



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.6.2002
COM(2002) 291 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Toetsing van de vorderingen bij de samenwerking met autochtone bevolkingsgroepen

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Toetsing van de vorderingen bij de samenwerking met autochtone bevolkingsgroepen

INHOUD

Inleiding.....	3
1. Tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de resolutie	4
1.1. Aanbevelingen van de resolutie van de Raad en het werkdocument van de Commissie.....	4
1.2. Mogelijkheden en uitdagingen in verband met de implementatie van de resolutie	4
2. Vorderingen bij de implementatie van de resolutie.....	5
2.1. Integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in beleidslijnen, programma's en projecten	6
2.2. Overleg met autochtone bevolkingsgroepen.....	13
2.3. Steun voor autochtone bevolkingsgroepen in prioritaire gebieden.....	16
3. Verder vereiste maatregelen.....	18
4. Conclusies	20

Inleiding

De Europese Unie is van oordeel dat het opbouwen van partnerschappen met autochtone bevolkingsgroepen van essentieel belang is voor de verwezenlijking van de doelstellingen armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en versterking van het respect voor mensenrechten en democratie. De EU heeft in de afgelopen jaren haar beleidskader en positieve maatregelen ter bevordering en bescherming van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen aanzienlijk uitgebreid, en het Europees Parlement en de Raad hebben een belangrijke rol bij de ontwikkeling van die steun gespeeld.

In juni 1997 heeft de Raad Ontwikkeling de Commissie verzocht een beleidsdocument voor te leggen over de samenwerking met en steun voor autochtone bevolkingsgroepen en in mei 1998 heeft de Commissie een werkdocument voorgesteld (“het werkdocument”) met algemene richtsnoeren ter ondersteuning van autochtone bevolkingsgroepen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de lidstaten¹. Het engagement van de EU voor die steun is bevestigd in een resolutie van de Raad Ontwikkeling van november 1998 (“de resolutie”), waarin de Commissie wordt verzocht samen met de lidstaten en in samenwerking met autochtone bevolkingsgroepen middelen uit te werken voor de praktische tenuitvoerlegging van het in het werkdocument uitgestippelde beleid². In de resolutie wordt ook gevraagd dat de Commissie bij de Raad verslag uitbrengt in de vorm van een evaluatie van de vorderingen bij de samenwerking met autochtone bevolkingsgroepen.

Dit verslag bevat die evaluatie. Hoewel het verslag oorspronkelijk in het laatste kwartaal van 2000 had moeten worden ingediend, was er meer tijd nodig om het volledig af te werken. Zo heeft de hervorming van het beheer van de buitenlandse bijstand, die weliswaar de basis voor een efficiëntere steunverlening heeft gelegd, geleid tot een uitgebreide reorganisatie van de Commissiediensten met een belangrijk effect op de geplande activiteiten, onder meer betreffende de steun voor autochtone bevolkingsgroepen. Bijkomende overwegingen houden verband met de uitgebreide research die nodig was om de projectinformatie in verband met autochtone bevolkingsgroepen te vinden. Aangezien er bij de Commissie geen centrale gegevensbank bestaat betreffende maatregelen voor autochtone bevolkingsgroepen en er in vele projecten niet systematisch wordt verwezen naar het effect op deze groepen, waren substantiële coördinatie- en analysewerkzaamheden vereist om na te gaan in welke mate verschillende maatregelen, die door diverse diensten van de Commissie uit hoofde van uiteenlopende begrotingsinstrumenten worden beheerd, een weerslag hebben op autochtone bevolkingsgroepen.

Bij de opstelling van dit verslag heeft de Commissie niet alleen met haar eigen delegatiepersoneel maar ook met organisaties van autochtone bevolkingsgroepen uitgebreid overleg gepleegd om na te gaan wat hun standpunt over de vorderingen ter plaatse is. Gezien de oorspronkelijke termijn van de geplande evaluatie en de aard van de betrokken research is het verslag toegespitst op de activiteiten die de Commissie voor financiering in de periode 1998-2000 heeft vastgesteld. In het rapport wordt de nadruk gelegd op de belangrijkste

¹ Werkdocument van de Commissie van 11 mei 1998 inzake steunverlening aan autochtone bevolkingsgroepen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en haar lidstaten, SEC(1998) 773 definitief.

² Resolutie van de Raad Ontwikkeling van 30 november 1998 betreffende autochtone bevolkingsgroepen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de lidstaten, 13461/98 (niet in NL beschikbaar)

aanbevelingen in de resolutie en het werkdocument en op de mogelijkheden en problemen die bij de verwezenlijking van deze doelstellingen aan het licht zijn gekomen. Tegen die achtergrond wordt in het verslag aangegeven welke vorderingen tot nog toe zijn behaald en welke werkzaamheden nog moeten worden verricht.

1. TENUITVOERLEGGING VAN DE DOELSTELLINGEN VAN DE RESOLUTIE

1.1. Aanbevelingen van de resolutie van de Raad en het werkdocument van de Commissie

De resolutie erkent het belang dat autochtone bevolkingsgroepen hechten aan het vormgeven van hun eigen sociale, economische en hun culturele ontwikkeling en culturele identiteit: hun “zelfontplooiing”. Zij onderstreept de positieve bijdrage van autochtone bevolkingsgroepen tot het ontwikkelingsproces maar ook hun specifieke kwetsbaarheid en het risico dat ontwikkelingsprogramma’s nadelig voor hen kunnen zijn. In de resolutie wordt een oproep gedaan om de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen sectoroverschrijdend op alle niveaus in de ontwikkelingssamenwerking te integreren, met inbegrip van de beleidsdialoog met de partnerlanden. Daarnaast wordt voorgesteld de capaciteit van organisaties van autochtone bevolkingsgroepen om daadwerkelijk deel te nemen aan de planning en implementatie van ontwikkelingsprogramma’s te versterken. Een essentiële aanbeveling van de resolutie is dat de Commissie praktische methoden ontwikkelt voor de tenuitvoerlegging van het omvattend beleid dat in het werkdocument is uitgestippeld.

De resolutie en het werkdocument samen bevatten concrete richtsnoeren voor de steun aan autochtone bevolkingsgroepen door de Gemeenschap en de lidstaten. Het gaat daarbij onder meer om het integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in beleidslijnen, programma’s en projecten; het raadplegen van autochtone bevolkingsgroepen over beleidslijnen en activiteiten die een weerslag op hen hebben en het ondersteunen van die groepen in essentiële sectoren. Die richtsnoeren worden nader uiteengezet in deel 2 hierna, samen met een evaluatie van de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de doelstellingen.

1.2. Mogelijkheden en uitdagingen in verband met de implementatie van de resolutie

Vanaf 1998 heeft de Commissie een periode van grote veranderingen doorgemaakt, en dit heeft ook een weerslag gehad op het tempo van de verwezenlijkingen van de doelstellingen in de resolutie. De reorganisatie van de Commissiediensten in aansluiting op de hervorming van het beheer van de buitenlandse bijstand vormde tegelijk een unieke mogelijkheid en een krachtige uitdaging³. Met de hervorming zijn verrekende wijzigingen van de programmering van de bijstand en het projectbeheer voorgesteld, waardoor de projectcyclus in één enkele nieuwe dienst, EuropeAid, werd ondergebracht en meer beheerstaken aan de delegaties werden toegewezen. Dit proces vormde een grootscheepse administratieve onderneming, met inbegrip van de overplaatsing van personeel tussen de diensten en het uittekenen van een nieuwe bevoegdheidsverdeling over de verschillende diensten. Deze diepgaande herziening heeft evenwel de gelegenheid geboden om de bijstandsverlening te stroomlijnen, de communicatielijnen tussen de Commissiediensten te verbeteren en de deskundigheid inzake essentiële horizontale kwesties zoals autochtone bevolkingsgroepen te consolideren.

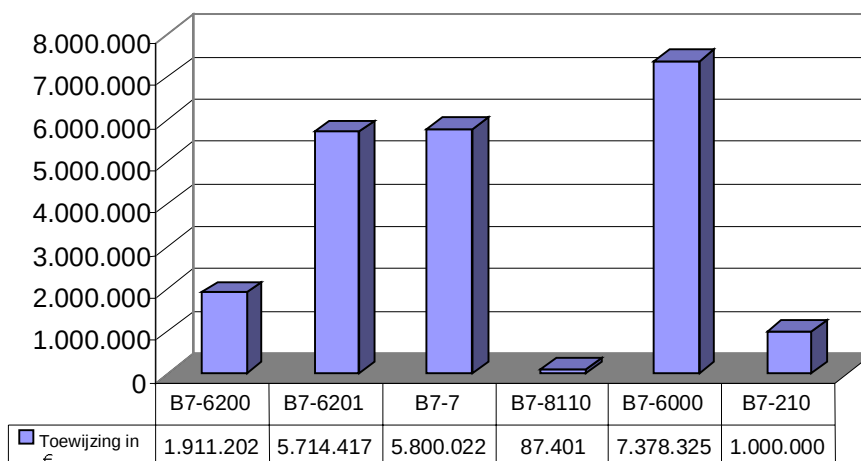
³ Zie: http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm

Het feit dat dit een relatief nieuw beleidsterrein voor de EU is, vormde een bijkomende uitdaging bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de resolutie. Om een aanvang te maken met het integreren van een dergelijk onderwerp in het grote aantal beleidslijnen en programma's van de EU was een systematische evaluatie nodig, ten eerste van het grote aantal activiteiten waarbij al rekening wordt gehouden met het aspect autochtone bevolkingsgroepen en ten tweede van die activiteiten die een mogelijk effect op deze groep kunnen hebben. Gezien de afwezigheid van een centrale gegevensbank over maatregelen betreffende autochtone bevolkingsgroepen, het ontbreken van een duidelijke en consequente verwijzing naar deze groep in projectbeschrijvingen en de wisselende administratieve bevoegdheden voor de desbetreffende projecten en programma's, was uitgebreid methodisch onderzoek nodig om het "acquis" in deze sector te ontdekken. Het wijzigende karakter van dit terrein bood de Commissie evenwel tegelijk de gelegenheid om bij haar implementatie van de resolutie hoog te mikken, uitgebreid overleg met de autochtone bevolkingsgroepen te plegen en financiële steun voor een brede waaier aan research- en proefprojecten te verlenen om de meest geschikte activiteiten te helpen omschrijven.

2. VORDERINGEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN DE RESOLUTIE

In de eerste plaats is het van belang een overzicht te hebben van de omvang van de activiteiten van de Commissie ten behoeve van autochtone bevolkingsgroepen en de verschillende betrokken instrumenten. Van 1998 tot 2000 is onder meer uit de volgende begrotingslijnen 21,9 miljoen euro toegekend voor projecten die direct ten gunste van autochtone bevolkingsgroepen komen: B7-6000 (cofinanciering met NGO's); B7-6200, B7-6201 en B7-8110 (milieu en tropische bossen); B7-7 (EIDHR- democratie en mensenrechten) en de begrotingslijn ECHO B7-210. Hoewel maatregelen op grond van bijvoorbeeld EIDHR geen deel uitmaken van de traditionele ontwikkelingssamenwerking, vormen zij een aanvulling daarop en leveren ze een significante bijdrage tot de bevordering en bescherming van de rechten van allochtone bevolkingsgroepen.

Toewijzing naar begrotingsinstrument 1998-2000



Hierna wordt punt voor punt in detail uiteengezet hoever de Commissie is gevorderd op de belangrijkste terreinen die in de resolutie en het werkdocument zijn aangegeven. In de resolutie en het werkdocument worden concrete richtsnoeren voorgesteld voor de steun aan autochtone bevolkingsgroepen door de Gemeenschap en de lidstaten, zoals het integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in beleidslijnen, programma's en projecten, het

raadplegen van autochtone bevolkingsgroepen over beleidslijnen en activiteiten die een weerslag op hen hebben en het verlenen van steun aan autochtone bevolkingsgroepen in essentiële sectoren.

2.1. Integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in beleidslijnen, programma's en projecten

- Integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in procedures, richtsnoeren en handleidingen

De Commissie heeft in het algemeen de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen met succes geïntegreerd in een reeks uiteenlopende verordeningen, proceduredocumenten en richtsnoeren. Zo zijn de maatregelen ten behoeve van autochtone bevolkingsgroepen uitdrukkelijk opgenomen in onder meer de verordening betreffende de integratie van het milieuaspect in het ontwikkelingsproces, de verordening betreffende cofinanciering met NGO's en de verordening betreffende mensenrechten⁴.

In de herziene handleiding voor milieu-integratie ("Environmental Integration Manual") zal worden onderstreept dat het van groot belang is bij de uitwerking van projecten rekening te houden met de eisen en rechten van autochtone bevolkingsgroepen op specifieke geografische gebieden zoals beschermde zones en kwetsbare milieugebieden, de noodzaak om de effecten van projecten op de levenswijze en de waarden van autochtone gemeenschappen na te gaan en de kennis van autochtone gemeenschappen te beschermen⁵. In de handleiding wordt de nadruk gelegd op het belang van de biodiversiteit voor ontwikkelingsprojecten en autochtone bevolkingsgroepen. De Commissie is ervan overtuigd dat biodiversiteit en de productiviteit van natuurlijke ecosystemen van essentieel belang zijn voor de bestaansmiddelen van vele autochtone bevolkingsgroepen. In haar mededeling over het biodiversiteitsactieplan voor economische en ontwikkelingssamenwerking verklaart de Commissie dat meer steun nodig is om de rechten van plaatselijke en autochtone gemeenschappen te vrijwaren en hen de voordelen van de steun te laten plukken⁶.

Bossen zijn van grote culturele betekenis voor autochtone bevolkingsgroepen en van vitaal belang voor hun levensonderhoud. In de mededeling van de Commissie over bossen en ontwikkeling wordt gesteld dat autochtone bevolkingsgroepen moeten worden betrokken bij de beleidsuitstippeling en de tenuitvoerlegging van maatregelen⁷. In de mededeling wordt voorgesteld dat in communautaire maatregelen ook de volgende elementen worden opgenomen: steun voor de erkenning van de gewoonterechten van autochtone bevolkingsgroepen, bevordering van voorlichting, uitwisseling van ervaringen en onderzoek betreffende pachtstelsels en eigendomsrechten van autochtone bevolkingsgroepen. De Commissie heeft eveneens richtsnoeren voor bossen in duurzame ontwikkeling gepubliceerd, waarin duidelijk wordt gesteld dat ecosystemen en biodiversiteit slechts kunnen worden beschermd indien er een consensus onder alle betrokkenen bestaat, met inbegrip van de

⁴ Verordening (EG) Nr. 2493/2000 van de Raad van 7 november 2000, PB L 288 van 15/11/2000; Verordening (EG) Nr. 1658/98 van de Raad van 17 juli 1998, Verordeningen 975/99 en 976/99 van de Raad van 29 april 1999, PB L 120 van 8 mei 1999

⁵ De nieuwe ontwerp-handleiding met als titel "het integreren van het milieuaspect in de ontwikkelings- en economische samenwerking" is opgesteld door het DG ontwikkeling en zal de "Milieueffectenbeoordeling – Richtsnoer "van april 1997 vervangen

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Biodiversiteitsactieplan voor economische en ontwikkelingssamenwerking, COM (2001) 162

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over bossen en ontwikkeling: de aanpak van de Europese Gemeenschap, COM (1999) 554

autochtone gemeenschappen die de bossen bewonen⁸. In de richtlijnen wordt bevestigd dat de Gemeenschap in geen geval financiële steun zal verstrekken voor het verdrijven van autochtone bevolkingsgroepen en wordt voorgesteld dat de steun zich toespitst op het ontwikkelen van opleidingsmaterialen die aan de plaatselijke omstandigheden zijn aangepast en voortbouwt op inheemse kennis en praktijken die, voorzover toepasselijk, in de uitwerking van de projecten moeten worden geïntegreerd.

In haar werkdocument over het integreren van het milieuaspect in de economische en ontwikkelingssamenwerking van de EG formuleert de Commissie beleidskeuzes en technische aanbevelingen om het milieueffect van ontwikkelingsactiviteiten te beperken en stelt zij voor strategieën voor duurzame vormen van levensonderhoud op te nemen in het sectoraal beleid, de strategieën en de programma's van de partnerlanden⁹. Het document citeert als relevante voorbeelden het bevorderen van systemen voor het beheer van de natuurlijke hulpbronnen door basisorganisaties en het bevorderen van een eerlijke toegang tot en gebruik van hulpbronnen, in het bijzonder door autochtone bevolkingsgroepen. De zorg voor autochtone bevolkingsgroepen is ook opgenomen in de richtsnoeren van de Commissie over ontwikkelingssamenwerking betreffende duurzame watervoorraden¹⁰. In de richtsnoeren wordt voorgesteld dat bij de projecten rekening wordt gehouden met plaatselijke kennis, culturele waarden en autochtone praktijken. De nadruk wordt daarbij gelegd op de waarde van de samenwerking tussen internationale NGO's als operationele partner en plaatselijke NGO's en organisaties van autochtone bevolkingsgroepen. De Gemeenschap heeft financiële steun verstrekt voor de verspreiding van deze richtsnoeren in de ACS-landen¹¹.

Het integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen gaat verder dan de beleidslijnen en programma's van de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Het Europees Initiatief voor democratie en mensenrechten (EIDHR), hoofdstuk B7-7 van de EU-begroting, heeft een belangrijke bijdrage geleverd tot het bevorderen en beschermen van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen. Tussen 1998 en 2000 is een bedrag van 5,8 miljoen euro toegekend voor projecten ter ondersteuning van autochtone bevolkingsgroepen. Het belang van dit aspect voor EIDHR is opnieuw bevestigd in de mededeling van de Commissie over de rol van de EU bij het bevorderen van mensenrechten en democratie in derde landen (de mededeling over mensenrechten)¹². In de mededeling over mensenrechten wordt de bestrijding van discriminatie van autochtone bevolkingsgroepen als een belangrijke thematische prioriteit voor 2002 en op middellange termijn aangemerkt. Die doelstelling komt

⁸ Guidelines for forest sector development co-operation: Forests in Sustainable Development, Volume 1, Strategic Approach, European Commission, Catalogue Number CF-62-96-001-C, beschikbaar op <http://europa.eu.int/comm/development/forests/en/entc.htm>

⁹ Werkdocument van de Commissie over het integreren van het milieuaspect in de economische en ontwikkelingssamenwerking van de EG, SEC (2001) 609, Brussel, 10.4.2001

¹⁰ Guidelines for water resources development cooperation - Towards sustainable water resources management (richtsnoeren voor duurzaam waterbeheer), Europese Commissie, 1998, Catalogusnummer: CF-16-98-966-EN-C, beschikbaar op: http://europa.eu.int/comm/development/publicat/water/en/frontpage_en.htm (niet in het Nederlands beschikbaar)

¹¹ HR Wallingford Ltd, 'Verspreiding van de richtsnoeren voor ontwikkelingssamenwerking inzake waterreserves', projectnummer 98-24/ENV/VII, begrotingslijn B7-6200

¹² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Rol van de Europese Unie bij de bevordering van de mensenrechten en de democratisering in derde landen, 8 mei 2001, COM(2001) 252

ook tot uiting in het programmeringsdocument voor EIDHR, waarin 15 miljoen euro voor die activiteiten over de periode 2002-2004 wordt uitgetrokken¹³.

- Integratie van het aspect autochtone bevolkingsgroepen in de beleidsdialoog met begunstigde landen

De EU heeft werk gemaakt van het voorstel in de resolutie om het aspect autochtone bevolkingsgroepen op te nemen in de beleidsdialoog met de partnerlanden. Zo bijvoorbeeld zijn de partijen op de top van de EU en Latijns-Amerika in juni 1999 (de top van Rio) overeengekomen gezamenlijk programma's uit te voeren en nationale maatregelen vast te stellen om:

‘de rechten van inheemse volken, met inbegrip van hun recht om op voet van gelijkheid deel te nemen aan en te profiteren van de kansen en voordelen van de politieke, economische en sociale ontwikkeling, te bevorderen en te beschermen, onder volledige eerbiediging van hun identiteit, cultuur en tradities.’¹⁴

De partijen zijn voorts overeengekomen de samenwerking te bevorderen die tot doel heeft autochtone bevolkingsgroepen in staat te stellen op grotere schaal deel te nemen aan de planning en tenuitvoerlegging van sociale en economische ontwikkelingsprogramma's¹⁵. Ook in de raamovereenkomst inzake samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Overeenkomst van Cartagena en de lidstaten daarvan, de Republiek Bolivia, de Republiek Colombia, de Republiek Ecuador, de Republiek Peru en de Republiek Venezuela, wordt de nadruk gelegd op het belang van de bevordering en bescherming van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen¹⁶.

Ook bij de EU-dialoog in het kader van de conferentie over de Noordelijke dimensie (een dialoog over het buitenlands en grensoverschrijdend beleid van de Europese Unie betreffende het Oostzeegebied, het Noordpoolgebied en Noordwest-Rusland) is de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen ter sprake gebracht. Op de conferentie van Helsinki in november 1999 is uitdrukkelijk verwezen naar de groeiende aandacht voor autochtone bewoners van het Noordpoolgebied bij de samenwerking in verband met de Noordelijke dimensie¹⁷. De ministers van buitenlandse zaken waren het erover eens dat rechten en belangen van de autochtone bewoners van het Noordpoolgebied moeten worden gerespecteerd, en hebben daarbij met name verwezen naar het milieu en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De EU onderhoudt ook regelmatig een beleidsdialoog met Canada. In het kader van de toekomstige samenwerking zijn de Europese Commissie en Canada overeengekomen na te denken over het gezamenlijk ondersteunen van een conferentie en een aantal aanverwante

¹³ Programmeringsdocument 2002-2004 van het Europees Initiatief voor democratie en mensenrechten, 07/12/2001, SG-referentie: E/2001/2728

¹⁴ Verklaring van Rio de Janeiro, paragrafen 3,16, zie:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm
¹⁵ ibid, paragrafen 35,44

¹⁶ Raamovereenkomst inzake samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Overeenkomst van Cartagena en de lidstaten daarvan, artikel 20, Publicatieblad L 127 van 29/04/1998, blz. 0011 - 0025)

¹⁷ Conferentie van ministers van buitenlandse zaken over de Noordelijke dimensie, Helsinki, 11-12 november 1999, Conferentieverslag beschikbaar op:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm

activiteiten over de samenhang tussen bosbouw, duurzame ontwikkeling en autochtone bevolkingsgroepen¹⁸.

Ook de dialoog in het kader van onderhandelingen over nationale strategiedocumenten en nationale indicatieve programma's mag niet worden verwaarloosd. In die documenten, bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking tussen de EU en Botswana, worden specifieke vormen van steunverlening, onder meer capaciteitsopbouw ten behoeve van organisaties van autochtone bevolkingsgroepen, nader vastgelegd¹⁹. In het Nationaal Strategiedocument en het Nationaal Indicatief programma voor Brazilië wordt de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen aangemerkt als een horizontaal aandachtspunt binnen het programma armoedebestrijding in het Noorden en het Noordoosten²⁰. Ook in het Nationaal Strategiedocument en het Nationaal Indicatief Programma voor Paraguay wordt de aandacht gevestigd op schendingen van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen, die:

“...het kwetsbaarst zijn en achteruitgesteld zijn op het gebied van gezondheid, onderwijs, werkgelegenheid, grond, en sociale integratie”.

In het kader van de financiële en technische samenwerking in dat programma gaat specifieke steun naar autochtone bevolkingsgroepen en boerengemeenschappen in Chaco en naar gedecentraliseerde projecten voor watervoorziening ten behoeve van autochtone en rurale gemeenschappen.

In regionaal verband verbindt de kaderovereenkomst voor samenwerking met de Republieken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama de partijen tot het creëren van samenwerking voor de instandhouding van de biodiversiteit, onder meer gebaseerd op de belangen van autochtone bevolkingsgroepen²¹.

In regionaal verband verbindt de kaderovereenkomst voor samenwerking met de Republieken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama, de partijen tot het creëren van samenwerking voor de instandhouding van de biodiversiteit, onder meer gebaseerd op de belangen van autochtone bevolkingsgroepen²². Ook in de partnerschapsovereenkomst met Mexico²³ is samenwerking betreffende sociale zaken en armoede ten behoeve van autochtone bevolkingsgroepen opgenomen.

De EU brengt ook de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen ter sprake op internationale fora zoals de VN-Commissie voor mensenrechten en de algemene vergadering van de VN. Op de 57^{ste} bijeenkomst van de VN-Commissie voor mensenrechten heeft het EU-voorzitterschap onderstreept dat de mensenrechten van autochtone bevolkingsgroepen onder alle

¹⁸ Top EU-Canada, Stockholm, 21 juni 2001, Conferentieverslag beschikbaar op: http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum06_01/north.htm

¹⁹ Beschikbaar op: http://www.cc.cec/home/dgserve/dev/iqsg/files/orig_csp/bw_csp.pdf

²⁰ Beschikbaar op: http://www.cc.cec/home/dgserve/dev/iqsg/files/orig_csp/bv_csp.pdf

²¹ Kaderovereenkomst voor samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama, PB L 063

²² Kaderovereenkomst voor samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama, PB L 172 van 30.06.1986

²³ Overeenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Mexicaanse Staten, anderzijds - PB L 276 van 28/10/2000

omstandigheden volledig moeten worden gerespecteerd²⁴. De EU heeft in het bijzonder de Mexicaanse regering aangemoedigd haar maatregelen om een eind te maken aan de discriminatie van autochtone bevolkingsgroepen verder op te voeren en zich actief in te zetten voor de volledige naleving van hun mensenrechten. Op die bijeenkomst hebben alle EU-landen een resolutie van Denemarken gesteund waarin aan ECOSOC (Economische en Sociale Raad van de VN) de oprichting van een permanent forum voor autochtone bevolkingsgroepen wordt aanbevolen.

In wereldverband neemt de EU actief deel aan de werkzaamheden van de open ad-hoc werkgroep voor artikel 8 (j) van het Biodiversiteitsverdrag en aanverwante bepalingen. Op grond van dat artikel dienen de partijen zich in te zetten voor het respect voor en de bescherming en instandhouding van kennis, innovaties en gewoonten van autochtone en plaatselijke gemeenschappen die de belichamingvormen van traditionele levenswijzen die van belang zijn voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit. De werkgroep ad-hoc heeft vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van het werkprogramma, onder meer door de goedkeuring van ontwerp-aanbevelingen voor het uitvoeren van evaluaties van de culturele, ecologische en sociale effecten van projecten waarvan de uitvoering gepland is op of die waarschijnlijk een effect zullen hebben op heilige plaatsen of gronden of wateren die traditioneel door autochtone en plaatselijke gemeenschappen worden bewoond of gebruikt. De EU heeft een doorslaggevende bijdrage geleverd tot het bereiken van dit resultaat.

Nog steeds in het kader van het Biodiversiteitsverdrag is de EU een van de meest actieve deelnemers geweest bij het uitwerken van de ontwerp-richtsnoeren van Bonn inzake toegang tot genetische hulpbronnen en een rechtvaardige en billijke verdeling van de voordelen van het gebruik daarvan. Die richtlijnen omvatten alle genetische hulpbronnen en daarmee verband houdende traditionele kennis, innovaties en gewoonten die onder het Biodiversiteitsverdrag vallen. Zij hebben tot doel ervoor te zorgen dat de beginselen van “voorafgaande geïnformeerde toestemming” en “onderling overeengekomen voorwaarden” terdege worden nageleefd wanneer wordt getracht toegang te verkrijgen tot genetische hulpbronnen of traditionele kennis van autochtone bevolkingsgroepen of plaatselijke gemeenschappen²⁵.

- Systematische controle van projecten die een weerslag op autochtone bevolkingsgroepen hebben

Controle en evaluatie zouden een essentieel onderdeel van iedere projectcyclus moeten vormen. In de mededeling over mensenrechten wordt het cruciaal belang onderstreept van het controleren, beoordelen en evalueren van het effect van projecten en wordt vastgesteld dat de Commissie een methodologie voor de beoordeling van de mensenrechteneffecten van samenwerkingsprojecten en -programma's zal uitwerken en het effect van afzonderlijke programma's en projecten op mensenrechten zal controleren, waarbij vanzelfsprekend ook de rechten van autochtone bevolkingsgroepen zijn inbegrepen. De richtsnoeren van de Commissie voor duurzaam waterbeheer bepalen dat in projecten indicatoren van sociale effecten en middelen voor het controleren en analyseren daarvan moeten worden aangegeven en dat er systemen moeten worden vastgesteld om de sociale, economische en ecologische

²⁴ Verklaring van het EU-voorzitterschap bij punt 7, 57^{ste} bijeenkomst VN-Commissie voor mensenrechten, 19 maart –27 april 2001

²⁵ Beide bovengenoemde aanbevelingen en de richtsnoeren van Bonn moeten definitief worden goedgekeurd door de zesde conferentie van de partijen bij het Biodiversiteitsverdrag in april 2002 in Den Haag

effecten van een project te controleren. Dit vereist dat passende prestatie-indicatoren voor de evaluatie van projecten tijdens de implementatie en de daaropvolgende werking duidelijk zijn omschreven. Ook in de mededeling over het biodiversiteitsactieplan wordt gewezen op de noodzaak van effectenbeoordeling en wordt meer in het bijzonder voorgesteld de capaciteit van nationale en plaatselijke instellingen voor het uitvoeren en evalueren van milieueffectenbeoordelingen op te bouwen teneinde ervoor te zorgen dat de biodiversiteit in de verschillende beleidslijnen en programma's wordt geïntegreerd.

In de handleiding milieu-integratie van de Commissie zal de nadruk worden gelegd op het belang om het effect van projecten te controleren teneinde na te gaan of zij een negatief of diepgaand effect op het grondgebruik, de levenswijze en waarden van de gemeenschappen en de autochtone bevolkingsgroepen hebben. Het bevat een gedetailleerde methodologie voor het omschrijven van de effecten op de "uitgangssituatie van het milieu". Negatieve effecten op autochtone gemeenschappen kunnen onder meer zijn verlies van grond, verlies van bestaansmiddelen, wijziging of verlies van traditionele rechten en gewoonten en onvrijwillige hervestiging. In de handleiding wordt duidelijk gesteld dat gedurende de volledige projectcyclus controles dienen plaats te vinden om de uitgangssituatie van het milieu en de potentiële en feitelijke effecten van projecten vast te stellen en eventuele verzachtende of compenserende maatregelen voor negatieve effecten uit te werken.

Het controleren van projecten die een effect op autochtone bevolkingsgroepen hebben is een van de basistaken van het steunpunt ad-hoc binnen de Commissie, zoals uiteengezet in deel 2 hierna.

- Opleiding van personeel in de Commissie en de lidstaten over relevante thematische en geografische kwesties

Opleiding is nodig om het Commissiepersoneel beter in staat te stellen specifieke mensenrechtenkwesties te behandelen, met inbegrip van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen, en zou ertoe moeten strekken de informatie vanuit de delegaties over programma's en projecten die een weerslag op autochtone gemeenschappen hebben, te verbeteren. De delegaties die bij de opstelling van dit verslag zijn geraadpleegd (zie punt 2.1.5) hebben uitdrukkelijk te kennen gegeven dat zij duidelijker wensen te worden geïnformeerd over autochtone kwesties en dat de EU-expertise ter plaatse moet worden verbeterd.

In de mededeling over mensenrechten wordt bevestigd dat er een behoefte aan opleiding van het Commissiepersoneel bestaat, en uit hoofdstuk A van de EU-begroting zijn specifieke middelen daartoe uitgetrokken. Aan het Commissiepersoneel van het Directoraat-generaal Buitenlandse betrekkingen (RELEX) in Brussel en het personeel in de delegaties zal een opleiding worden verstrekt, die een aanzet zou kunnen vormen tot opleiding in verband met autochtone bevolkingsgroepen. De Commissie zal opleidingsprogramma's op verschillende niveaus ten uitvoer leggen, rekening houdend met de ervaring van de desbetreffende personeelsleden en hun betrokkenheid bij mensenrechtenkwesties. Een basisopleiding in mensenrechten en democratie zal worden verstrekt aan alle personeelsleden die bij RELEX in dienst komen en degenen die naar de delegaties vertrekken. Een meer gevorderde en functiegerichte opleiding zal worden verstrekt aan de personeelsleden die direct met mensenrechtenkwesties bezig zijn. Een nog specifiekere opleiding voor het desbetreffende personeel binnen RELEX zal betrekking hebben op de effectenbeoordeling inzake mensenrechten. De Commissie zal gebruik maken van de ervaring van en samenwerken met de lidstaten die actief zijn op dit terrein, onder meer het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden, in het kader van de werkgroep van de Raad voor mensenrechten (COHOM).

- Versterking van coördinatie en samenhang binnen de EU

In het werkdocument wordt opgeroepen tot een versterkte coördinatie binnen de EU bij kwesties in verband met autochtone bevolkingsgroepen, waarbij oorspronkelijk de nadruk wordt gelegd op de uitwisseling van informatie en ervaringen teneinde gemeenschappelijke doelstellingen, moeilijkheden en prioriteiten te omschrijven en concrete richtsnoeren voor actie vast te stellen²⁶. In 2001 is binnen de interdepartementale groep mensenrechten van de Commissie een werkgroep/subgroep opgericht die zich speciaal met autochtone bevolkingsgroepen bezighoudt teneinde de research bij de opstelling van dit verslag te vergemakkelijken, en daardoor is het mogelijk geworden om de informatiestroom tussen de Commissiediensten te verbeteren en tot een grotere coherentie bij de prioritering te komen. De Commissie heeft voorts binnen een aantal belangrijke diensten steunpunten opgericht om contact met autochtone bevolkingsgroepen te onderhouden en te zorgen voor een versterkte coördinatie tussen de verschillende diensten in verband met deze kwesties.

In 2001 zijn 86 delegaties van de Commissie in ontwikkelingslanden geraadpleegd teneinde ervaringen uit te wisselen en te helpen bij het bepalen van prioriteiten in het licht van de aanbevelingen van de resolutie. De vragenlijst behandelde de stand van zaken in verband met de dialoog met nationale autoriteiten over autochtone bevolkingsgroepen, het identificeren van autochtone gemeenschappen, de problemen en behoeften van die gemeenschappen en de activiteiten die de EU in hun land financiert. De resultaten van die raadpleging wijzen op een aantal probleempunten zoals de noodzaak tot verbetering van de deskundigheid ter plaatse inzake kwesties betreffende autochtone bevolkingsgroepen en de behoefte aan een grotere duidelijkheid over de EU-begrotingsinstrumenten die beschikbaar zijn om de problemen aan te pakken.

In aansluiting op de mededeling over mensenrechten wordt gestreefd naar een versterking van de samenhang tussen de werkgroepen van de Raad die mee het beleid inzake mensenrechten en democratisering helpen bepalen en de comités voor buitenlandse bijstand. Een van de aspecten daarvan is het wijzen op mogelijke inconsequenties tussen de werkgroepen van de Raad voor mensenrechten en sociale ontwikkeling en andere comités. In de mededeling wordt ook het concept voorgestaan dat mensenrechten, met inbegrip van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen, door verschillende werkgroepen van de Raad moeten worden behandeld als een intersectorale of horizontale kwestie. Zeer onlangs nog is het onderwerp autochtone bevolkingsgroepen uitdrukkelijk besproken tijdens het overleg over het EIDHR-programmeringsdocument voor 2002-2004 met het Comité mensenrechten en democratie van de lidstaten²⁷. Na een bespreking van de aanpak van het vraagstuk autochtone bevolkingsgroepen door de Commissie hebben de lidstaten hun goedkeuring gehecht aan de specifieke doelstellingen, verwachte resultaten, indicatieve toewijzing en voorgestelde vormen van steun op dit gebied. Uit dit deel van het programmeringsdocument blijkt ook duidelijk dat de Gemeenschap bij haar steun voor autochtone bevolkingsgroepen moet doorgaan met haar partnerschappen met internationale organisaties, in het bijzonder die van de VN.

Het Europees Parlement blijft de activiteiten van de Gemeenschap op mensenrechtengebied van nabij volgen, met inbegrip van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen, en het heeft zich specifiek gebogen over afzonderlijke projecten die een effect op deze groep hebben. Zo

²⁶ Werkdocument van de Commissie van 11 mei 1998, blz.16

²⁷ Programmeringsdocument 2002-2004 van het Europees Initiatief voor democratie en mensenrechten, punt 1.4.3 “autochtone bevolkingsgroepen”

bijvoorbeeld had het Parlement vragen over de druk op het land van autochtone bevolkingsgroepen in het Javari-dal in Brazilië, waar de Commissie een ontwikkelingsproject heeft gefinancierd. De Commissie heeft daarop gereageerd door uitgebreide informatie te verstrekken over de strategie en activiteiten van het project, dat tot doel had de autochtone bevolkingsgroepen en hun boshulpbronnen te beschermen²⁸. Dit soort kritische vragen en informatie-uitwisseling is duidelijk nuttig voor het versterken van de coherentie binnen de EU op het gebied van autochtone bevolkingsgroepen en dit overleg zou moeten worden versterkt om te zorgen voor samenhang en complementariteit binnen de EU.

2.2. Overleg met autochtone bevolkingsgroepen

- Vaststelling van methodologieën en procedures om te komen tot een volledige deelname van autochtone bevolkingsgroepen aan het ontwikkelingsproces

Op de 57^{ste} bijeenkomst van de VN-Commissie voor mensenrechten heeft het EU-voorzitterschap onderstreept dat:

‘het van belang is de nadruk te leggen op het volledig inclusieve karakter van het ontwikkelingsproces. Bijzondere aandacht moet onder meer worden besteed aan autochtone bevolkingsgroepen om hun volledige participatie te verzekeren²⁹.’

De Commissie heeft veel werk verzet om een participatieve aanpak voor haar beleidslijnen en procedures te ontwikkelen. In de mededeling over mensenrechten wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om gebruik te maken van een participatieve aanpak bij het uitwerken van programma's en het opbouwen van de capaciteit van actoren in de civiele samenleving die zich bezighouden met dialoog en uitvoering van programma's³⁰. In de handleiding milieueffecten van de Commissie zal worden onderstreept dat overleg met de betrokken gemeenschappen een integrerend onderdeel van iedere milieueffectenbeoordeling dient te vormen en dat autochtone bevolkingsgroepen als gelijke partners bij de uitwerking en uitvoering van beheersplannen dienen te worden betrokken teneinde potentieel negatieve gevolgen van projecten op te vangen³¹. In de mededeling van de Commissie over bossen en ontwikkeling wordt gesteld dat een participatieve aanpak een fundamenteel beginsel van ieder project vormt, gaande van beleidsuitstippeling via identificatie en beoordeling tot de uitvoering van maatregelen³². In de richtsnoeren van de Commissie over ontwikkelingsamenwerking in verband met duurzame watervoorraden wordt de nadruk gelegd op het belang van een participatieve aanpak met deelneming van plaatselijke NGO's en NGO's van autochtone bevolkingsgroepen, aangezien de volledige deelname van de betrokkenen een grotere kans op welslagen van het project biedt. In de richtsnoeren wordt duidelijk gesteld dat bij de projecten niet alleen rekening moet worden gehouden met de standpunten van autochtone bevolkingsgroepen maar dat specifieke maatregelen en bijstand

²⁸ Schriftelijke vraag E-0767/98 van Europees Parlementslid Mark Watts aan de Commissie, PB C 354/24 van 19 november 1998

²⁹ Verklaring van het EU-voorzitterschap onder punt 7 “recht op ontwikkeling”, Resolutie 2001/9, L15/Rev.1)

³⁰ Mededeling van de Commissie over de rol van de Europese Unie bij de bevordering van mensenrechten en democratisering van 8 mei 2001

³¹ “Integreren van milieuaspecten in ontwikkelings- en economische samenwerking” (ontwerp)

³² Mededeling over bossen en ontwikkeling

in de projecten moeten worden ingebouwd teneinde ervoor te zorgen dat de betrokken gemeenschappen daadwerkelijk kunnen participeren³³.

- Oprichting, binnen de diensten van de Europese Commissie, van contactpunten voor overleg met autochtone bevolkingsgroepen

De Commissie heeft praktische mechanismen gecreëerd om ervoor te zorgen dat autochtone bevolkingsgroepen worden geconsulteerd in verband met beleidslijnen en activiteiten die een weerslag op hen hebben. Het belangrijkste effect daarvan is dat de Commissie, zoals in het werkdocument is aanbevolen, contactpunten (steunpunten) in essentiële diensten heeft opgericht om overleg met autochtone bevolkingsgroepen te plegen³⁴. Hun taken omvatten eveneens technische ondersteuning van Commissiepersoneel en follow-up in verband met kwesties betreffende autochtone bevolkingsgroepen³⁵. Dergelijke contactpunten zijn opgericht in de Directoraten-generaal Buitenlandse betrekkingen (eenheid mensenrechten en democratisering), Ontwikkeling (dienst civiele samenleving), Milieu (dienst biodiversiteit en autochtone bevolkingsgroepen) en EuropeAid (eenheid democratie en mensenrechten). Deze contactpunten werken nauw samen met de geografische eenheden binnen de Commissiediensten, de delegaties en de vertegenwoordigers van de lidstaten.

De Commissie heeft ook de vruchten kunnen plukken van overleg met een informeel netwerk van drie organisaties van autochtone bevolkingsgroepen, de *Internationale alliantie van autochtone volkeren en stammen van de tropische regenwouden*, de *Saami Council* en de *internationale werkgroep voor autochtone aangelegenheden (IWGIA)*, met het oog op de bevordering van coördinatie, het uitwisselen van ervaringen en transparantie bij het uitwerken van projecten.

- Vaststelling van de eigen prioriteiten van autochtone bevolkingsgroepen

De Commissie heeft uitgebreid overleg gepleegd met autochtone bevolkingsgroepen opdat zij hun eigen prioriteiten bij het ontwikkelingsproces zouden vaststellen, en heeft zich daarbij gebaseerd op de raadpleging van die groepen in de aanloop naar het werkdocument in 1998. In 2001 heeft de Commissie een gedetailleerde vragenlijst naar organisaties van autochtone bevolkingsgroepen gezonden om van hen te vernemen in welke mate de resolutie en het werkdocument volgens hen ten uitvoer zijn gelegd. De vragenlijst is eerst verzonden naar het netwerk van organisaties die al in contact met de Commissie waren en van daaruit is hij verder onder kleinere autochtone groepen verspreid. Er zijn vragen gesteld over de omschrijving van de autochtone gemeenschappen, hun juridische en sociaal-economische situatie, hun prioriteiten op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau en, met het oog op de tenuitvoerlegging van de resolutie, hun contacten met EU-projecten en -programma's en hun betrekkingen met de delegaties van de Commissie.

In de antwoorden op de vragenlijst zijn gedetailleerde inlichtingen verstrekt over de situatie van autochtone bevolkingsgroepen, die zullen worden gebruikt als informatie bij het uitwerken en uitvoeren van projecten en om de algemene strategie van de EU te helpen verfijnen. Uit de antwoorden bleek evenwel dat nog meer moet worden gedaan om de

³³ Richtsnoeren voor ontwikkelingssamenwerking in verband met watervoorraden - naar een duurzaam waterbeheer, Europese Commissie, 1998, Catalogusnummer: CF-16-98-966-EN-C, beschikbaar op: http://europa.eu.int/comm/development/publicat/water/en/frontpage_en.htm (niet in NL beschikbaar)

³⁴ Werkdocument van de Commissie van 11 mei 1998, blz.18

³⁵ Voor nadere gegevens over het contacteren van de steunpunten van de Commissie, zie: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/ip/index.htm

werkzaamheden van de EU op dit terrein bekendheid te geven en om de contacten tussen organisaties van autochtone bevolkingsgroepen ter plaatse en de delegaties van de Commissie te verbeteren. Een aspect dat duidelijk tot uiting kwam, was dat de technische en administratieve voorschriften om financiële steun van grote donoren zoals de EU aan te vragen een hinderpaal kunnen vormen voor de participatie van autochtone groepen, vooral voor kleine basisorganisaties, die niet altijd in staat zijn de enigszins ingewikkelde procedures te beheersen. Daaruit blijkt nogmaals, zoals in het werkdocument is gesteld, dat het van groot belang is cultureel geschikte communicatiemiddelen te identificeren en te gebruiken en kleinschalige maatregelen te versterken, onder meer via het programma microprojecten. Aan de *Rainforest Foundation en de Internationale alliantie van autochtone volkeren en stammen uit de tropische regenwouden* is in het kader van EIDHR een bedrag van 350.014 euro toegewezen voor een project betreffende de visie van autochtone bevolkingsgroepen op de uitwerking en tenuitvoerlegging van de EU-resolutie over autochtone bevolkingsgroepen³⁶. Het project behelst een onderzoek en beschrijving van 7 gevalstudies van EG-ontwikkelingssamenwerking en het verband met autochtone bevolkingsgroepen en omvat een conferentie in Brussel in 2002. Op die conferentie zullen vertegenwoordigers van organisaties van autochtone bevolkingsgroepen en Europese NGO's samen met ambtenaren van de EU bespreken hoe het EU-beleid voor autochtone bevolkingsgroepen ten uitvoer moet worden gelegd. De gevalstudies zullen de basis vormen voor besprekingen tijdens de vier dagen durende conferentie, die ook een afzonderlijke bijeenkomst van autochtone groepen zal omvatten, waarop de vertegenwoordigers van die bevolkingsgroepen informatie zullen uitwisselen en een strategie voor de implementatie van het EU-beleid zullen bespreken.

Verder onderzoek naar de prioriteiten van autochtone bevolkingsgroepen is verricht via een reeks door de Commissie gefinancierde regionale studies gecoördineerd door de *Saami Council*, een organisatie van autochtone bevolkingsgroepen³⁷. Het doel van de 10 regionale studies was het effect van de ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's te verbeteren door informatie te verstrekken over de prioriteiten van autochtone bevolkingsgroepen en door in overeenstemming met het werkdocument aan te wijzen welke autochtone bevolkingsgroepen zich in kritieke omstandigheden bevinden. De studies bevatten een analyse van de situatie van autochtone bevolkingsgroepen met betrekking tot de naleving van hun mensenrechten, hun juridische status, hun sociaal-economische situatie en bedreigingen voor hun milieu en cultuur. De studies kwamen tot de conclusie dat de kwesties racisme en milieu prioritair moeten worden aangepakt. Andere aangetoonde prioriteiten zijn onder meer de noodzaak om autochtone bevolkingsgroepen als gelijkwaardige partners in het ontwikkelingsproces te integreren, de noodzaak van capaciteitsopbouw in de organisaties van autochtone bevolkingsgroepen en de wenselijkheid van samenwerkingsverbanden met andere organisaties van de civiele samenleving.

- Autochtone bevolkingsgroepen de mogelijkheid bieden een geïnformeerd standpunt over specifieke EU-activiteiten te formuleren

De Commissie heeft overleg met autochtone bevolkingsgroepen geïntegreerd in specifieke activiteiten zoals missies voor verkiezingsobservatie. Zo bijvoorbeeld heeft de missie voor verkiezingswaarneming naar Peru in 2001 zich specifiek gebogen over de situatie van de

³⁶ Rainforest Foundation en Internationale Alliantie van autochtone volkeren en stammen uit de tropische regenwouden, autochtone visie op ontwikkeling: implementatie van het EU-beleid inzake autochtone bevolkingsgroepen, projectnr. 2000/035, begrotingslijn B7-702

³⁷ Saami Council 'Regional studies in indigenous areas: training on international human rights standards and policy process', projectnr. MTR/VN/98/15, begrotingslijn B7-702

autochtone gemeenschappen, die het risico liepen op uitsluiting en discriminatie bij het verkiezingsproces³⁸. De waarnemers hebben daartoe met vertegenwoordigers van autochtone groeperingen overleg gepleegd over de problemen waarmee hun gemeenschappen bij de verkiezingen werden geconfronteerd. In dit verband werd in samenwerking met het ombudsbureau een seminar van een dag voor autochtone verenigingen en gemeenschappen georganiseerd. De vertegenwoordigers van autochtone bevolkingsgroepen hebben een overzicht geboden van de specifieke problemen waarmee zij geconfronteerd worden zoals ontevredenheid over het kiesregister, het niet-gebruiken van inheemse talen voor het verspreiden van verkiezingsinformatie, de plaats van de kiesbureaus en de behandeling van afgelegen vestigingen. De vertegenwoordigers hebben voorstellen geformuleerd om die problemen op te lossen, met de nadruk op het gebruik van hun eigen taal tijdens het gehele verkiezingsproces, territoriale en culturele decentralisatie naar de diverse gemeenschappen in Peru en politieke vorming in scholen via overeenkomsten met de electorale instellingen en niet-gouvernementele organisaties. Die eisen blijken ook uit het ombudsverslag over de autochtone gemeenschappen tijdens de eerste verkiezingsronde waarin werd voorgesteld dat de verkiezingsorganisaties in coördinatie met autochtone autoriteiten optreden.

2.3. Steun voor autochtone bevolkingsgroepen in prioritaire gebieden

De Commissie heeft via de in deel 2 beschreven begrotingsinstrumenten 21,9 miljoen euro verstrekt voor projecten die een directe weerslag op autochtone bevolkingsgroepen als doelgroepen hebben. Dit bedrag omvat niet het grote aantal projecten en programma's die een indirect effect op autochtone bevolkingsgroepen hebben. Uit het overzicht van de activiteiten ter ondersteuning van deze groep blijkt dat de Commissie de middelen heeft gericht op een aantal thematische sleutelgebieden die in de resolutie en het werkdocument zijn aangegeven. Aangezien er te veel projecten zijn om elk project binnen het bestek van dit verslag afzonderlijk te behandelen, worden hierna een aantal representatieve voorbeelden beschreven van projecten die direct op autochtone bevolkingsgroepen zijn gericht en projecten die een duidelijk effect op autochtone gemeenschappen hebben.

- Steun voor nationale maatregelen voor het erkennen en naleven van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen

Natuurbeheer in Botswana

De Gemeenschap verstrekt financiële steun voor een programma voor de bescherming en het beheer van wilde dieren en planten in Botswana, waarvan een essentieel onderdeel steun is voor het beheer van de natuurlijke hulpbronnen door basisorganisaties³⁹. Het doel van dit in 2000 gestarte programma is de situatie te verbeteren van zeer arme en kwetsbare gemeenschappen door hen de mogelijkheid te bieden met hun eigen middelen van bestaan in hun basisbehoeften te voorzien. Het programma is uitgewerkt na uitgebreid overleg met de betrokkenen en zou moeten fungeren als katalysator bij het versterken van de instellingen, met de nadruk op capaciteitsopbouw bij de plaatselijke instellingen en personeel en het versterken van de doeltreffendheid van de bestaande infrastructuur, onder meer voor het beheer van beschermde gebieden. Bovendien heeft het programma tot doel de samenwerking met ministeries, overheidsdiensten en NGO's te verbeteren. Een belangrijk aspect van het programma is het opzetten van controleactiviteiten ter plaatse in samenwerking met de lokale

³⁸ EU-missie voor verkiezingswaarneming in Peru – Eindverslag over de algemene verkiezing 2001, beschikbaar op:

³⁹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/peru/final_report.pdf
Programma voor bescherming en beheer van wilde planten en dieren, projectnr. ACP/BT/005, EDF 8

gemeenschappen. Het projectpersoneel werkt samen met de plaatselijke gemeenschappen aan bewustmaking, vooral met het oog op het oplossen van conflicten over het gebruik van hulpbronnen en voor de vestiging van zones voor gemeenschapsgebruik. In deze context dient het projectpersoneel een degelijk inzicht te verwerven in de motivatie en de wensen van de gemeenschappen, sociale of culturele hinderpalen voor een deelname van de gemeenschappen te identificeren en na te gaan of bepaalde groepen binnen de gemeenschappen hebben geparticipeerd en ten volle van het programma geprofiteerd.

- Opleiding en onderwijs voor autochtone bevolkingsgroepen

Gemeenschapsopbouw via onderwijs

In 1999 is een bedrag van 151.456 euro toegekend voor een project gecoördineerd door de NGO Novib in samenwerking met de vereniging Inter-Mountain Peoples Education and Culture in Thailand (IMPECT)⁴⁰. Het initiatief had tot doel door onderwijs steun te verlenen voor gemeenschapsopbouw, organisatievorming en capaciteitsopbouw bij de bergstammen in Thailand, ten behoeve van 100 dorpen en ongeveer 45.000 mensen. Een essentiële doelstelling bij die activiteiten was de bergbewoners aan te moedigen hun cultuur en kennis in stand te houden en aan de volgende generaties door te geven. Het programma omvatte onderwijs en opleiding inzake milieubescherming, mensenrechten en maatschappelijke rechten alsmede personeelsopleiding voor basisorganisaties, met inbegrip van het aanleren van leiderschap en het verwerven van technische vaardigheden. Bij de methodiek van het project werd er sterk de nadruk op gelegd dat de plaatselijke gemeenschappen in staat moeten worden gesteld de zorg voor hun opleiding in eigen handen te nemen.

- Capaciteitsopbouw voor autochtone organisaties

Versterking van basisorganisaties

De *internationale werkgroep voor autochtone aangelegenheden (IWGIA)* heeft in 2000 meer dan 1,1 miljoen euro ontvangen voor de coördinatie van microprojecten die door autochtone basisorganisaties worden uitgevoerd⁴¹. Dergelijke kleinschalige maatregelen maken het mogelijk dat het programma snel en zeer flexibel op de behoeften van die organisaties inspeelt. Een prioritair doel van het initiatief was de capaciteit van kleine NGO's te versterken teneinde hun participatie aan te moedigen aan besluiten die een weerslag op hun bestaansmiddelen en levenswijze hebben. Specifieke activiteiten van het programma zijn onder meer versterking van de institutionele capaciteit en de infrastructuur van afzonderlijke organisaties, met inbegrip van ontwikkeling van hun documentatie, research- en publicatiecapaciteit, personeelsopleiding in essentiële mensenrechtenkwessies, bevordering van de deelname van autochtone bevolkingsgroepen aan nationale en internationale seminars en totstandbrenging van contacten tussen organisaties.

- Creëren van netwerken en uitwisseling van ervaringen tussen autochtone bevolkingsgroepen

⁴⁰ NOVIB, 'Inter-Mountain People Education and Culture in Thailand Association's Operational Plan', projectnr. PVD /99/936, begrotingslijn B7-6000

⁴¹ Internationale werkgroep voor autochtone aangelegenheden (IWGIA), 'Indigenous peoples, human rights and capacity building', projectnr. MTR/VN/98/138, begrotingslijn B7-7020

Netwerken in het Amazonegebied

De *Latijns-Amerikaanse vereniging voor mensenrechten (ALDHU)* heeft in 2000 een schenking van 603.397 euro ontvangen voor het oprichten van een radionetwerk om de communicatie tussen de Amazonevolkeren te verbeteren en hun levenswijze en het ecosysteem in het Amazonegebied te verdedigen⁴². Het netwerk bracht een satellietverbinding tot stand tussen 25 radiozenders in Bolivia, Brazilië, Colombia, Ecuador, Peru en Venezuela. Essentiële doelstellingen van het project waren het coördineren van nationale en regionale partnerschappen tussen organisaties van autochtone bevolkingsgroepen en bewustmaking van de internationale gemeenschap over de problemen en verwezenlijkingen van autochtone gemeenschappen in deze regio. De projectactiviteiten omvatten een gedetailleerde planning met experts over het thematisch karakter van het netwerk, werkcolleges over het creëren van communicatiegroepen en een uitwisseling van ervaringen tussen die groepen, opleiding van een meertalig producent en het produceren van uitzendingen over kwesties in verband met autochtone bevolkingsgroepen. Een bijkomende taak van het radionetwerk is de autochtone bevolkingsgroepen bij de praktische aspecten van de radio-uitzendingen te betrekken, zowel qua verslaggeving als qua technische infrastructuur. De projectcoördinator, de organisatie *ALDHU*, heeft van de Franse regering de mensenrechtenprijs 2001 ontvangen.

- Sterkere bescherming van de kennis, innovaties en gewoonten van autochtone bevolkingsgroepen

Onderzoek en bewustmaking over autochtone gewoonten

In 2000 heeft de EG een bijdrage van 353.868 euro toegekend voor een internationale studie van de *Saami Council* over autochtone cultuur, gewoonten en tradities⁴³. Aan de hand van gevalstudies in Afrika, de Pacific, Noord- en Zuid-Amerika, Azië, Australië en Europa is informatie over autochtone gewoonten, culturen, tradities en identiteiten verzameld en een vergelijkende analyse opgesteld. Het ontwikkelen van praktische instrumenten voor beleidsresearch en -uitstippeling vormt een belangrijk element voor de doeltreffende bescherming van gewoonterechten en praktijken op nationaal en internationaal niveau. In dit verband kan de nadruk worden gelegd op de vroegere en huidige positieve bijdrage van autochtone bevolkingsgroepen tot de rechtsstaat en de democratie in de context van de bescherming van cultuur en gewoonterecht. Richtsnoeren en actiepunten voor de bescherming van de autochtone cultuur en tradities, onder meer aan de hand van een videocassette, zijn in de autochtone gemeenschappen verspreid met het oog op bewustmaking van deze kwesties. Een informele adviesgroep van autochtone deskundigen inzake gewoonten en tradities vormt een cruciale component van dit initiatief.

3. VERDERE VEREISTE MAATREGELEN

Zoals voortdurend in dit verslag is onderstreept, vormt de steun van de Gemeenschap en de lidstaten voor autochtone bevolkingsgroepen een beleids- en actieterrein in ontwikkeling. De resolutie en het werkdocument bieden een concrete grondslag voor het uitstippelen van een omvattend beleid en het verbeteren van het effect van de gefinancierde activiteiten. Dit is een doorlopende taak, en uit de evaluatie in deel 2 blijkt dat de Gemeenschap goede vorderingen

⁴² Asociacion Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU), 'A radio network for the Amazonian basin', projectnr. T-2000/144, begrotingslijn B-7030

⁴³ The Saami Council, 'Comparative analysis of culture, indigenous customs and traditions', projectnr. T-2000/141, begrotingslijn B7-7020

in de richting van deze doelstellingen heeft gemaakt. Hierna worden de terreinen toegelicht waarop nog verdere vooruitgang kan worden geboekt.

Het proces van het integreren van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in beleidslijnen, programma's en activiteiten is een taak van een zekere omvang. Er zijn talrijke activiteiten die een potentieel effect op autochtone bevolkingsgroepen kunnen hebben en de methodiek om die aspecten te integreren moet nog verder worden ontwikkeld. Wanneer projecten relevant voor autochtone gemeenschappen zijn, zouden zij systematisch als zodanig moeten worden geïdentificeerd. Afgezien van een vermelding van mensenrechten zouden dergelijke projecten een specifieke verwijzing naar autochtone bevolkingsgroepen dienen te omvatten, wat het makkelijk maakt het project terug te vinden en gedurende de gehele projectcyclus te blijven controleren. Hierdoor kan de Commissie een centrale gegevensbank over maatregelen ter ondersteuning van autochtone bevolkingsgroepen oprichten. In verband met de coördinatie en samenhang van EU-activiteiten bestaat er nog ruimte voor verbetering van de samenwerking tussen de diensten van de Commissie onderling, tussen de Commissie en de lidstaten en met andere organisaties en donoren die zicht bezighouden met steun voor autochtone bevolkingsgroepen. De contactpunten binnen de Commissie kunnen hierbij een cruciale rol spelen.

Het opnemen van specifieke richtsnoeren voor de bescherming van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen in de proceduredocumenten en handleidingen van de Commissie op gebieden zoals milieueffecten en beheer van hulpbronnen vormt een positieve ontwikkeling die moet worden uitgebreid tot alle dergelijke documenten van de Gemeenschap die van belang zijn voor autochtone bevolkingsgroepen. Hoewel richtsnoeren op de specifieke actiecontext betrekking moeten hebben, zouden gemeenschappelijke basisnormen voor bescherming in alle desbetreffende handleidingen kunnen worden opgenomen. In het kader van het integreren van het aspect autochtone bevolkingsgroepen zou verder prioriteit kunnen gaan naar het opleiden van Commissiepersoneel over de rechten van autochtone bevolkingsgroepen en over het potentiële effect van projecten, zowel in een specifieke context als binnen de algemene opleiding inzake mensenrechten. Voorrang moet ook gaan naar het ontwikkelen van passende effectindicatoren en methodologische instrumenten om het welslagen te evalueren van projecten die vanuit autochtoon standpunt prioritair zijn. Voor het integreren van het aspect autochtone bevolkingsgroepen kan gebruik worden gemaakt van de beste praktijken op andere terreinen zoals gender en daarnaast zullen activiteiten plaatsvinden in samenhang met de follow-up van de mededeling over mensenrechten, waarin prioriteit zal worden toegekend aan het integreren van mensenrechten en democratie in de buitenlandse bijstand, personeelsopleiding en het ontwikkelen van effectbeoordelingsindicatoren en controlemethodes.

Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om de raadpleging van autochtone bevolkingsgroepen te verbeteren, hoofdzakelijk via gevestigde NGO's, zoals die welke deel uitmaken van het informele Europese netwerk dat in Brussel bijeenkomt. Uit de resultaten van de vragenlijst die aan de delegaties van de Commissie is gezonden, blijkt dat er nog ruimte is voor verbetering bij het bekendmaken van de werkzaamheden van de EU aan kleinere basisorganisaties in ontwikkelingslanden. Het (beperkte) vermogen van kleinere organisaties om de administratieve procedures van de Commissie af te wikkelen kan eveneens een hinderpaal vormen voor het richten van de steun op die doelgroepen waar hij het meest nodig is. De versterkte rol van de delegaties bij het beheer van microprojecten zal in dit verband nuttig zijn en past in het voorstel van het werkdocument om meer kleinschalige activiteiten te ondersteunen.

Hoewel er beleidsverbintenissen en technische procedures bestaan om de betrokkenheid van autochtone bevolkingsgroepen gedurende de gehele projectcyclus te bevorderen, bestaat er nog ruimte voor verbetering van de mate waarin dit feitelijk gebeurt. Wanneer aspecten in verband met autochtone bevolkingsgroepen als relevant voor een bepaald project zijn aangemerkt, dienen specifieke activiteiten via het proces van integratie en overleg systematisch in de projecten te worden opgenomen om autochtone vertegenwoordigers bij alle projectfasen vanaf de uitwerking tot aan de evaluatie te betrekken.

4. CONCLUSIES

In de resolutie van de Raad ontwikkeling van november 1998, die is gebaseerd op de richtsnoeren in het werkdocument van de Commissie, zijn de grondslagen voor een omvattend EU-beleid ter ondersteuning van autochtone bevolkingsgroepen gelegd. Uit de resolutie blijkt een zeer grote mate van overeenstemming binnen de EU over de noodzaak om partnerschappen met autochtone gemeenschappen te vormen en de zorg voor die gemeenschappen in alle desbetreffende beleidslijnen en programma's van de Unie te integreren.

In dit rapport is besproken langs welke praktische weg de Gemeenschap de doelstellingen van de resolutie ten uitvoer heeft gelegd. Er zijn aanzienlijke vorderingen bij de verwezenlijking van die doelstellingen bereikt. Op het gebied van de integratie van de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen in projecten zijn specifieke richtsnoeren voor actie opgenomen in voorschriften, beleidsverklaringen en praktische handleidingen van de Commissie. Er bestaan thans procedures om het Commissiepersoneel op te leiden in specifieke mensenrechtenkwesies zoals autochtone bevolkingsgroepen, en de coördinatie van de informatie binnen de Commissie is verbeterd. De EU heeft zich opgeworpen als verdediger van de rechten van autochtone bevolkingsgroepen in internationale fora en bij haar dialoog met de partnerlanden, met inbegrip van de onderhandelingen over nationale strategieën.

Het overleg met autochtone bevolkingsgroepen is door de Commissie zeer ernstig genomen, wat blijkt uit het oprichten van steunpunten in verschillende directoraten-generaal, het financieren van onderzoekprogramma's om bij te dragen tot de eigen prioriteitenbepaling door autochtone bevolkingsgroepen en het vaststellen van procedures om ervoor te zorgen dat autochtone bevolkingsgroepen volledig aan het ontwikkelingsproces kunnen deelnemen, onder meer door in de projecten specifieke activiteiten op te nemen om die inbreng te vergemakkelijken.

Van 1998 tot 2000 heeft de Commissie bijna 22 miljoen euro toegekend voor projecten die directe steun aan autochtone bevolkingsgroepen verlenen. Die middelen zijn gesluisd naar de belangrijkste thema's die in de resolutie en het werkdocument waren voorgesteld, met inbegrip van nationale maatregelen om de rechten van autochtone bevolkingsgroepen na te leven, opleiding en onderwijs voor die groepen, capaciteitsopbouw voor autochtone organisaties en het ontwikkelen van nieuwe netwerken van autochtone bevolkingsgroepen.

Dit verslag vormt evenwel geen "opsomming van goede werken". Het is eerder bedoeld om de bijdrage van de Gemeenschap tot een beleids- en actieterrein in ontwikkeling toe te lichten en te wijzen op terreinen waar verdere werkzaamheden noodzakelijk zijn. Uit het rapport blijkt dat de omvangrijke taak van het integreren van het aspect autochtone bevolkingsgroepen een correcte identificatie vereist van projecten die relevant zijn voor autochtone bevolkingsgroepen alsook het creëren van een centrale gegevensbank in de Commissie over dit onderwerp. Voorts dienen de richtsnoeren inzake de rechten van

autochtone bevolkingsgroepen systematisch in de desbetreffende proceduredocumenten te worden opgenomen. De opleiding van Commissiepersoneel in mensenrechtenkwesies en het uitwerken van passende effectindicatoren en controlemechanismen voor projecten dienen plaats te vinden in samenhang met de werkzaamheden in aansluiting op de mededeling over mensenrechten.

In het rapport wordt gepleit voor het voortzetten van de werkzaamheden om de informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten te verbeteren en ervoor te zorgen dat het overleg met de organisaties van autochtone bevolkingsgroepen wordt uitgebreid tot kleine basisorganisaties in ontwikkelingslanden, die het best via kleinschalige maatregelen kunnen worden gesteund. Tenslotte komt het rapport tot de conclusie dat, wanneer de zorg voor autochtone bevolkingsgroepen bij een bepaald projectvoorstel als relevant wordt aangemerkt, in dergelijke projecten specifieke activiteiten moeten worden opgenomen om de vertegenwoordigers van autochtone groepen bij alle fasen van de projectcyclus te betrekken.

Het is duidelijk dat de werkzaamheden van de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de resolutie zullen verdergaan op basis van de solide grondslagen die vanaf 1998 zijn gelegd en met de bijdrage van onze partners uit de autochtone gemeenschappen, wier prioriteiten voor zelfontplooiing van vitaal belang zullen zijn om de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en haar lidstaten verder vorm te geven.