hanno riconosciuto che la causa della cattiva reputazione che si sono guadagnate è dovuta al secolare sfruttamento e al degrado nel quale hanno lasciato gli Indigeni. Rafforzare i diritti delle popolazioni indigene significa assicurare loro la facoltà di decidere in merito alla gestione della terra ereditata dai loro avi.

Un'altra rilevante constatazione trae forza dalla questione degli ingenti finanziamenti concessi da parte della Banca Mondiale allo sviluppo, alla crescita economica dei Paesi in via di sviluppo, ossia investimenti per la costruzione di strutture, di dighe, miniere, ecc, i cui costi sono stati enormi in termini di impatto sulla terra e sullo stile di vita per gli Indigeni<sup>173</sup>, nonché dalla questione del debito estero accumulato dagli Stati.

La proposta delle popolazioni indigene in Indonesia di rifiuto totale del debito che i rispettivi governi sono ora costretti a pagare, rifiuto giustificato dall'evidenza di non aver tratto alcun beneficio dallo sviluppo economico per il quale è stato accumulato, è stata accolta favorevolmente. Nella maggior parte dei casi, gli Indigeni hanno rappresentato quella componente di popolazione sulla quale ha gravato maggiormente l'onere di sovvenzionare lo sviluppo. Alla

---

173 Carino-Nettleton, J., *Policies of Multilateral Institutions on Indigenous Peoples and Development*, in Nathan, D. e Kelkar G., "Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface", p 49.

luce di ciò, come si è già avuto modo di specificare, la Banca Mondiale ha progressivamente dovuto procedere alla revisione delle sue *policies*, in *safeguard policies*, affinché nell'attuazione dei progetti di investimento fossero applicate strategie di salvaguardia delle foreste, delle popolazioni indigene, del ricollocamento forzato e del patrimonio culturale ereditato. In tal senso si colloca l'iniziativa sostenuta dalla Banca Mondiale, *External Extractive Industries Review*, sulla regolamentazione delle attività estrattive di gas, petrolio e minerali.

La Tebtebba, organizzazione degli Indigeni filippini, ha promosso una ricerca indipendente proprio in materia di estrazione, invitando tutte le organizzazioni di nativi, interessate dal fenomeno di redigere rapporti sulla esperienza nei rispettivi territori.

Lo scambio di informazioni e le strette, ma sempre meno unidirezionali, relazioni tra ciò che attiene alla prospettiva locale e ciò che è tipicamente globale diventa forse uno dei campi sui quali intervenire per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Sembra opportuno evidenziare che la interazione tra il locale ed il globale si contraddistingue di due forme: la localizzazione del globale e la globalizzazione del locale<sup>174</sup> e che esistono contraddizioni tra i flussi globali e il controllo dei settori locali.

Ad esempio, il settore dei servizi dell'ecosistema che ricomprende sia i tradizionali prodotti NTFPs, i prodotti culturali che il turismo etnico, risulta incorporato nelle strategie globali formulate in diversi fori internazionali, come la Conferenza di Rio o di Johannesburg, il Protocollo di Kyoto, la cui implementazione viene realizzata a livello nazionale. Le pressioni globali, inoltre possono essere sentite soprattutto attraverso il mercato.

Quindi i due strumenti a disposizione della sfera globale risultano la politica nazionale ed il mercato; se si esamina il turismo in relazione con le popolazioni indigene si possono cogliere le contraddizioni tipiche del nesso globale-locale. Per favorire il turismo, le foreste vengono considerate in modo crescente dalle autorità nazionali la via principale lungo la quale si sviluppano i servizi dell'ecosistema, fattore che arreca una serie di problemi alle comunità che vi abitano. In cambio del loro favore e mediante un sistema di diritti di proprietà, vengono rilasciati loro incentivi tali da renderle attive e promotrici della circolazione dei suddetti servizi. Gli argomenti a carattere antropologico, distributivi ed economico sull'efficienza di tale sistema sono stati espressi nel senso di garantire quei diritti di proprietà agli Indigeni necessari affinché essi siano in grado di offrire i servizi connessi con l'ambiente. La contropartita per gli Indigeni è la fine dell'esclusione dal controllo e dalla gestione della terra. Nella realizzazione dei servizi, tuttavia, vengono privati della vasta disponibilità delle risorse naturali, e non solo, se si considera

---

174 Nathan, D. e Kelkar G., "Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface", p 27.

la sottrazione dei prodotti “culturali” e della conoscenza indigena, come le piante e le erbe mediche.

Lo scambio tra il vantaggio che l'erogazione del servizio realizza e ciò che gli Indigeni mettono a disposizione per l'attuazione del servizio medesimo mette in luce un flusso del tutto ineguale, con costi onerosi per le comunità native.

L'appropriata allocazione dei diritti di proprietà e la commercializzazione dei diversi prodotti realizzati dagli Indigeni diventerebbe la via più efficace per spostare verso il globale il flusso di tali beni, mentre migliorando lo stile di vita a livello locale, si potrebbe conferire un aspetto sostenibile al flusso dei beni indigeni. Dal punto di vista della localizzazione, è necessario operare un cambiamento delle normative nazionali che regolano la gestione dell'ecosistema, sia quelle utilizzate dai dipartimenti forestali che dalle agenzie di agricoltura e di favorire il reinvestimento dei risparmi ottenuti, la quale tecnica fa parte del sistema in cui il ruolo del capitale pubblico internazionale serve a supportare l'esito positivo di una globale gestione sostenibile delle attività economiche, tra le quali la conservazione della biodiversità, la riduzione del surriscaldamento globale, la regolarizzazione dei flussi idrici.

L'esperienza dei sistemi indigeni di controllo della natura, inizialmente finalizzati alla auto-produzione, poi progressivamente improntati a soddisfare la domanda per beni e servizi realizzati, mediante flussi verso il resto del mondo, ha rivelato esiti non meramente negativi. Infatti, l'intervento delle forze di mercato ha incentivato e rafforzato la formazione dell'attività privata, erodendo la gestione comune della terra in quanto del tutto inadeguata per sostenere i ritmi dell'apertura al commercio globale. Da ciò ne è scaturita la riduzione dell'inefficienza nell'uso delle risorse, la crescita degli investimenti e della produzione. Gli svantaggi hanno avuto ad oggetto la progressiva affermazione di ineguaglianze e della formazione di un oligopolio delle risorse, concentrate nelle mani di pochi, a causa della perdita della terra di altri.

In generale, nuove forme di distribuzione dei terreni e altre forme di mezzi di produzione, l'interazione pubblico-privata ed il sistema di welfare pubblico hanno contribuito a dar forma alla privatizzazione, ma attenuando gli schemi del *laissez faire*. Gli studi<sup>175</sup> hanno portato alla conclusione secondo la quale la gestione dei diritti di proprietà degli Indigeni si colloca fuori dai meccanismi non regolati del neo-liberismo, dove il funzionamento degli scambi è lasciato al mercato; esso rende necessari una serie di interventi speciali in ordine alla concessione dei diritti, alla creazione di sistemi di welfare, al meccanismo decisionale, in vista di un equilibrio democratico alternativo alla globalizzazione neo liberale.

---

175 Nathan, D. e Kelkar G., “Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface”, p 31.

Ripercorrendo l'analisi della nozione di "localizzazione" secondo l'approccio di Hines, significativo diventa lo slogan "*Protect Local, Globally*", con il quale vuole intendere il restringimento delle distanze mediante il commercio e l'accesso a determinati beni anche laddove non sono direttamente prodotti. Si pensi alla produzione di tè, caffè, banane, minerali, la cui assenza in determinate parti del mondo ne escluderebbe l'uso ed il godimento. Pertanto il commercio diventa una sorta di correttivo. Lo slogan di Hines, inoltre, enfatizza la "protezione del locale", accettando l'idea di una sorta di discriminazione positiva a favore della sfera locale.

Se si guarda ai prezzi di produzione dei beni e dei servizi, ci si può render conto che i costi dell'energia, persino di quella rinnovabile, dei servizi dell'ambiente e di altri prodotti sono addirittura pari a zero. A partire da ciò, viene giustificata la proprietà dei diritti delle foreste a favore delle comunità indigene che ne gestiscono il controllo. Eliminare alcuni sussidi che contribuiscono a ribassare suddetti costi costituirebbe il primo passo, ma non quello sufficiente, per la promozione di un cambiamento nell'uso delle risorse. In generale, aver privilegiato la produzione locale tramite la via dell'eliminazione dei sussidi ha comportato due conseguenze principali: in primo luogo la perdita di produttività a causa del raddoppiarsi dell'inefficienza che ha ribassato la produzione in molte località; in secondo luogo, l'uscita dai mercati per molti produttori a basso costo nei Paesi in via di sviluppo. Attualmente, i PVS stanno cercando di abbattere le barriere e i dazi doganali per favorire le esportazioni di abbigliamento e di tessuti; tuttavia, senza i sussidi, la maggior parte dei lavoratori ha perso la propria occupazione.

Si consideri che le esportazioni di beni a basso costo è stata la strada che ha assicurato ai lavoratori dei PVS di poter soddisfare le proprie esigenze e quelle relative famiglie. Quello che, secondo Hines, si è ignorato per lungo tempo è stato il fatto che il suddetto meccanismo ha contribuito a radicalizzare la "normale" condizione di sottosviluppo e di sottoccupazione.

In termini sociali, la localizzazione ha due fini primari: il primo è rappresentato dall'arretramento della minaccia di ricollocazione delle industrie che dovrebbe convergere verso la direzione "*low-tech to high tech, from sandals to software*". La ricollocazione non consiste nella perdita di lavoro, ma nello spostamento degli impieghi dai Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo. Ai fini della buona riuscita di questo fine, secondo un punto di vista globale, si dovrebbe procedere ad ammortizzare gli eventuali effetti negativi attraverso misure speciali all'interno di un meccanismo di welfare.

Il secondo obiettivo sociale della ricollocazione è molto controverso perché essa andrebbe a determinare "*the domestic implications for Organisation for Economic Cooperation and*

*Development (OECD) countries of the increased movement of people displaced by globalization's economic failures and its concomitant adverse environmental effects*<sup>176</sup>.

Il fenomeno del *displacement*, al quale, finora, nella sezione conclusiva di specie, non è stato fatto alcun richiamo, entra perfettamente nella dissertazione sul flusso globale-locale, ossia multinazionali e logica di profitto a confronto con le realtà indigene locali, non come fattore indipendente ed autonomo, ma quale risultato sociale della interazione.

Ad un primo stadio, i movimenti delle *displaced peoples* si siano concentrati in quelle regioni dove la ricollocazione industriale non aveva avuto seguito, ad esempio, in Africa, Kurdistan, ecc. Successivamente, le aree di ricollocazione in Malesia e Thailandia sono diventate esse stesse zone di destinazione per masse di migranti. Quindi, *“to the extent that relocation of industry takes place it in fact reduces migration, and thus the domestic consequences for OECD countries of increased movement of people”*<sup>177</sup>. La questione diventa se ci può opporre all'incremento dei movimenti di persone. Il diritto a migrare alla ricerca di un miglior stile di vita e di altre opportunità costituisce a tutti gli effetti un diritto umano. Quello che bisognerebbe chiarire è di definire meglio le modalità entro le quali le persone possono migrare, ossia dalla condizione economica dalla quale cercano di scappare e le capacità che hanno sviluppato prima di migrare.

Infine, sebbene il localismo regionale pone uno stage di competizione inter-regionale, nel quale un gruppo si trova ad opporsi all'altro, il localismo prospettato dallo studio di Hines va a riflettersi su di una certa competizione a livello globale. Concludendo, la soluzione non è l'isolamento delle variabili globali da quelle locali, ma cambiare i termini di interazione. La sicurezza dei diritti di proprietà sulle risorse naturali degli Indigeni, nonché il parallelo principio di sviluppo sostenibile, derivano proprio dalla corretta gestione delle risorse, la quale sarà determinante per modificare le condizioni medesime di interazione del locale, le popolazioni indigene, con il globale, consentendone l'inserimento nei flussi globali e l'evoluzione neo-liberale delle relative economie.

---

176 Hines, C., *Localization: A global manifesto*, London: Earthscan Press, 2000, cit. in Nathan, D. e Kelkar G., *“Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface”*, p 34.

177 Hines, C., *Localization: A global manifesto*, London: Earthscan Press, 2000, cit. in Nathan, D. e Kelkar G., *“Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface”*, p 34.

## BIBLIOGRAFIA

- 5th WTO Ministerial Conference**, Cancun, Quintana Roo, Mexico, 12 September 2003, “The International Cancun Declaration of Indigenous Peoples”, in Australian Indigenous Law Reporter, [www.austlii.edu.au](http://www.austlii.edu.au)
- Alipio M.E.M., Arthur D.**, “A report on the people and environment in the Central Cordillera Region of the Philippines”, May 2006
- Altarelli V.**, Indigenous Peoples and Migrations: Rights and Entitlements, Seminario, 11 Maggio 2009
- ANGOC**, International Land Coalition, MISEREOR and actionaid, “Securing the right to Land. A CSO Overview on Access to Land in Asia, 2009.
- ANGOC**, Policy Discussion Paper, “Asian NGO Perspectives on Agrarian Reform & Access to Land”, 2005
- Amnesty International**, “Imprese, Diritti Umani e Povertà”, maggio 2009
- Bengwayan A. e Bolinget W.**, “Impacts of large scale gold mining on indigenous women in Benguet, Cordillera, Philippines”, for Cordillera Peoples Alliance in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines
- Bruce, J.**, “Indigenous Youth”, in Oxfam “Highly affected, rarely considered”
- Cestim-MLAL**, “Premesse storiche degli attuali flussi migratori” in “Materiali didattici sull’immigrazione”, Scheda n°3
- Conisbee M. e Simms A.**, “Environmental Refugees. The Case for Recognition”, nef pocketbooks, 2003
- Doyle C.**, “Philippines Indigenous Peoples Engagement with International Mechanisms & Networks”, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines
- Downing T. E.**, “Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displaced Resettlement”, in MMSD, April 2002
- Goldstein, A.**, “Le multinazionali” , ed. Il Mulino, Bologna, 2007
- Hebertson K.**, “Engaging Indigenous Communities in Extractive Projects” for World Resources Institute, Washington, in International Conference on Extractive Industries and Indigenous Peoples, March 23-25, 2009, Philippines
- Howitt. R, Connel e Hirsch. P.**, “Resources, Nations and Indigenous Peoples” Oxford University Press, 1996

**Hughies, M.**, “Indigenous Rights in the Philippines: Exploring the Intersection of Cultural Identity, Environment and Development”, in Georgetown International Environmental Law Review, 2000.

**IFAD**, “IFAD policy on Engagement with Indigenous People”, 4 August 2009

**IFAD**, “Poblaciones indigenas y desarrollo sostenible”, doc. tematico, Febrero 2003

**IFAD**, “The indigenous Peoples Assistance Facility. A promising new link between grassroots indigenous peoples’ organizations and the international community”

**IFAD**, “Brainstorming workshop: indigenous and tribal peoples’ perspectives on selected IFAD-funded projects”, Workshop report, Rome, 2005

**IFAD**, 2006 Annual Meeting, Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues

**IFAD, ICIMOD and Tebtebba**, “First International Decade of the World’s Indigenous People in Asia , 1995-2004”, November 2007

**ILC**, “Biennial Report 2007-2009 of the International Land Coalition”

**ILO**, “NEWSLETTER. Indigenous and Tribal Peoples, 2008

**ILO**, “Including indigenous peoples in poverty reduction strategies. A practice Guide based on experiences from Cambodia, Cameroon and Nepal, 2008

**McKay D.**, “Rethinking Indigenous Place: Igorot Identity and Locality In the Philippines”, in the Australian Journal of Anthropology, 2006, Vol. 17.

**Nathan, D. e Kelkar G.**, “Globalization and Indigenous peoples in Asia. Changing the local-global interface”

**Navaretti, G. e Venables, A.** “Le multinazionali nell’economia mondiale”, ed. Il Mulino, Bologna, 2006

**Norwegian Refugee Council**, “Internally Displaced People. A Global Survey”, Earthscan publications, London, 2002

**O’Faircheallaigh, C.**, “Indigenous People and Mineral Taxation Regimes”, 1999

**Refugee Studies Centre**, “Environmentally Displaced People”, Oxford

**Sciso, E.**, “Appunti di Diritto Internazionale dell’Economia”, Giappichelli ed., Torino, 2007

**Stiglitz, J.** “La globalizzazione che funziona”, ed. Einaudi, 2006

**Tebtebba Foundation**, “Indigenous peoples and the world summit on sustainable development”, 2003

**Tebtebba Foundation**, “Extrayendo promesas: pueblos indigenas, industria extractivas y el Banco Mundial”, 2003

**Tebtebba**, “The Myth of Sustainable and Responsible Mining”, in *Indigenous Perspectives*, Vol. V, N° 1, 2002

**Tebtebba**, “Making the MDGs relevant for Indigenous Peoples”, in *Indigenous Perspectives*, Vol. VII, N° 1, 2005

**Tebtebba**, “Data Disaggregation for Indigenous Peoples”, in *Indigenous Perspectives*, Vol. VIII, N°2, 2008

**Tebtebba**, “IPs of the Philippines: Addressing TK, Food Security, Mining & GMOs, In *Indigenous Perspectives*, Vol. VII, N° 2, 2008

**Tebtebba**, “Biofuels, Forests and Climate change”, in *Indigenous Perspectives*, Vol. IX, N°1&2, 2008

**Tigno J.**, “Migration and Violent Conflict in Mindanao”, in *Population Review*, Vol. 45, 2006.

**Tomei, M.**, “Indigenous and Tribal People: An ethnic audit of selected poverty reduction strategy papers”, ILO, Geneva, 2005.

**UN**, E/CN.4/1998/53/Add. 2, “UN Guiding principles on internal displacement”.

**UNHCR**, *Statistics from the UN High Commissioner for Refugees*, May 2002

**UN Permanent Forum on Indigenous Issues**, Report on the eighth session, 18-29 May 2009, NY

**Wouriyu, A.**, “Colombia: Licence to plunder”, in *Extracting Promises, Indigenous Peoples, Extractive Industries & World Bank*, 2nd edition, ed. Tebtebba Foundation, Baguio City, Philippines, 2005