



ALTA REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 17.10.2016
SWD(2016) 340 draft

DOCUMENTO DE TRABALHO CONJUNTO DOS SERVIÇOS

Executar a política externa da UE relativa aos povos indígenas

Índice

I. Introdução	3
II. Identificar os povos indígenas	4
III. Quadro normativo.....	4
1. Abordagem das Nações Unidas.....	4
2. Abordagem da União Europeia	7
3. Abordagens das Nações Unidas e da União Europeia: uma perspetiva comparativa.....	8
IV. Políticas da UE, instrumentos de financiamento e sua aplicação.....	9
1. Políticas externas da UE.....	9
2. Financiamento da UE e outros instrumentos.....	12
3. Exemplos práticos do apoio da UE aos povos indígenas	14
V. A UE enquanto agente de mudança: melhorar a aplicação das políticas da UE	18
Anexo I: Mais orientações sobre a identificação dos povos indígenas	23
Anexo II: Informações adicionais sobre as iniciativas dos intervenientes multilaterais	24

I. Introdução

Nas últimas décadas, assistimos a progressos consideráveis na promoção e no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, tanto ao nível internacional como ao nível nacional, em muitas regiões. O desenvolvimento de quadros institucionais e políticos nas Nações Unidas (ONU) tem sido uma importante força impulsionadora para o conseguir. Especialmente importante foi a adoção da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (Convenção n.º 169 da OIT), em 1989, e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), em 2007. Esta evolução positiva foi celebrada na Conferência Mundial sobre Povos Indígenas (WCIP) em 2014.

Na UE, bem como em alguns dos seus Países e Territórios Ultramarinos, existem vários povos indígenas, alguns dos quais vivem na região do Ártico. No contexto da política da UE para o Ártico¹ adotada em junho de 2016, a UE prosseguirá os contactos com os povos indígenas do Ártico² e com as comunidades locais, a fim de garantir que os seus pontos de vista e os seus direitos sejam respeitados e promovidos na elaboração das políticas da UE que têm repercussões nesta região. A UE compromete-se igualmente, no âmbito da política para o Ártico, a continuar a empenhar-se em promover a coerência entre as suas políticas interna³ e externa relativamente aos povos indígenas.

As parcerias entre os povos indígenas «europeus» e a UE e os seus Estados-Membros têm contribuído para o apoio dado pela UE aos povos indígenas nas suas relações externas. A UE tem contribuído ativamente para os progressos no contexto das Nações Unidas através das suas políticas e ações externas. Além disso, apoiou a adoção da declaração UNDRIP e contribuiu ativamente para a conferência WCIP e para o documento final desta última.

Em consonância com o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia (2015-2019)⁴, o presente documento de trabalho conjunto centra-se exclusivamente nas políticas externas da UE e na cooperação para o desenvolvimento. Apresenta de uma forma geral as ações de apoio aos povos indígenas relacionadas com os progressos realizados no seio das Nações Unidas e com instrumentos como a declaração UNDRIP e o documento final da conferência WCIP. Seguidamente, tece algumas considerações sobre como a UE pode melhorar a execução e o impacto das suas políticas externas e dos instrumentos de financiamento

¹ Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Uma política integrada da União Europeia para o Ártico. A Comissão Europeia e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Europeia, Bruxelas, 27 de abril de 2016; JOIN(2016) 21 final e correspondentes conclusões do Conselho sobre o Ártico 10400/16, de 20 de junho de 2016 (COEST 166).

² Os povos indígenas do Ártico vivem na Rússia, na Finlândia, na Suécia, na Noruega, na Dinamarca (Gronelândia), no Canadá e nos EUA (Alasca). Para mais informações, ver também www.arcticpeoples.org

³ O povo Saami e os Kalaallit (Inuíte da Gronelândia) são os únicos povos indígenas do Ártico que vivem parcialmente no território de alguns Estados-Membros da UE: Dinamarca, Finlândia e Suécia.

⁴ Adotado pelo Conselho em 20 de julho de 2015 (10897/15). Os povos indígenas constam da ação 16.d da seguinte forma: «Aprofundar o desenvolvimento da política da UE em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o documento final da Conferência Mundial de 2014 sobre os Povos Indígenas».

existentes, nomeadamente no contexto do desenvolvimento, com vista a reforçar o apoio global dado aos povos indígenas.

II. Identificar os povos indígenas

A ONU estima que existem mais de 370 milhões de pessoas indígenas em todo o mundo a viver em mais de 70 países, pertencentes a aproximadamente 5 000 povos/grupos distintos⁵.

Uma vez que os povos indígenas representam uma enorme diversidade cultural e vivem em contextos geográficos, sociais e políticos extremamente diferentes, não existe uma definição universalmente aceite do termo «povos indígenas». Consequentemente, o sistema das Nações Unidas enfatiza o direito dos povos indígenas à identidade própria enquanto tal. São fornecidas mais orientações sobre a identificação dos povos indígenas no anexo I.

Em muitos países, os povos indígenas encontram-se frequentemente entre os grupos mais pobres, mais discriminados e mais marginalizados da sociedade, sendo amiúde vítimas de graves abusos e violações dos direitos humanos. Entre tais violações contam-se ameaças como a desapropriação de terras e recursos devido à expansão agrícola, à produção de madeira e às indústrias extrativas e a deslocações forçadas no contexto de conflitos. As ameaças também podem surgir no contexto dos esforços envidados em prol do ambiente, do clima, da biodiversidade e da proteção do património cultural, bem como de atividades empresariais, comerciais e de desenvolvimento. O risco de violações dos direitos humanos aumenta especialmente quando os direitos dos povos indígenas e as necessidades das suas comunidades locais não são devidamente tomados em consideração.

III. Quadro normativo

1. Abordagem das Nações Unidas

A declaração **UNDRIP** estabelece os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, proíbe a discriminação destes povos e promove a sua participação plena e efetiva através, entre outros, da aplicação do princípio do consentimento livre, prévio e informado em todas as questões com eles relacionadas. A UNDRIP prevê o direito dos povos indígenas a permanecerem distintos e a procurarem a consecução das suas próprias estratégias de desenvolvimento. A UNDRIP inclui os direitos dos povos indígenas a: cultura, identidade,

⁵ Ver também: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/indigenous-peoples/> e http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNDG_guidelines_EN.pdf

língua, emprego, saúde, educação, reconhecimento dos direitos de subsistência e dos direitos a terras, territórios e recursos. A UE apoiou a adoção da declaração UNDRIP⁶.

Embora as normas relativas aos direitos humanos da UNDRIP sejam as mesmas das convenções internacionais sobre os direitos humanos⁷, vários dos princípios que visam os desafios específicos dos povos indígenas complementam e advêm das normas da Convenção n.º 169 da OIT⁸, que é o único instrumento internacional vinculativo sobre povos indígenas e tribais.

O princípio mais importante da Convenção n.º 169 da OIT é a criação de mecanismos adequados e eficazes de consulta e a participação dos povos indígenas e tribais nas questões que lhes dizem respeito. A Convenção n.º 169 da OIT também prevê uma ação sistemática para proteger os direitos e garantir a integridade dos povos indígenas, nomeadamente através de agências governamentais e mecanismos adequados para gerir programas. As disposições da convenção abordam os domínios políticos relacionados com os povos indígenas e tribais, a resolução de litígios relativos a terras, emprego, formação, proteção social, educação, facilitação de contactos transfronteiriços, bem como cooperação internacional e administração.

A atenção crescente que a comunidade internacional dá aos direitos dos povos indígenas fez surgir uma panóplia de iniciativas em toda a comunidade internacional e no sistema das Nações Unidas⁹, incluindo três mecanismos das Nações Unidas com mandatos específicos para abordar as questões indígenas¹⁰: o Fórum Permanente das Nações Unidas para as Questões Indígenas (UNPFII), o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas (EMRIP) e o mandato do Relator Especial para os Direitos dos Povos Indígenas (SRRIP).

Os compromissos assumidos pela comunidade internacional e o apoio dado aos princípios da declaração UNDRIP foram reiterados na **Conferência Mundial sobre Povos Indígenas (WCIP)** de setembro de 2014, organizada como reunião de alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas. O documento final da Conferência Mundial contém recomendações relativas a ações¹¹ ao nível nacional e ao nível internacional, sendo dada especial atenção às necessidades das mulheres, crianças, jovens e pessoas indígenas com deficiência. A UE contribuiu e apoiou a adoção do documento final. O documento final da conferência WCIP também relembra a responsabilidade que as grandes empresas transnacionais e as outras empresas comerciais têm de respeitar os **Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos**,

⁶ Adotada em 2007 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A França proferiu uma declaração interpretativa tendo em conta a sua Constituição, que não reconhece qualquer direito coletivo ou subdivisão do povo francês em conformidade com os princípios da igualdade e da não discriminação, bem como da indivisibilidade da República Francesa.

⁷ Ver o relatório elaborado pelo relator especial para os direitos dos povos indígenas, James Anaya. Ponto 65 do Documento A/68/317 das Nações Unidas.

⁸ A Convenção n.º 169 da OIT foi adotada em 1989 e, até à data, foi ratificada por 22 países, incluindo três Estados-Membros da UE: Dinamarca, Países Baixos e Espanha. A anterior Convenção n.º 107 da OIT sobre as populações indígenas e tribais (1947) continua em vigor em 17 países, incluindo um Estado-Membro da UE (Bélgica).

⁹ Ver mais informações no anexo II.

¹⁰ A criação destes três mecanismos acabou por conduzir à dissolução do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas (criado em 1982) da antiga Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos do Homem. Ver anexo II para uma descrição mais pormenorizada das iniciativas dos intervenientes multilaterais.

¹¹ Documento final da conferência WCIP A/RES/69/2 e respetivo anexo (Documento final da conferência de Alta) anexo A/67/994.

adotados em 2011 como um quadro global universalmente aceite, destinado a reduzir as violações dos direitos humanos no contexto empresarial. A UE reconhece os princípios orientadores da ONU como o quadro normativo de referência em matéria de responsabilidade social das empresas e, em junho de 2016, adotou as conclusões do Conselho nesta matéria¹².

Importa ter devidamente em conta a recente adoção (15 de junho de 2016), por parte da Organização dos Estados Americanos, da Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas¹³.

CAIXA 1: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável

No contexto das Nações Unidas, a **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**, com a sua promessa de «**não deixar ninguém para trás**», é de uma importância crucial. A Agenda 2030 constitui um compromisso claro para com os direitos humanos¹⁴ e o usufruto destes por parte de todas as pessoas em todo o mundo, bem como para com a existência de benefícios sustentáveis e equitativos provenientes do desenvolvimento sem discriminação. Não obstante o facto de todos os objetivos da agenda, ao todo 17, serem relevantes para os povos indígenas, que, juntamente com outros grupos, são considerados merecedores de uma atenção redobrada, existem referências específicas aos povos indígenas em dois dos objetivos¹⁵. A UE defendeu e negociou veementemente a colocação da inclusão no cerne da Agenda 2030, apelando a processos participativos e inclusivos inovadores em todos os níveis¹⁶. Os povos indígenas foram um dos «principais grupos» a contribuir para o processo que conduziu à adoção da Agenda 2030.

No que diz respeito aos domínios ambiental e climático, os direitos dos povos indígenas estão incluídos em vários acordos ambientais (e climáticos) multilaterais¹⁷, bem como nos protocolos e nas orientações conexos, servindo alguns deles como salvaguardas para proteger os direitos

¹² As conclusões do Conselho sobre as empresas e os direitos humanos foram adotadas em 20 de junho de 2016 (10254/16). As conclusões salientam o forte apoio dado pela UE aos princípios orientadores da ONU. O Conselho apoia igualmente as orientações da OCDE para as empresas multinacionais e a Declaração de Princípios Tripartida da OIT sobre empresas multinacionais e política social e reconhece a importância do Pacto Global das Nações Unidas e das orientações sobre responsabilidade social da ISO 26000. Importa também referir a relevância das principais normas laborais da OIT para povos indígenas, como a Convenção n.º 111 sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão e a Convenção n.º 182 sobre a interdição das piores formas de trabalho das crianças. Ver também o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a Aplicação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos - Ponto da Situação (Bruxelas, 14 de julho de 2015, SWD(2015) 144 final).

¹³ http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-075/16

¹⁴ Importa dar atenção ao «Guia dos Direitos Humanos para os ODS», elaborado pelo Instituto dinamarquês para os Direitos Humanos, com base nos instrumentos de direitos humanos e nas normas laborais internacionais e na sua ligação com os 17 ODS e os 169 objetivos da Agenda 2030.

¹⁵ Objetivo 2.3, relativo à promoção da segurança alimentar, e objetivo 4.5, relativo à garantia de igualdade de acesso à educação e à formação profissional.

¹⁶ Ver as conclusões do Conselho sobre uma nova parceria global para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável pós-2015, de 26 de maio de 2015, e sobre uma agenda transformadora pós-2015, de 16 de dezembro de 2014.

¹⁷ A Convenção Internacional para a Regulação da Atividade Baleeira de 1946 é o primeiro exemplo da inclusão dos direitos dos povos indígenas em convenções relacionadas com o ambiente. Esta convenção inclui um regime próprio para a «atividade baleeira autóctone», que permite ao povo aborígine caçar baleias a título perpétuo dentro dos limites adequados às suas exigências culturais e nutricionais. O referido regime ainda se encontra em vigor, sendo altamente relevante para a segurança alimentar e as necessidades culturais e nutricionais dos povos indígenas com tradições baleeiras.

dos povos indígenas. Na mais recente Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC Acordo de Paris), realizada em dezembro de 2015, foi decidida a criação de uma plataforma de intercâmbio sobre questões climáticas ligadas aos povos indígenas.

Para os povos indígenas, são igualmente pertinentes as **Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional**¹⁸. As diretrizes voluntárias estabelecem princípios e normas aplicáveis às práticas de gestão responsável da posse da terra, pescas e florestas, relativamente a todas as formas de posse: pública, privada, comunitária, indígena, consuetudinária e informal. As diretrizes voluntárias referem especificamente a forma de considerar e proteger o direito à terra dos povos indígenas. A UE apoiou a preparação das diretrizes voluntárias e afetou fundos temáticos significativos ao abrigo do programa Bens Públicos e Desafios Globais¹⁹ do Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento²⁰ (ICD) para a aplicação das diretrizes voluntárias em países parceiros. Além disso, as diretrizes voluntárias constituem orientações para os projetos financiados pela UE que visam a gestão da terra.

2. Abordagem da União Europeia

A proteção das pessoas que pertencem a minorias é um princípio fundamental ao abrigo dos Tratados da UE. O artigo 2.º do Tratado da União Europeia refere os direitos das pessoas pertencentes a minorias. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu artigo 21.º, proíbe a discriminação em razão de pertença a uma minoria nacional e, no artigo 22.º, prevê que a União respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística. Da mesma forma, a estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia de 2010 relembra que a Carta é aplicável à ação externa da UE²¹.

No que diz respeito à ação externa da União, o artigo 21.º do TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) prevê que «[a] União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de [...] [c]onsolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional».

A ação externa da UE destinada a apoiar os povos indígenas é orientada por vários princípios, sobretudo os que se encontram definidos no Documento de Trabalho da Comissão Europeia, de

¹⁸ Apoiado pelo Comité da Segurança Alimentar Mundial em 2012.

¹⁹ O programa Bens Públicos e Desafios Globais do ICD procura fomentar o desenvolvimento económico, social e ambientalmente sustentável de uma forma integrada e holística, com vista a promover a boa governação, a estabilidade política e a segurança, bem como o requisito de coerência política ao nível da ação externa. O objetivo geral é apoiar o desenvolvimento sustentável inclusivo: ambiente e alterações climáticas, energia sustentável, desenvolvimento humano, segurança alimentar e nutritiva e agricultura sustentável, migração e asilo.

²⁰ Regulamento (UE) n.º 233/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, JO L 77 de 15.3.2014, p. 44-76.

²¹ Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia, de 19 de outubro de 2010, COM(2010) 573 final.

1998, de ajuda às populações indígenas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento²² e na correspondente resolução do Conselho de 1998²³, bem como nas conclusões do Conselho sobre povos indígenas de 2002²⁴. Estes princípios, que devem ser aplicados nas estratégias e nos instrumentos de financiamento da UE, incluindo através da integração, incluem o seguinte:

- o direito dos povos indígenas ao «autodesenvolvimento», incluindo o direito de se oporem a projetos, em especial nas suas regiões tradicionais, e o direito de obterem compensação quando os projetos afetam negativamente a sua subsistência;
- a participação plena e efetiva dos povos indígenas em todas as etapas do ciclo dos projetos (no domínio da cooperação para o desenvolvimento) e a importância de desenvolver as capacidades das organizações que representam os povos indígenas;
- a inclusão das preocupações dos povos indígenas nos diálogos políticos com os países parceiros.

Em 2005, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento²⁵ incluiu os povos indígenas nas questões **transversais** que, desde logo, constituem objetivos por si só e representam elementos fundamentais para o reforço do impacto e da sustentabilidade da cooperação. O Consenso prevê igualmente que «[a] defesa dos direitos dos povos indígenas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento tem como princípio fundamental garantir a plena participação desses povos e o consentimento livre e prévio, com conhecimento de causa, das comunidades interessadas»²⁶.

Ao longo dos anos, a UE tem trabalhado para pôr em prática estes princípios na aplicação das suas políticas. O apoio que a UE deu à adoção da UNDRIP reforçou ainda mais o apoio aos povos indígenas. Os compromissos da UE para com os princípios da UNDRIP foram recentemente confirmados na comunicação de 2016 sobre a estratégia da UE para as relações culturais internacionais²⁷. A estratégia coloca a promoção dos direitos culturais dos povos indígenas no contexto da consolidação da paz e do diálogo intercultural.

3. Abordagens das Nações Unidas e da União Europeia: uma perspetiva comparativa

A União Europeia e as Nações Unidas reconhecem totalmente as identidades distintas dos povos indígenas. Em conformidade, o princípio da igualdade e a proibição de discriminação no que toca ao usufruto de todos os direitos humanos encontram-se consagrados tanto nas políticas

²² Documento de trabalho da Comissão, de maio de 1998, sobre a «ajuda às populações indígenas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade e dos Estados-Membros».

²³ Resolução do Conselho, de 30 de novembro de 1998, sobre as populações indígenas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade e dos seus Estados-Membros.

²⁴ Assuntos Gerais e Relações Externas, 2463.ª sessão do Conselho, documento 13466/02, de 18 de novembro de 2002.

²⁵ Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: O Consenso Europeu (2006/C 46/01).

²⁶ Sob o título «Democracia, boa governação, direitos humanos, direitos das crianças e dos povos indígenas».

²⁷ Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Para uma estratégia da UE no domínio das relações culturais internacionais», da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Europeia, de 8 de junho de 2016: JOIN(2016) 29 final.

da UE como na declaração UNDRIP. Neste contexto, a UE reconhece, por exemplo, «a importância que os povos indígenas conferem à afirmação do seu "autodesenvolvimento", ou seja, à formação das suas próprias identidades culturais. Esta abordagem reconhece igualmente os diferentes conceitos de desenvolvimento próprios destes povos [...]»²⁸. O artigo 3.º da declaração UNDRIP estipula que «[o]s povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente a sua condição política e buscam livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural».

Os quadros da União Europeia e das Nações Unidas divergem quando especificam o âmbito material ao qual se aplicam os direitos de participação. A declaração UNDRIP estipula que os povos indígenas têm o direito de participar na tomada de decisões sobre questões que afetem os seus direitos e exige aos Estados a aplicação do princípio relativo ao direito dos povos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado aquando da adoção de legislação e medidas administrativas²⁹. O quadro da UE apenas refere o princípio do consentimento livre, prévio e informado no contexto da cooperação para o desenvolvimento da UE e, por conseguinte, não abrange medidas legislativas e administrativas que estejam fora do âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

Intrinsecamente associado ao princípio do consentimento livre, prévio e informado está o direito dos povos indígenas a serem representados **por meio de representantes por eles eleitos e de acordo com as suas próprias instituições de tomada de decisões**. A UNDRIP prevê que consultar e cooperar «de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas», é uma forma de conseguir o consentimento livre, prévio e informado³⁰. Não obstante as referências ao consentimento livre, prévio e informado e ao desenvolvimento de capacidades das «organizações que representam os povos indígenas» nos documentos pertinentes da UE, não existem referências explícitas às instituições de tomada de decisões dos povos indígenas no quadro da UE.

IV. Políticas da UE, instrumentos de financiamento e sua aplicação

1. Políticas externas da UE

Os direitos humanos estão no centro de toda a ação externa e cooperação da UE, incluindo os acordos comerciais celebrados com países terceiros. O Quadro Estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia de 2012 define os objetivos, os princípios e as prioridades para a promoção dos direitos humanos. Foram elaborados dois planos de ação com as medidas

²⁸ Fonte: 2141.ª sessão do Conselho, Resolução do Conselho, de 30 de novembro de 1998, sobre os povos indígenas, n.º 2.

²⁹ A UNDRIP também prevê a aplicação do consentimento livre, prévio e informado aquando da aprovação de projetos que afetem as terras dos povos indígenas, especialmente quando associados ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos e outros, bem como em conjunção com a realocação e em relação à reparação, restituição ou indemnização.

³⁰ A Convenção n.º 169 da OIT prevê igualmente a realização de consultas com os povos indígenas e tribais «com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas».

práticas necessárias que a UE deve adotar para alcançar tais objetivos.

O primeiro Plano de Ação para os Direitos Humanos (2012-2014) continha ações específicas relacionadas com os povos indígenas³¹. O segundo Plano de Ação para os Direitos Humanos e a Democracia (2015-2019) contém ações relacionadas com a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Na secção «Cultivar um clima de não discriminação», é possível encontrar uma ação para «Aprofundar o desenvolvimento da política da UE em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o documento final da Conferência Mundial de 2014 sobre os Povos Indígenas»³². O plano de ação apela também para que sejam intensificados os esforços no sentido proteger os defensores dos direitos humanos que trabalham no domínio dos direitos económicos, sociais e culturais: neste contexto, os povos indígenas são especificamente mencionados, assim como algumas questões particularmente importantes para estes, como as questões dos direitos humanos relacionados com o solo, a apropriação de terras e as alterações climáticas.

As orientações para legislar melhor³³ preveem que os direitos fundamentais devem ser tomados em consideração aquando da avaliação dos impactos das ações da UE. Isto significa que, quando estão a ser avaliados os impactos de iniciativas que produzam efeitos fora da UE, importa dar especial atenção aos instrumentos internacionais sobre direitos humanos, além da atenção dada aos requisitos da Carta dos Direitos Fundamentais. Além disso, como parte de toda a agenda «Legislar Melhor»³⁴ e em resposta ao Quadro Estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia de 2012, foram desenvolvidas orientações que visam ajudar a analisar os impactos potenciais das iniciativas no âmbito da política comercial da UE nos direitos humanos, tanto na UE como nos países parceiros. As orientações incluem referências aos direitos dos povos indígenas³⁵.

Em maio de 2016, a UE adotou as conclusões do Conselho sobre a abordagem da UE em relação às deslocações forçadas e ao desenvolvimento em resposta à comunicação intitulada «Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento»³⁶. As conclusões e a comunicação fornecem o quadro de ação para se poder dar uma resposta global mais eficiente, contextualizada e digna à deslocação forçada. Este quadro que segue uma abordagem baseada nos direitos é altamente pertinente para dar resposta

³¹ Nomeadamente, sob o título «Reforçar a política das questões indígenas», é possível encontrar uma ação para «[r]ever e desenvolver a política da UE relativa à declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas, na perspetiva da Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas de 2014».

³² Ação 16 d.

³³ Conjunto de ferramentas para legislar melhor - Ferramenta n.º 24: Direitos Fundamentais e Direitos Humanos, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_24_en.htm

³⁴ Adotada pela Comissão em 19 de maio de 2015.

³⁵ Orientações para a análise do impacto dos direitos humanos nas avaliações de impacto das iniciativas políticas relacionadas com o comércio, de 2 de julho de 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf e <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>

³⁶ Conclusões do Conselho sobre a abordagem da UE em relação às deslocações forçadas e ao desenvolvimento 240/16 - 12/05/2016 e a comunicação da Comissão Europeia intitulada «Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento», Bruxelas, 24 de abril de 2016, COM(2016) 234 final.

às necessidades dos povos indígenas afetados por deslocações, bem como às causas que estão subjacentes às pressões migratórias e às deslocações.

Parte integrante da política em matéria de direitos humanos são os **diálogos sobre os direitos humanos** que a UE estabelece com os países parceiros e as organizações regionais. Estes diálogos regem-se pelas orientações da União Europeia em matéria de diálogo sobre os direitos humanos e constituem uma oportunidade para a UE manifestar as suas preocupações neste domínio, bem como debater a cooperação em matéria de direitos humanos em fóruns multilaterais. Ao longo dos anos, as questões indígenas tornaram-se mais proeminentes nos diálogos sobre os direitos humanos encetados com vários países, nomeadamente com a maior parte dos países da América Latina, o Canadá e alguns países asiáticos como o Bangladesh e o Vietname. Contudo, ainda não se tornou prática comum abordar este tópico durante os diálogos com todos os países em que tal seria pertinente, incluindo particularmente em África e na Ásia.

A UE também elaborou **orientações** em matéria de direitos humanos em onze domínios prioritários dos direitos humanos cuja principal finalidade é servirem de ferramenta prática para orientar os intervenientes da UE em todo o mundo. Nomeadamente, as orientações da União Europeia sobre os defensores dos direitos do Homem (2008) relembram o quadro jurídico que promove e protege os defensores dos direitos humanos, incluindo os defensores dos direitos humanos indígenas³⁷.

CAIXA 2: Exemplos de boas práticas de proteção dos defensores dos direitos humanos

Várias delegações da UE na América Latina participam na monitorização e no apoio aos defensores dos direitos humanos indígenas. Na Guatemala, a delegação da UE criou um mecanismo informal, conhecido como «Grupo Filtro», que monitoriza casos emblemáticos de defensores de direitos humanos, incluindo defensores dos povos e das comunidades indígenas. Nas Honduras, o «Grupo ENLACE» permite que exista um contacto e um diálogo contínuos entre os representantes diplomáticos locais e as contrapartes da sociedade civil, com vista a debater os recursos naturais e os povos indígenas, e que se organizem visitas para monitorizar

³⁷ Os defensores dos direitos humanos promovem e defendem igualmente os direitos dos membros de determinados grupos, como as comunidades indígenas.

a situação dos direitos humanos *in situ*, dando especial atenção aos defensores dos direitos humanos que representam os povos indígenas³⁸.

No que diz respeito à consulta dos povos indígenas, os diálogos anuais com as organizações que representam os povos indígenas do Ártico são um bom exemplo. Estas organizações detêm o estatuto de participantes permanentes no Conselho do Ártico organizado pelos serviços da Comissão Europeia em cooperação com o SEAE. Na preparação do presente documento de trabalho conjunto também foram realizadas duas consultas a povos indígenas. A primeira realizou-se em Bruxelas, em março de 2015, ao passo que o ateliê de consulta global, com a participação de quase 70 representantes e peritos indígenas, foi realizado em Nova Iorque, em abril de 2015, paralelamente à sessão anual do Fórum Permanente das Nações Unidas para as Questões Indígenas (UNPFII). Também foram efetuados intercâmbios informais com povos indígenas para o projeto de documento de trabalho conjunto, juntamente com a 15.^a sessão do UNPFII, em 2016.

Nestas consultas, os representantes dos povos indígenas reconheceram os compromissos políticos e as ações da UE relacionados com a consulta, a participação, o autodesenvolvimento dos povos indígenas e o direito de estes se oporem ao desenvolvimento imposto. Nas suas recomendações, enfatizaram a importância de um diálogo permanente com a UE aos níveis local, nacional e internacional e a necessidade de criar um fórum ao mais alto nível, com um mandato para um encetar diálogo político e supervisionar a aplicação das políticas, dos compromissos e dos planos de ação da UE sobre os povos indígenas.

2. Financiamento da UE e outros instrumentos

Dos nove instrumentos de financiamento³⁹ que a UE tem atualmente ao seu dispor para cooperação e assistência externa, os três que se seguem fazem referência específica aos povos indígenas:

Ao abrigo do **Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)**⁴⁰ para o período 2014-2020, o âmbito do apoio inclui os direitos dos povos indígenas «tal como consagrados na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas»⁴¹.

O **Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)**, incluindo o seu programa temático destinado a tratar os bens públicos mundiais e os desafios globais, refere especificamente os povos indígenas (e os afrodescendentes na América Latina) como sendo alvos da cooperação e as questões transversais. Indica também que as «organizações representativas das populações indígenas» são beneficiários elegíveis. O **Instrumento para a**

³⁸ Em 2015, o grupo abordou cinco questões, nomeadamente as prisões e a tortura (fevereiro de 2015), as pessoas com deficiência (abril de 2015), os defensores dos direitos humanos locais emblemáticos ou ditos clássicos (julho de 2015), o sistema judicial (setembro de 2015) e os direitos socioeconómicos e laborais (dezembro de 2015).

³⁹ Quatro instrumentos temáticos e cinco instrumentos geográficos.

⁴⁰ Regulamento (UE) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial, JO L 77 de 15.3.2014, p. 85-94.

⁴¹ Aquando da sua criação em 1999, o IEDDH já refletia a resolução do Conselho de 1998 sobre os povos indígenas.

Estabilidade e a Paz⁴² coloca os povos indígenas entre as questões transversais a incluir, sempre que possível, na programação.

O **Instrumento Europeu de Vizinhança**⁴³ (IEV) não faz referência específica aos povos indígenas, embora refira os direitos das pessoas pertencentes a minorias. O **Acordo de Cotonu**, que orienta a programação e as atividades ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento⁴⁴ (FED), não faz referência a grupos específicos.

Importa igualmente referir os seguintes instrumentos da UE relacionados com o comércio que são particularmente pertinentes para os povos indígenas:

Os **acordos de parceria voluntários FLEGT (Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal)** asseguram que só são atribuídas licenças e só é importada para a UE madeira obtida de forma legal nos países produtores de madeira. O respeito pelos direitos dos povos indígenas pode constituir um requisito explícito para o sistema de atribuição de licenças, caso o país produtor de madeira tenha leis que protejam os direitos de posse de terras dos povos indígenas. Desde a adoção das referidas Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, em 2012, estes direitos têm vindo a ser cada vez mais aplicados nos acordos de parceria voluntários FLEGT para minimizar possíveis impactos negativos nas comunidades indígenas afetadas e nos respetivos modos de subsistência⁴⁵.

A alteração do Regulamento (CE) n.º 1007/2009⁴⁶, que impõe uma **proibição à importação de produtos derivados de foca**, isenta desta proibição os produtos derivados de foca provenientes das comunidades inuítes. O regulamento prevê a colocação no mercado da União de produtos derivados de focas caçadas pelos métodos tradicionais das comunidades inuítes e de outras comunidades indígenas. Os considerandos do regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1007/2009 fazem referência à declaração UNDRIP e às obrigações dos três Estados-Membros⁴⁷ da UE decorrentes da ratificação por parte destes da Convenção n.º 169 da OIT.

⁴² Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014 (JO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

⁴³ Regulamento (UE) n.º 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento europeu de vizinhança.

⁴⁴ O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) presta assistência a 79 países parceiros da União pertencentes ao Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), bem como aos Países e Territórios Ultramarinos dos Estados-Membros.

⁴⁵ Foram celebrados acordos de parceria voluntários com o Gana e posteriormente com os Camarões, a República Centro-Africana, a Indonésia, a Libéria e a República do Congo. Estão em curso negociações com Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Gabão, Guiana, Honduras, Laos, Malásia, Tailândia e Vietname.

⁴⁶ As alterações do Regulamento (CE) n.º 1007/2009, que também revoga o Regulamento (UE) n.º 737/2010, são aplicáveis a partir de 18 de outubro de 2015. A Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2015/1850 da Comissão, que também é aplicável a partir de 18 de outubro de 2015.

⁴⁷ Dinamarca, Países Baixos e Espanha.

CAIXA 3: A abordagem baseada nos direitos em relação à cooperação para o desenvolvimento, um contributo da UE para a Agenda 2030

Em março de 2014, a UE adotou uma **abordagem baseada nos direitos em relação à cooperação para o desenvolvimento**, englobando todos os direitos humanos, como contributo para a Agenda 2030. A abordagem baseada nos direitos revela-se crítica não apenas para a consecução dos compromissos globais da UE para esta agenda mas também para o apoio dado pela UE aos povos indígenas. Ao redefinir os papéis das partes interessadas, tornando-as titulares de obrigações e de direitos, a abordagem baseada nos direitos é importante para o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos dos povos indígenas em conformidade com a UNDRIP. A abordagem baseada nos direitos permite analisar os desafios e as oportunidades que se apresentam aos povos indígenas, incluindo as mulheres e crianças indígenas, por beneficiarem e participarem dos esforços de desenvolvimento sustentável. Esta análise inclui questões relacionadas com a posse e o controlo de territórios e recursos naturais ancestrais, lembrando aos Estados as obrigações e as responsabilidades que têm quando se trata de dar resposta a estas questões através das políticas e dos programas de desenvolvimento. A abordagem baseada nos direitos implica a participação efetiva dos povos indígenas e dos seus representantes ao longo de todos os ciclos de programação e processos de planeamento estratégico da cooperação para o desenvolvimento da UE.

A UE comprometeu-se a continuar a promover a igualdade de géneros nas suas relações externas através do Plano de Ação sobre o Género II (2016-2020)⁴⁸. O Plano de Ação sobre o Género II sublinha a importância de assegurar a igualdade de acesso tanto dos homens como das mulheres aos serviços financeiros e aos recursos produtivos, incluindo a terra, o comércio e o empreendedorismo através, por exemplo, de atividades que apoiem a legislação transformadora em matéria de propriedade, herança e controlo sobre as terras e outros recursos produtivos. Todos estes aspetos são extremamente importantes para as mulheres indígenas e devem ser tomados em consideração aquando da execução do Plano de Ação sobre o Género II nos países pertinentes.

3. Exemplos práticos do apoio da UE aos povos indígenas

Estão em curso muitos projetos e programas que apoiam os povos indígenas. Os programas e projetos da UE incluem os povos indígenas como parte de programas nacionais (ou regionais) mais alargados (*integração*) ou através de ações que visem especificamente os povos indígenas. Muitos destes programas e projetos procuram dar resposta à discriminação e à desigualdade de tratamento que os povos indígenas enfrentam relativamente aos seus direitos económicos, sociais e culturais, bem como aos seus direitos civis e políticos.

O apoio dado pela UE ao Plano de Desenvolvimento Económico e Social do Níger e às respetivas ações no domínio do acesso à saúde de populações nómadas geograficamente

⁴⁸ Ver conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação sobre o Género para 2016-2020, adotadas pelo Conselho na sua 3420.^a reunião realizada em 26 de outubro de 2015.

dispersas são exemplos de projetos que visam os **direitos económicos, sociais e culturais**. Outro exemplo é o programa de apoio ao ensino técnico e ao ensino e à formação profissionais na Nicarágua, que oferece às comunidades indígenas e afrodescendentes formação adaptada às suas características económicas, sociais e culturais. A cooperação com o Vietname também oferece exemplos de projetos no domínio da educação de pertencentes a minorias étnicas e de projetos que visam dar voz às mulheres de minorias étnicas e dar a conhecer-lhes os seus direitos, entre outros. Com o apoio da UE, foi possível realizar uma campanha de vacinação, juntamente com a distribuição de vitamina A, junto das mulheres e das crianças pigmeus nos Camarões.

No que diz respeito aos **direitos civis e políticos** dos povos indígenas, a cooperação bilateral da UE com muitos países enfatiza a resposta a dar termos da participação destes tanto ao nível local como nacional. Estão incluídos projetos sobre o acesso à nacionalidade e ao registo de nascimento (Camarões) e sobre o reforço de capacidades dos povos indígenas que defendem o reconhecimento da diversidade étnica e da participação democrática nas reformas constitucionais. Também existem alguns projetos que apoiam a igualdade de participação dos povos indígenas nos **processos democráticos nacionais** na América Latina (por exemplo, no Equador). Relativamente à participação ao **nível local**, os exemplos incluem o reforço de capacidades dos líderes, das organizações e das redes dos povos indígenas, com vista a afirmarem e promoverem melhor os seus direitos na governação local e regional ou infranacional, bem como projetos que visam as prioridades e os direitos de participação das mulheres [Nicarágua, Uganda (em Batwas na região dos Grandes Lagos)].

Em países como a Bolívia, o Chile, a Guatemala, a Nicarágua e o Peru, a UE também financia projetos que apoiam o reforço das capacidades de diálogo dos povos indígenas com as autoridades, os doadores e outras partes terceiras sobre assuntos que afetem os seus direitos através de mecanismos de consulta. Este apoio está habitualmente associado à aplicação da Convenção n.º 169 da OIT nos países que a ratificaram, uma vez que a consulta e a participação dos povos indígenas são um ponto central da convenção.

Através da iniciativa da UE para promover as Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra⁴⁹, é possível apoiar a participação e a consulta dos povos indígenas no que toca aos seus direitos de posse da terra ao nível local em países como os Camarões e a Colômbia. Contudo, programas como o FLEGT visam os direitos à terra e aos recursos ao nível nacional. Nas negociações do acordo de parceria voluntário FLEGT da UE com as Honduras, foram apoiadas atividades que asseguram a participação e a consulta dos povos indígenas tanto em processos locais como nacionais. Além disso, as Honduras são o único país com um acordo de parceria voluntário que decidiu ter assento autónomo para os povos indígenas. Na República do Congo, foi aprovada a adoção de legislação em matéria de direitos dos povos indígenas em resultado do acordo de parceria voluntário e, na Libéria, o

⁴⁹ Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, da FAO.

acordo de parceria voluntário ajuda o governo e a sociedade civil a reforçar os direitos da comunidade às florestas e executar uma mudança no domínio dos direitos à terra⁵⁰.

⁵⁰ Em negociações recentes da UE com um país parceiro num acordo de parceria voluntário FLEGT, a UE incentivou o governo parceiro a respeitar os direitos de consulta e participação dos povos indígenas. A orientação dada pelas **Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra** conduziu a este resultado. O país não é identificado para não prejudicar as negociações. O Comité criado ao abrigo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) emitiu observações para este país em relação aos direitos à terra dos seus povos indígenas.

CAIXA 4: Apoio crucial da UE para dar voz aos povos indígenas

Ao nível global, os instrumentos IEDDH e ICD colocam grande ênfase no **apoio aos direitos dos povos indígenas** (como previsto na UNDRIP) da seguinte forma:

- 1) Participação dos representantes dos povos indígenas nos fóruns das Nações Unidas em matéria de direitos humanos através do apoio prestado ao secretariado técnico gerido pelo DOCIP⁵¹;
- 2) Apoio à OIT na promoção da Convenção n.º 169 da OIT. A parceria entre a UE e a OIT, em combinação com o apoio prestado à OIT em termos de cooperação bilateral com os Estados-Membros da UE, é reconhecida, por exemplo, como tendo contribuído significativamente para a ratificação por parte do Nepal e da República Centro-Africana da Convenção n.º 169 da OIT em 2007 e 2010 respetivamente. No caso do Nepal, à semelhança do que aconteceu na Guatemala em meados da década de 1990, a ratificação da Convenção n.º 169 da OIT também foi fundamental para a inclusão dos povos indígenas na consolidação da paz pós-conflitos;
- 3) O IEDDH e o programa Bens Públicos e Desafios Globais do ICD apoiam o projeto «Indigenous Navigator»⁵². O «Indigenous Navigator» é uma ferramenta destinada a desenvolver indicadores de desenvolvimento humano com base na UNDRIP e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e respetivas metas. A ferramenta ajuda as comunidades a desenvolverem dados fiáveis baseados e detidos pela comunidade, permitindo assim que utilizem esses dados para as metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 e para monitorizar os progressos realizados. Esta terceira parceria foi concebida para apoiar os esforços dos povos indígenas para dar resposta às necessidades e às aspirações autoidentificadas pelas comunidades no contexto da Agenda 2030 em países selecionados da América Latina, África e Ásia.

Através do fundo de emergência do IEDDH, foram vários os **defensores dos direitos humanos indígenas em risco**, tanto mulheres como homens, na América Latina, na Ásia e em África, que receberam subvenções com vista a assegurar, por exemplo, a sua segurança física, representação jurídica, assistência médica, etc.

⁵¹ O DOCIP, Centro de Documentação, Investigação e Informação (criado em 1978), é uma ONG sediada em Genebra que apoia os povos indígenas.

⁵² O título oficial da primeira fase-piloto destes projetos é: «Improving Indigenous Peoples' access to justice and development through community-based monitoring» (2016-2018) [Melhorar o acesso dos povos indígenas à justiça e ao desenvolvimento através da monitorização da base comunitária], sendo esta aplicada pela OIT, pela organização Tebtebba, pela organização Asia Indigenous Peoples' Pact (AIPP), pelo programa Forest Peoples' Programme (FPP) e pelo Grupo de Trabalho Internacional para os Assuntos Indígenas (IWGIA), ao abrigo do IEDDH. As fases subsequentes implicarão outro parceiro, o Instituto para os Direitos Humanos dinamarquês. O título do projeto Bens Públicos e Desafios Globais é: «Making the SDGs work for indigenous peoples» (2016-2019) [Fazer com que os objetivos de desenvolvimento sustentável funcionem em prol dos povos indígenas], sendo levado a cabo pelos mesmos parceiros.

No contexto da prevenção de conflitos e da consolidação da paz, também existem exemplos que ilustram a atenção dada pela UE aos povos indígenas que são/têm vindo a ser afetados por conflitos. O exemplo mais recente é o apoio dado pela UE ao processo de paz na Colômbia.

Não obstante os vários exemplos que demonstram o apoio dado pela UE aos povos indígenas, existem indicações de que, em diversos países, especialmente fora da América Latina, a UE não trabalha diretamente com as organizações ou comunidades de povos indígenas, fá-lo antes através de agências governamentais e/ou das principais organizações da sociedade civil. Isto pode acontecer especialmente em países onde a modalidade de auxílio preferida é o apoio orçamental⁵³.

Isto implica que o exercício do seu direito de consentimento livre, prévio e informado aos programas que podem ter impacto nos seus direitos está limitado. Tal aumenta, por sua vez, os riscos de impactos negativos nas atividades de desenvolvimento. Estes riscos são coerentes com os muitos relatórios e observações dos titulares de mandatos das Nações Unidas e com os organismos de monitorização do Tratado da ONU⁵⁴.

V. A UE enquanto agente de mudança: melhorar a aplicação das políticas da UE

Com base na análise efetuada, parece existir um quadro político adequado na UE em matéria de direitos dos povos indígenas. Além disso, existem muitas boas práticas que demonstram que as políticas e os instrumentos em matéria de direitos humanos na UE, que incluem o respeito pela UNDRIP, estão a ser aplicados com êxito na promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas. Ao nível político, estes incluem debates sobre questões indígenas em alguns diálogos sobre direitos humanos e a proteção dada aos defensores dos direitos humanos indígenas. Os Estados-Membros da UE também apoiam a promoção e a proteção dos direitos dos povos indígenas, pelo que têm acumulado experiência e adquirido conhecimentos especializados consideráveis.

No que toca à cooperação para o desenvolvimento, a UE tem até à data concentrado os seus esforços na luta contra a discriminação em relação a garantir o respeito pelos direitos humanos, sobretudo através de uma abordagem de integração que, em muitos casos, tem um impacto positivo nos povos indígenas. Programas temáticos como o IEDDH e o ICD/Bens Públicos e Desafios Globais (por exemplo, igualdade de género, ambiente, FLEGT e terras incluindo florestas) visam especificamente os direitos dos povos indígenas. Existem bons exemplos para

⁵³ O apoio orçamental implica transferências financeiras diretas para os cofres nacionais do país parceiro, desde que sejam realizados um diálogo político, avaliações de desempenho e reforço de capacidades. Desde 2012, a Comissão estabeleceu um conjunto de regras dedicadas e estruturadas para gerir os riscos específicos do apoio orçamental em consonância com a prática da Comissão, em todas as etapas do processo (desde a identificação à execução).

⁵⁴ Em especial, os relatores especiais das Nações Unidas para os direitos dos povos indígenas e o Comité ICERD. Ver, por exemplo, os documentos das Nações Unidas CERD/C/TZA/CO/16*27 de março de 2007; A/HRC/24/21 e A/HRC/27/52/Add.3.

demonstrar a crescente atenção que a UE dá às ameaças sentidas pelos povos indígenas em relação aos direitos à terra e aos recursos.

Contudo, existe margem dentro do atual quadro político para melhorar o impacto da UE e para tornar a ação da UE em prol dos povos indígenas mais eficaz e aplicá-la de forma mais equitativa nas relações da UE com países terceiros. São seguidamente apresentadas algumas considerações sobre como melhorar a ação da UE em todos os países pertinentes e em cooperação multilateral.

Como regra geral:

- Utilizar melhor as ferramentas de direitos humanos (tais como diálogos, orientações, estratégias por país) e as boas práticas, tomando em consideração os princípios da UNDRIP. As necessidades específicas das mulheres, crianças e pessoas indígenas com deficiência também devem ser tidas em conta,

- Evitar o risco de impactos negativos e, conseqüentemente, fomentar eficazmente a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas e aplicar sistematicamente os princípios da UNDRIP, bem como todas as salvaguardas e diretrizes voluntárias pertinentes dos acordos ambientais multilaterais, as Diretrizes Voluntárias para uma Gestão Responsável da Posse da Terra e os princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos nas ações da UE, incluindo no comércio e na cooperação para o desenvolvimento. Por exemplo, os planos de ação sobre empresas e direitos humanos adotados pelos Estados-Membros da UE devem ter igualmente como referência a UNDRIP. No mesmo contexto, importa dar atenção especial à aplicação das recomendações relacionadas com questões indígenas decorrentes dos processos de análise periódica universal e provenientes dos organismos que monitorizam a aplicação do Tratado das Nações Unidas,

- Promover uma abordagem consistente e coerente em relação aos direitos dos povos indígenas, em consonância com a UNDRIP, através da ação da UE ao nível multilateral, incluindo nas conferências das partes aos tratados das Nações Unidas.

Formas de melhorar a execução das medidas da UE em prol dos povos indígenas:

Mais oportunidades de diálogo e consulta:

1. Incluir sistematicamente as questões relativas aos povos indígenas, designadamente a aplicação da UNDRIP, em todos os diálogos políticos e de direitos humanos com países e organizações regionais em que a questão seja pertinente, nomeadamente em África e na Ásia. Neste contexto, as consultas com representantes dos povos indígenas seriam cruciais.
2. Continuar a estabelecer contactos com países parceiros e a participar em fóruns multilaterais para dar resposta às ameaças que recaem sobre os defensores dos direitos

humanos indígenas e os recursos e terras dos povos indígenas. Isto pode incluir ameaças que surjam no contexto de esforços envidados em prol da proteção do ambiente, da biodiversidade e do património cultural, em prol da atenuação e adaptação às alterações climáticas, bem como nas atividades empresariais, comerciais e de desenvolvimento⁵⁵.

3. Explorar a possibilidade de realizar diálogos periódicos de alto nível entre a UE e os povos indígenas, no âmbito dos recursos existentes, com vista a informar e sustentar a política de ação externa da UE e a respetiva aplicação em questões que afetem os povos indígenas de todo o mundo. Este diálogo pode igualmente satisfazer as necessidades de intercâmbio de boas práticas para a aplicação, por exemplo, dos Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos da ONU.
4. Assegurar a participação de organizações representativas dos povos indígenas no fórum para as políticas de desenvolvimento, o espaço de diálogo da UE onde as várias partes interessadas podem debater as políticas de desenvolvimento⁵⁶.

Integrar os princípios da UNDRIP nas ações externas da UE

5. Incluir sistematicamente referências aos povos indígenas em documentos políticos como as estratégias por país em matéria de democracia e direitos humanos e os roteiros para o envolvimento da UE com a sociedade civil, bem como nos diálogos estruturados e específicos para cada setor com várias partes interessadas.
6. Continuar a promover a sensibilização para os direitos dos povos indígenas aquando da avaliação dos impactos de uma proposta de ação comercial, como previsto nas «Orientações sobre a análise dos impactos dos direitos humanos na avaliação de impacto de iniciativas no âmbito da política comercial»⁵⁷, incluindo no contexto de acordos comerciais. Tomar em consideração os direitos dos povos indígenas é algo que se encontra incluído na monitorização do Regulamento relativo ao Sistema de Preferências Generalizadas (especialmente o sistema SPG+) e nos acordos de parceria voluntários FLEGT.
7. Utilizar a abordagem ao desenvolvimento da UE baseada nos direitos como principal veículo de integração dos direitos e dos interesses dos povos indígenas na aplicação da Agenda 2030 da UE, nomeadamente assegurando a sua participação plena e o seu consentimento livre, prévio e informado de forma significativa e sistemática nos programas e projetos financiados pela UE. Por exemplo, relativamente ao apoio orçamental, continuar a integrar as normas da

⁵⁵ A comunicação intitulada «Reforço do papel do setor privado no crescimento inclusivo e sustentável nos países em desenvolvimento» (COM(2014) 263) promove, entre outras ações, práticas empresariais responsáveis no âmbito da política de desenvolvimento da UE; menciona igualmente o cumprimento de normas sociais, ambientais e fiscais, incluindo o respeito pelos direitos humanos e os direitos dos povos indígenas, como pré-condição para o apoio da UE aos intervenientes do setor privado.

⁵⁶ Este fórum está atualmente a ser analisado pela Comissão Europeia.

⁵⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf

UNDRIP com base na total participação e no consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas nas regras estruturadas que visam gerir os riscos específicos do apoio orçamental em todas as etapas do processo (desde a identificação à execução). Concretizar uma participação significativa dos povos indígenas implicaria nomeadamente: a) melhorar a análise das partes interessadas⁵⁸, b) reforçar o diálogo político setorial e c) incluir as instituições representativas dos povos indígenas em causa no processo de monitorização. A aplicação de uma tal abordagem poderia garantir que as prioridades de desenvolvimento dos povos indígenas receberiam a devida atenção, incluindo o desenvolvimento da sua subsistência e o acesso aos mercados.

8. Evitar a duplicação de esforços e aumentar a eficácia e a adequação do apoio ao desenvolvimento destinado aos povos indígenas, reforçar a coordenação entre os peritos das instituições da UE e dos Estados-Membros da UE no que toca a desenvolver mecanismos de consulta, coordenação e execução.
9. Sendo parte do apoio da UE à Agenda 2030, o projeto «Indigenous Navigator» deve continuar a ser válido, com vista a gerar dados consolidados, tornar as questões indígenas visíveis e mensuráveis para todos os objetivos de desenvolvimento sustentável relevantes.
10. Redobrar esforços para reforçar a capacidade das organizações dos povos indígenas, incluindo as suas instituições de tomada de decisão, desenvolver redes entre elas aos níveis nacional e internacional, incluindo com os povos indígenas «europeus», bem como participar e estabelecer contactos de forma efetiva, através de representantes escolhidos pelos próprios, na tomada de decisão aos níveis local, nacional, regional e internacional sobre questões que afetam os seus direitos.
11. Manter e expandir o apoio dado pela UE às instituições nacionais de direitos humanos, por forma a promover e proteger os direitos dos povos indígenas.
12. Continuar a apoiar a ratificação e a execução da Convenção n.º 169 da OIT em países parceiros.
13. Continuar a estabelecer contactos de forma ativa com os povos indígenas e com os países membros da ONU para cumprir as recomendações às Nações Unidas que constam do documento final da conferência WCIP. Estas recomendações incluem a revisão por parte do Conselho dos Direitos Humanos do mecanismo de peritos para os direitos dos povos indígenas e as deliberações em curso na Assembleia Geral para permitir a participação de instituições e representantes dos povos indígenas nas Nações Unidas em questões que os afetem.

⁵⁸ Elementos da análise político-económica que permitam compreender melhor os obstáculos que os povos indígenas enfrentam e ter uma lógica de intervenção mais inclusiva, com apoio complementar adequado.

14. Apoiar a execução da decisão que consta da COP21 na CQNUAC (Acordo de Paris) para criar uma plataforma destinada a partilhar as boas práticas em matéria de atenuação e adaptação às alterações climáticas entre os povos indígenas e as partes na CQNUAC.
15. Preparar, em parceria com os povos indígenas, a divulgação da política da UE sobre povos indígenas, tendo em conta as atividades da UE e dos seus Estados-Membros, como contributo para a reunião de alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2017, que comemora o 10.º aniversário da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Anexo I: Mais orientações sobre a identificação dos povos indígenas

A denominada «definição operacional de Cobo» da autoria do antigo relator especial das Nações Unidas, José Martínez Cobo⁵⁹, é a mais utilizada atualmente, nomeadamente nos documentos da UE, para a identificação dos povos indígenas:

«Comunidades, povos e nações indígenas são aqueles que, tendo *continuidade histórica* com sociedades pré-invasão e pré-coloniais que *se desenvolveram nos seus territórios*, se consideram *distintos* de outros setores das sociedades que agora prevalecem nesses territórios, ou partes destes. Atualmente, formam setores *não dominantes* da sociedade e estão determinados em *preservar, desenvolver e transmitir* às gerações futuras os seus territórios ancestrais e a sua *identidade étnica*, como base para *perpetuar a sua existência* enquanto povos, de acordo com os seus próprios padrões culturais, instituições sociais e sistema jurídico».

O artigo 1.º da Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 prevê **critérios objetivos** para determinar o âmbito da convenção: «[P]ovos em países independentes, considerados indígenas pelo facto de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as instituições sociais, económicas, culturais e políticas, ou parte delas»; além disso, prevê **critérios subjetivos**: «A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção». No que diz respeito ao termo «povos», a Convenção n.º 169 também prevê que «[a] utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional».

Alguns países da América Latina que ratificaram a Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais reconheceram que a convenção também se aplica aos grupos afrodescendentes.

Em África, é frequente que o termo «povos indígenas» seja particularmente contestado. Segundo a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, o conceito de povos indígenas⁶⁰ é pertinente no continente. Contudo, é aplicável sobretudo às comunidades pastoris e de caçadores-recoletores que partilham características específicas. O Banco Mundial, na sua política operacional 4.10, utiliza o termo «povos indígenas» numa aceção genérica para se referir a «um grupo distinto, vulnerável, social e cultural».

A identificação dos povos indígenas constitui um desafio especialmente difícil quando esses povos vivem fora dos seus territórios tradicionais e/ou se juntam às populações de pessoas deslocadas ao nível interno, migrantes e/ou habitantes das zonas urbanas. Mesmo que alguns

⁵⁹ Documento das Nações Unidas n.º E/CN.4/Sub.2/1986/87

⁶⁰ Relatório do Grupo de Trabalho da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 2003 sobre as populações/comunidades indígenas em África intitulado «Povos Indígenas em África: os povos esquecidos?».

países não reconheçam o termo «povos indígenas», esses mesmos países têm frequentemente termos nacionais ou locais para identificar os povos ou grupos em causa dentro dos respetivos contextos nacionais, como *adivasis*, *janajatis*, populações ou tribos de montanha, minorias étnicas, tribos protegidas, povos das terras altas, caçadores-recoletores, nómadas, pastores ou aborígenes.

Anexo II: Informações adicionais sobre as iniciativas dos intervenientes multilaterais

As várias iniciativas tomadas no âmbito do sistema das Nações Unidas incluem a criação do Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Populações Indígenas em 1985, a proclamação do Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo em 1993 e a adoção consecutiva de duas Décadas Internacionais dos Povos Indígenas do Mundo (1994-2004 e 2004-2014).

Os **organismos responsáveis pela monitorização da aplicação** das convenções das Nações Unidas sobre direitos humanos e a **Análise Periódica Universal** do Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos também emitem recomendações e orientações destinadas aos países membros das Nações Unidas sobre a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas no respetivo país.

Os princípios da UNDRIP foram integrados nos métodos de trabalho e nas orientações de diversos programas e fundos das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que utiliza a UNDRIP como um requisito para a participação.

Além disso, as agências especializadas das Nações Unidas, as instituições financeiras internacionais e as organizações regionais desenvolveram políticas para dar resposta e salvaguardar os direitos e as necessidades dos povos indígenas. Entre elas, destacam-se a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, o Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents e o Conselho do Ártico.

Importa dar o devido destaque às convenções da UNESCO, uma vez que algumas afetam os povos indígenas. Na parceria entre as Nações Unidas e os Povos Indígenas (UNIPP) com o seu fundo fiduciário de multidoadores, a OIT, o ACNUDH⁶¹, o PNUD e a UNICEF trabalham em conjunto para desenvolver as capacidades nacionais necessárias para promover um diálogo e uma parceria efetivos, com vista a garantir que os direitos dos povos indígenas são respeitados nos países.

⁶¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem.