

# BEYOND THE SILENCING OF THE GUNS<sup>1</sup>

## SYNTHESE ET REFLEXIONS

*Victoria Tauli-Corpuz*

Il n'est pas de peuple autochtone dont l'histoire ne soit traversée de conflits, violents ou non, avec des acteurs étatiques ou non-gouvernementaux<sup>2</sup>.

Les études de cas présentées dans le recueil *Beyond the Silencing of the Guns* décrivent un large éventail des situations de conflit et des expériences retirées des efforts entrepris pour les résoudre. La plupart ont été rédigées par des représentants d'organisations non gouvernementales qui travaillent aux côtés de peuples autochtones. Certaines l'ont été par des auteurs appartenant eux-mêmes à ces peuples. Le principe de cet ouvrage est de permettre aux acteurs de la société civile, à laquelle les peuples autochtones appartiennent, de témoigner de leurs propres expériences ainsi que des enseignements qu'ils ont tiré de leurs confrontations avec les situations de conflit affectant les territoires des peuples autochtones.

La première partie de cet article est une tentative de synthèse et une réflexion sur la complexité des situations de conflits impliquant les peuples autochtones. Certaines sont analysées d'une manière plus détaillée. La seconde est consacrée aux processus d'évaluation et de réforme de leurs politiques entamés par certains organismes des Nations Unies et la Banque Mondiale, processus qui auront dans le futur des impacts directs sur les efforts de construction de paix.

Cette réflexion et cette analyse sont celles d'une femme autochtone qui a personnellement expérimenté ces situations de conflits et est activement engagée dans le mouvement des peuples autochtones, au niveau local, régional et mondial.

---

### <sup>1</sup> BEYOND THE SILENCING OF THE GUNS

Édité par Chandra K. Roy, Vicky Tauli-Corpuz et Amanda Romero-Medina

*Beyond the Silencing of the Guns* ("au-delà du silence des armes") rassemble 10 études de cas (sept d'Amérique latine, deux d'Asie et une d'Afrique du Sud) qui explorent le rôle que les PA et les ONG locales jouent dans la prévention et la résolution de conflits. Ces études offrent des aperçus dans la compréhension des racines de conflits, elles soulignent des mécanismes innovateurs de construction de la paix et examinent les dynamiques et les tensions dans l'établissement de partenariats entre des groupes d'acteurs divers. La publication répond à une demande croissante d'organisations de la société civile et des PA pour que soient documentés leurs efforts et leurs réussites. Elle vise à sensibiliser un plus large public à des questions relatives à l'ethnicité et à la défense des droits de l'homme.

Les études de cas ont été identifiées, commandées et supervisées sur une période de deux ans (2000-2002) par la Division Organisations de la société civile du PNUD. Le rapport contribue aux recommandations proposées dans la Politique d'engagement avec les PA du PNUD (2001), qui lui reconnaît un rôle clair de légitimation de la présence et du rôle des PA et de leurs organisations dans la prévention des conflits et la promotion de la paix.

Outre une Introduction, une Synthèse et réflexion, ainsi qu'une Conclusion sur les défis et les pistes pour l'avenir, *Beyond the Silencing of the Guns* inclut des études de cas sur les Chittagong Hill Tracts (Bangladesh), la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Guatemala, le Mexique, les Philippines, le Pérou, l'Afrique du Sud et le Venezuela.

Ce livre est disponible sur l'Internet, pour le moment uniquement en anglais :

<http://www.undp.org/cso/beyondSG.html>

<sup>2</sup> Ces derniers comprennent notamment les entreprises, les groupes paramilitaires ou révolutionnaires et les armées de guérilla. Dans plusieurs pays, comme par exemple les Philippines, les groupes paramilitaires sont en général créés par l'armée pour constituer des forces d'appoint. Il est alors difficile de les classer comme acteurs non gouvernementaux. Dans d'autres cas, l'initiative revient aux propriétaires fonciers, aux cartels maffieux, comme ceux liés au trafic de drogues, dans le but de disposer d'armées privées. On peut alors considérer ces groupes comme des acteurs privés.

Les atteintes aux droits des peuples autochtones, à leurs territoires et ressources ancestraux, à leur droit à l'autodétermination, ainsi qu'une inégalité toujours présente, sont la cause profonde de la plupart des conflits touchant les peuples autochtones. Ce qui rend la résolution ou la gestion de ce type de conflit si difficile c'est que les structures, les valeurs, les préférences et les intérêts des parties en conflit sont diamétralement opposés. Trouver les bons moyens pour aborder l'affrontement entre les paradigmes<sup>3</sup> et intérêts des Etats ou des entreprises et ceux des peuples autochtones est donc primordial.

La plupart des Etats-nations post-coloniaux ont été créés à l'image des systèmes politiques, culturels, sociaux ou économiques mis en place par les puissances coloniales. Les élites dominantes qui leur ont succédé au pouvoir avaient fait leur apprentissage auprès des colonisateurs. De ce fait, les peuples autochtones ont été perçus à travers le prisme de la même conception générale du développement et de la modernisation, avec les mêmes normes et critères. Ils ont été jugés incapables d'autonomie politique et étaient dépourvus des éléments minimums requis pour constituer des peuples ou même des nations<sup>4</sup>. Ce qui a justifié la méconnaissance et la destruction des structures autochtones ainsi que les programmes d'intégration ou d'assimilation forcée. La prédominance de conceptions et de conduites racistes, discriminatoires et paternalistes parmi les couches dominantes de la société a fondé les programmes de ce type. La construction d'une identité nationale a gommé le caractère multinational, multiculturel et multiethnique de la plupart des pays.

Certains Etats nient les droits des autochtones et n'abordent qu'avec réticence la question de leurs besoins. Au fond, ce refus vient du fait qu'ils considèrent les exigences d'autodétermination, de contrôle des territoires et d'autonomie politique comme des menaces. Intégrité territoriale, souveraineté et sécurité nationales sont les emblèmes sacro-saints de la construction de l'Etat nation. Ce qui est perçu comme portant atteinte à ces principes justifie l'emploi de moyens autoritaires ou répressifs contre les peuples autochtones qui revendiquent leurs droits. Des Etats refusent de reconnaître la présence ou l'identité de peuple à l'intérieur de leurs frontières. Cette dénégation sert à justifier l'inexistence de lois, de politiques publiques et de projets concernant les peuples autochtones. Dans d'autres cas, c'est le manque de moyens ou de capacité d'action des Etats qui sont à l'origine du déni des droits des peuples autochtones.

Ces deux cas de figures ne sont pas toujours exclusifs l'un de l'autre : l'impuissance peut être liée à un refus sous-jacent. Nier l'existence des peuples autochtones (ou les rendre invisibles) est une forme de volonté de ne pas agir. Cette distinction est donc nécessaire pour aborder les situations concrètes. Les stratégies d'action et de plaidoyer peuvent être différentes selon les cas. Lorsque, par exemple, des Etats se sont dotés de dispositions constitutionnelles et juridiques ou de politiques publiques reconnaissant les droits des peuples autochtones mais que, pourtant, leur mise en œuvre est particulièrement lente ou inexistante, il est essentiel de déterminer si cela tient à l'absence de volonté réelle ou au seul défaut de capacité.

---

<sup>3</sup> La différence des paradigmes entraîne celle des explications et des descriptions de réalités identiques. Il y a une multiplicité d'explication de la réalité, souvent concurrentes. De ce fait, le concept de paradigme est particulièrement adapté aux questions de conflits et de résolution des conflits. Les peuples autochtones forment la partie la moins bien comprise des sociétés parce que leurs valeurs et leurs paradigmes s'opposent au paradigme dominant caractérisé par l'individualisme, la concurrence et le capitalisme.

<sup>4</sup> Victoria Tauli-Corpuz and Joji Carino eds., *Reclaiming Balance*, (Baguio City : Tebtebba Foundation, 2004).

C'est une question de survie pour de nombreux peuples autochtones que de combattre des projets de développements destructeurs ainsi que des politiques et des projets discriminatoires ou assimilacionistes. Les méthodes de résistance employées sont en rapport direct avec la nature des réponses apportées à leurs revendications. Si leurs droits sont respectés et que des espaces de dialogue réel avec les gouvernements leur sont ouverts, il sera alors difficile de justifier ou de provoquer la mobilisation armée des peuples autochtones. Malheureusement, de tels espaces existent rarement. En fait, les lois et les systèmes judiciaires sont même construits pour introduire une discrimination à leur encontre et pour violer leurs droits fondamentaux. On constate le plus souvent que c'est principalement par leur résistance que les peuples autochtones ont pu attirer l'attention des gouvernements. L'absence d'espaces de dialogue au niveau local et national les a conduits à les constituer dans la sphère des relations internationales. Les progrès, en termes d'amendements aux constitutions nationales, de modification et de création de législation ou de politiques publiques, n'ont pu être acquis que parce qu'ils ont adopté des stratégies conflictuelles. Ils ont contraint les gouvernements à négocier avec eux. L'activité de lobbying et de plaidoyer aux Nations Unies, qui a mené dans un premier temps à la création d'instruments internationaux, contraignants ou non, a démontré son utilité en conduisant ultérieurement à l'instauration de législation ou de politiques nationales.

L'Etat a le pouvoir de permettre ou refuser l'accès aux ressources et procédures nécessaires à la satisfaction des besoins des peuples autochtones. S'il devient l'avocat de revendications concurrentes ou l'instrument de légitimation des exigences de l'élite sociale, il refusera à ses adversaires l'exercice de leurs droits. La réponse de l'Etat aux protestations des peuples autochtones est alors la répression et l'usage de la force. Les actions répressives peuvent être légitimées par la loi ou les politiques en vigueur ou prendre prétexte de l'existence de violences ouvertes menées par des forces militaires, policières ou paramilitaires, soutenues par l'Etat ou des entreprises. Les gouvernements et les entreprises sont devenus experts dans l'utilisation tactique du principe de « diviser pour régner ». Même le droit fondamental des peuples indigènes à être consultés et à donner leur consentement libre et préalable aux projets de développement touchant leurs communautés est fréquemment bafoué.

Alors que les situations de conflit dans les territoires autochtones sont presque toujours liées à la violation de leurs droits humains fondamentaux, le respect et la promotion des droits de l'homme ne faisait pas jusque récemment partie intégrante de l'action en matière de résolution des conflits. Cette approche partielle n'a pas permis d'apporter de solutions pérennes aux problèmes auxquels sont confrontés les peuples autochtones. Elle répondait aux objectifs et intérêts à court terme de nombreux gouvernements, objectifs limités à la seule cessation des hostilités<sup>5</sup>. Une fois les armes déposées, le cours des choses reprend à l'identique. Les racines historiques et structurelles des conflits dans les territoires autochtones ne sont pas abordées. Il n'est pas surprenant que même après que les armes se soient tues, les situations de pauvreté, d'inégalité et d'oppression perdurent à l'identique, laissant présager de futurs conflits. Il est donc essentiel de mettre la question des droits humains au centre des processus de résolution des conflits. Là réside un des défis clés en matière de résolution des conflits et de consolidation de la paix.

---

<sup>5</sup> L'objectif classique de la résolution des conflits est la cessation des hostilités. Ceci est, pour les experts de ce domaine, une paix à résultat « négatif », en ce sens que le but est un objectif politique limité et que les concessions ne visent qu'à la conclusion d'un accord de paix éventuel. Ceci peut conduire à la fin des hostilités ouvertes, mais ne traite pas les causes profondes de la violence. Le concept de paix « positive » est plus large. Il inclut la réconciliation, la reconstruction sociale et économique et l'instauration d'institutions politiques intégratrices.

## L'ÉMERGENCE DES MOUVEMENTS AUTOCHTONES

Le conflit n'est pas nécessairement un mal. Dans une perspective socio-économique élargie, paix et guerre ne sont pas synonymes du bien ou du mal. Une paix sans conflit peut conduire à l'immobilisme, mais le conflit sans la paix peut mener à un état de chaos sans fin<sup>6</sup>. Les études rassemblées dans *Beyond the Silencing of the Guns* montrent que les peuples autochtones ont fait usage de leur puissance politique (le nombre de leurs membres et l'organisation de campagnes) pour mettre en avant leurs problèmes et leurs revendications. Si les peuples autochtones étaient restés dociles et avaient accepté la manière dont ils étaient traités par les puissances coloniales, les gouvernements et la fraction dominante de la société, beaucoup auraient disparu aujourd'hui. Heureusement, cela n'a pas été le cas. Les peuples autochtones ont résisté et se sont défendus. Ils se sont organisés. Certains ont pris les armes pour lutter contre la machine répressive et oppressive de l'État. D'autres se sont consacrés à la création d'espaces politiques au niveau local, national ou international et s'en sont servi pour faire reconnaître et protéger leurs droits. Il est évident, pour ceux qui ont fait ce choix, que le respect de leurs droits humains personnels et collectifs est un élément central de la résolution des conflits et de la consolidation de la paix dans leurs territoires. Résoudre un conflit, c'est aborder le problème des déséquilibres et des inégalités flagrants des sociétés actuelles. De nombreux peuples indigènes ne font que cela : rétablir un certain équilibre, que cela soit à l'échelle de leurs communautés ou dans l'arène politique mondiale.

En combattant pour les droits et libertés humains fondamentaux, les peuples autochtones ont constitué leurs propres mouvements ou se sont associés à des mouvements nationaux plus généraux. Certains ont même pris part aux mouvements révolutionnaires armés qui ont, à des degrés divers, soutenu leurs revendications. Le Guatemala en est un exemple. Un nombre significatif de d'autochtones ont rejoint les combattants de l'URNG (*Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala*). Les autochtones étant majoritaires au Guatemala, cela n'a rien de surprenant. Au Mexique, de nombreux autochtones ont aussi rejoint les rangs de l'EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*), organisation plus connue sous le nom de *Zapatistas*. Les peuples Jumma, dans les Chittatong Hills Tract ont constitué leur propre parti, le PCJSS (*Parbatya Chattagram Jana Samhiti Samiti*), qui a une branche armée rassemblant des combattants d'origine Jumma). Même le Front de Libération National Moro et le Front de Libération islamique Moro avaient intégré quelques combattants autochtones (Lumad)<sup>7</sup>.

Les mouvements organisés des peuples autochtones ont pris place aux côtés d'autres mouvements comme les mouvements paysans et ouvriers, de femmes, de défense de l'environnement, de défense des droits de l'homme et pour la paix. Leurs organisations et leurs réseaux se sont fédérés avec leurs homologues par-delà les frontières et ont créé un mouvement international dynamique et plein de vitalité. Ce mouvement mondial a accédé aux enceintes des Nations Unies et a lutté avec succès pour la reconnaissance des peuples indigènes comme sujets de droit dans le cadre du droit international.

## LES DIMENSIONS POLITIQUES ET MILITAIRES INTERNATIONALES

Il est important de considérer la composante internationale des conflits qui touchent les territoires autochtones. À défaut, le type de situation de conflit ne peut être pleinement élucidé et une résolution du conflit à long terme ne pourra être réussie. Des interventions politiques et

---

<sup>6</sup> Mohamed Rabie, *Conflict Resolution and Ethnicity*, (1994).

<sup>7</sup> Il faut noter que les Moros, les Musulmans philippins ne s'identifient pas eux-mêmes comme autochtones. Les peuples autochtones christianisés sont collectivement désignés comme Lumads, et considérés comme autochtones.

militaires, clandestines ou ouvertes, déterminent les formes prises par les conflits. Dans les rangs des armées ou des forces paramilitaires qui ont combattu les groupes révolutionnaires et ont commis des actes contraires aux droits de l'homme, des acteurs clés avaient été entraînés par des armées ou des services secrets étrangers. Même certains chefs politiques ont suivi de telles formations. Par exemple, de nombreux dictateurs et des tortionnaires de sinistre réputation issus des forces armées, en Amérique latine ou même dans des pays comme les Philippines, ont été formés dans des écoles militaires étrangères, comme la *School of the Americana*.

Les peuples autochtones ont été victimes de violations massives des droits de l'homme lors des campagnes anti-insurrectionnelles. L'aide militaire étrangère, qui est une composante de la politique étrangère et de l'aide internationale des pays donateurs, a été utilisée pour financer ces opérations. C'est pendant les dictatures, soutenues par des pays comme les Etats-Unis, que plusieurs guerres de libérations ont atteint une ampleur sans précédent, comme aux Philippines et au Guatemala.

Les campagnes contre-insurrectionnelles sont un élément explicite des accords passés entre les pays nouvellement indépendants et leurs anciens colonisateurs. Cela participait du jeu politique de la guerre froide. Cependant la fin de cette dernière et la persistance des pactes de défense et de l'aide militaire montre que d'autres motivations peuvent les expliquer. L'une d'elles est la volonté de protéger les intérêts économiques des pays donateurs et de leurs entreprises. Une autre est la lutte contre le trafic de drogue. Après le 11 septembre, la « guerre contre le terrorisme » est devenue la meilleure des justifications pour les interventions militaires des Etats-Unis et de la « coalition des volontaires » qu'ils ont rassemblées.

Depuis cette évolution récente, l'incohérence entre différents éléments des politiques de certains pays donateurs est devenue encore plus flagrante. Ils se font les champions, entre autres, de l'Etat de droit, de la démocratie, du multilatéralisme, des droits de l'Homme. Cependant, ce sont les mêmes pays qui se livrent à des actes unilatéraux d'invasion, sur la base de justifications extrêmement minces. Ils prônent des législations anti-terroristes qui conduisent à de graves atteintes aux droits de l'Homme. La limitation de la liberté d'expression et d'association ainsi que du droit fondamental à l'autodétermination tend à devenir la règle sous prétexte de lutte contre le terrorisme. La notion de sécurité nationale est largement employée pour légitimer les atteintes aux droits de l'Homme. L'opposition ou la résistance politiques, l'une des armes les plus efficaces qu'utilisent les peuples autochtones pour protéger leurs droits, sont criminalisées sous l'égide des lois antiterroristes.

#### LES DIMENSIONS ECONOMIQUES

Le commerce mondial, la dette extérieure, les investissements étrangers directs et l'aide publique au développement (APD) participent de ces aspects globaux. Le programme de développement et de modernisation des pays en développement est appuyé par les institutions financières internationales, l'APD et les Accords sur le commerce international. Bien comprendre le projet de mondialisation, qui en sont les acteurs principaux et leurs rôles, est crucial. Les Nations Unies – avec leurs différents programmes, agences spécialisées et Fonds - remplissent de nombreuses fonctions. Elles oeuvrent à l'internationalisation du développement et promeuvent le projet de mondialisation, tout en le régulant.

Alors qu'il est affirmé qu'un commerce mondial sans entraves ne peut que créer de la richesse au sein des pays, de nombreux exemples manifestent l'inverse. Il devient évident que des politiques nationales ne suffisent pas à régler les crises économiques dont la mondialisation

du commerce et des investissements est responsable. Ainsi, on peut lire dans une étude réalisée par la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL), publiée dans *Globalization and Development* (2002) et qui traite de la crise en Argentine en 2001 et 2002 :

*« ...la crise actuelle, déclenchée par un sévère ralentissement de l'économie mondiale amorcée dans un pays qui a une influence prépondérante sur l'activité économique mondiale et régionale – est fondamentalement de nature globale. Le commerce a été le canal de transmission principal de cette crise, qui s'est manifestée par une croissance plus faible ou une contraction des exportations et une chute des prix des matières premières, et qui a gravement atteint la majorité des pays. »<sup>8</sup>*

Pour les peuples autochtones, il est important d'analyser en profondeur la relation entre d'une part le commerce mondial et d'autre part l'inégalité, la pauvreté et l'agression par des projets de développement qui sont à la racine des conflits. La libéralisation de l'investissement<sup>9</sup> et les politiques commerciales ont un lien direct avec l'accroissement de l'exploitation des matières premières dans les territoires des peuples autochtones et avec la construction d'infrastructures de production d'énergie, telles que les barrages géants et les lignes électriques. Les politiques d'ajustement structurel ont donné une première impulsion à cette tendance, suivies aujourd'hui par les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux. Ces activités « amont » ont contribué significativement à un appauvrissement supplémentaire de la plupart des peuples du monde en développement et ont provoqué une recrudescence des conflits et un niveau élevé d'instabilité et d'insécurité.

Les exemples des exploitations aurifères au Pérou, des négociations au Segoya Occidental en Equateur, de la guerre de l'eau en Bolivie et du projet de ligne électrique au Venezuela démontrent clairement comment la mondialisation exacerbe les conflits dans les territoires autochtones. La libéralisation et la privatisation croissantes des services sociaux tels que ceux donnant accès à l'eau et l'énergie a déclenché la crise de l'eau en Bolivie. Le projet de ligne électrique au Venezuela s'explique directement par les besoins des compagnies minières étrangères que l'on cherche à attirer pour les investissements qu'elles représentent. Le détonateur du soulèvement zapatiste au Mexique a été la décision du gouvernement Salinas de modifier l'article 27 de la constitution pour permettre la privatisation des *ejidos*<sup>10</sup>, propriétés

---

<sup>8</sup> « *Globalization and Development* », ECLAC, LC/G.2157 (SES.29/3) ; (15 April 2002), 136

<sup>9</sup> Le *Philippine Mining Act* est un cas représentatif de la libéralisation des investissements. Avec l'appui de la Banque mondiale et du département pour la coopération technique et le développement des Nations Unies, un séminaire intitulé « Perspectives de l'industrie minière à l'horizon 2000 » a été organisé en 1989. Le gouvernement philippin y a envoyé ses représentants, à la suite de quoi, grâce à un effort conjoint de Département pour la coopération technique de l'ONU, de l'industrie minière et du gouvernement, le projet de Code minier a été élaboré. Ce dernier a servi de base au Code minier de 1995 qui a complètement libéralisé l'ouverture aux investissements et entreprises étrangers. Pour plus de détails, voir « *Extracting Promises* », (2003).

<sup>10</sup> L'article 227 de la constitution mexicaine donne la possibilité au gouvernement fédéral des Etats du Mexique de créer des terres agricoles au profit des citoyens. Dès 1917, le Mexique a commencé à accorder aux « campesinos » (paysans) un droit d'usage de la terre détenue par l'état. Leurs tenanciers, les *ejidatarios*, peuvent y vivre, les cultiver et y construire leurs maisons mais n'en sont pas propriétaires. La loi agraire n'en permet pas la vente, la location, la division ou l'hypothèque. Le principe est celui d'un droit à l'usage et aux produits de la terre sans titre de propriété.

En 1992, suite à la prise de conscience de la valeur représentée par les *ejidos*, compte tenu de leur situations géographiques, notamment côtières ou sur les frontières, ainsi que des opportunités de développement qu'ils pouvaient susciter, le gouvernement mexicain a promulgué un amendement constitutionnel qui visait à « régulariser » ces terres. Sous les auspices d'un Office pour la réforme agraire, le gouvernement pouvait dorénavant transformer faire passer les *ejidos* sous le « *regimen de domino pleno o privado* », soit un régime de tenure pleine ou de propriété privée.

communales et non-aliénables. C'est l'un des effets de l'adhésion du Mexique au traité de libre-échange d'Amérique du Nord (NAFTA).

Tous ces cas partagent des caractéristiques communes. Premièrement, ces projets ou ces changements de politiques participent du programme général de mondialisation et de modernisation et ont conduit à des atteintes aux droits des peuples autochtones. Ensuite, les peuples autochtones ont organisé des protestations et des actions pour s'y opposer. Troisièmement, la mobilisation de ces derniers a abouti à des changements constitutionnels<sup>11</sup>, qui reconnaissent leurs droits à leurs terres et à leurs ressources ainsi que le caractère multiethnique et multiculturel des pays concernés. Ces réformes constitutionnelles varient d'un pays à l'autre. Tous ces pays ayant ratifié la convention 107 ou 169 de l'OIT, cela a été mis à profit par les peuples autochtones pour exiger l'adhésion à ces traités. Quatrièmement, les ONG ont eu un rôle important dans l'appui aux peuples autochtones dans leur processus d'accès à l'autonomie, pour renforcer et relayer leurs campagnes auprès de la communauté internationale et pour accroître leurs capacités de négociation avec le gouvernement et les entreprises. Sans l'appui prolongé des ONG, au fait du fonctionnement des systèmes modernes, il aurait été difficile aux peuples autochtones de mener des négociations efficaces.

Ainsi, la résistance des peuples autochtones en Equateur a entraîné des négociations qui se sont conclues par des gains concrets supplémentaires en leur faveur. Cependant, le prix payé en matière de protection de leur identité et de leurs valeurs en tant que peuple autochtone méritera d'être analysé à l'avenir. Le cas des peuples San !Khomani du désert du Kalahari est similaire. L'instauration de la démocratie en Afrique du Sud, après la chute de l'apartheid, a permis aux San de contester la constitution de 1966. C'est par cette démarche qu'ils ont entamé leur combat victorieux pour la récupération de leurs terres ancestrales. Cependant, une fois cette revendication satisfaite, les tensions internes entre San ont pris de l'ampleur, notamment en raison d'opinions divergentes sur la façon d'utiliser les terres. Certains avaient adopté un style de vie moderne, alors que d'autres étaient restés plus traditionnels. Étant donné que l'ensemble du processus impliquait la reconstruction d'une communauté qui avait été brisée depuis deux générations, ce type de problèmes était prévisible. Dans les deux cas, le rôle des ONG a été déterminant lors de l'élaboration des stratégies et dans le succès des luttes. Le cas des San est éclairant à cet égard : le SASI (*South African San Intitute*) a apporté son aide en réalisant les travaux de recherches permettant d'établir le fondement des revendications territoriales des !Khomani San et même d'aider à l'organisation des militants San qui avaient à rassembler les membres épars de leurs familles pour reconstituer la communauté autochtone.

Ces exemples soulèvent de nombreuses questions auxquelles les peuples autochtones et ceux qui les soutiennent, tout comme les gouvernements, doivent se confronter. Parmi celles-ci, on peut citer les suivantes : quel type de développement convient aux peuples autochtones ? Quelle ligne de démarcation peut-on tracer entre modernité et tradition, compte tenu du fait que la culture évolue dynamiquement avec le temps ? Quels compromis avec le monde moderne sont acceptables et, si des compromis ou adaptations il doit y avoir, quels critères doivent-ils être définis pour que l'équilibre entre développement et respect de la culture et des valeurs traditionnelles soit assuré ? Quels types de processus de consultation et de mécanismes de décisions doivent-ils être instaurés pour que ces dernières puissent être fidèles aux souhaits des peuples autochtones ? Étant donné qu'un nombre significatif des situations de conflit sont liées à l'irruption dans les territoires autochtones d'entreprises d'exploitations

---

<sup>11</sup> Le Mexique est une exception à cet égard, puisque les changements constitutionnels ne sont pas encore intervenus à la suite des négociations entre le gouvernement et l'EZLN.

des matières premières, quelles sont les meilleures pratiques, si elles existent, pour résoudre de tels conflits ?

À cette dimension globale sont associés des mécanismes qui sont à la fois légaux et illégaux. Les seconds concernent notamment le trafic de drogue, la traite d'êtres humains ou la contrebande d'armes. La prolifération des activités illégales qui sont le fait de réseaux mondiaux mafieux de grande envergure ne peut se passer de la complicité de certains responsables ou fonctionnaires des gouvernements, du Sud comme du Nord. C'est l'un des facteurs de la persistance des conflits dans plusieurs communautés et pays, en dépit d'efforts importants en matière de résolution de conflits et de consolidation de la paix. En Colombie, par exemple, des enquêtes démontrent que les groupes paramilitaires ou révolutionnaires se livrent au trafic de drogue. Il semble que la frontière entre les nobles idéaux de libération des opprimés professés par les soi-disant organisations révolutionnaires armées et le trafic de drogue et les enlèvements soit particulièrement perméable. La prolifération des armes légères persiste dans plusieurs cas de situation post-conflit et peut expliquer l'intensification de la violence criminelle. Les peuples autochtones, notamment de Colombie, Birmanie, du Nord-Est de l'Inde, sont confrontés à des problèmes d'autant plus complexes que des groupes armés, qu'ils appartiennent à l'armée régulière ou aux guérillas, sont engagés dans des activités criminelles. Le nombre de membre des communautés autochtones emprisonnés suite à des accusations de trafic de drogue ou autres peut être très préoccupant. Il est souhaitable de mesurer cet impact sur les peuples autochtones et le niveau d'assistance judiciaire à laquelle ils ont accès.

Ce ne sont là que quelques constats, parmi d'autres, qui montrent que les causes profondes des conflits ne résident pas uniquement à l'intérieur des frontières nationales ou des zones de conflit, mais aussi en Europe, aux Etats-Unis et les autres pays riches. La nécessité de s'attaquer à celles qui sont générées dans ces pays est un défi d'importance. Pour cela, les ONG du Nord et aussi les institutions multilatérales, qui sont basées au Nord, doivent refocaliser leurs actions pour traiter de ces causes profondes qui ont partie liée avec les politiques et les actions décidées par les gouvernements du Nord ou les entreprises multinationales comme les compagnies minières. Les peuples autochtones ont besoin du soutien des ONG et des peuples autochtones du Nord, par exemple du Canada et des Etats-Unis, pour agir en direction de ces entreprises qui ont leurs états-majors dans ces pays.

Il existe déjà des exemples où des ONG ont aidé des peuples autochtones à porter plainte pour crimes contre des entreprises d'exploitation de matières premières, à l'image de celle déposée au Etats-Unis contre Freeport McMoran pour sa conduite en Papouasie Occidentale. D'autres initiatives d'ONG, telle que la campagne contre les subventions agricoles, la dette, l'ajustement structurel, les mines, le commerce des armes légères, etc. ont, dans une certaine mesure, des effets du même ordre. Empêcher la vente ou le trafic des armes légères dans des pays en proie à des conflits peut, par exemple, apporter une contribution significative à la consolidation de la paix. Mais cette campagne à haut risque n'a pas encore vraiment décollé. Faire en sorte que ces campagnes atteignent l'objectif d'élimination de ces causes profondes est toujours un défi des plus ambitieux. Les voies d'un renforcement du partenariat entre ONG et peuples autochtones sont développées dans le chapitre suivant.



Il existe un vaste éventail d'organisations non gouvernementales ; elles ont des objectifs variés. Certaines veulent apporter un soutien aux peuples autochtones. La plupart étaient dirigées par des personnes non-autochtones. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que de nombreuses ONG qui ont été fondées et sont gérées par les peuples autochtones sont apparues. Par ailleurs, dans le but de résoudre leurs problèmes spécifiques, des individus issus des communautés autochtones ont rejoint un ONG non-autochtones. La création d'ONG ou même d'organisations communautaires ou de ce que l'on appelle des « organisations populaires » a toujours représenté un dilemme pour les peuples autochtones. Ce ne sont pas des structures ou des institutions de type autochtone et quelquefois leur création remplace ou affaiblit des modes d'organisation existant propres aux communautés autochtones. Cependant, puisque les peuples autochtones doivent travailler dans un cadre reconnu par les gouvernements et les agences des pays donateurs, ils doivent faire des compromis et s'adapter. Des entités autochtones qui ont fait le choix de constituer un groupe de pression auprès des Nations Unies ont dû faire acte de candidature devant le Comité des organisations non gouvernementales des Nations Unies afin de se voir attribuer le statut de membre consultatif en tant qu'ONG et non en tant qu'organisation autochtone.

Beaucoup d'ONG, qu'elles soient autochtones ou non, et qui sont issues des mouvements populaires, se considèrent comme des prestataires de service pour ces mouvements et ont les mêmes lignes idéologiques et politiques. D'autres ont choisi d'être neutre et d'apporter leurs services à tous ceux qui en ont besoin. La plupart des auteurs des études de cas sur lesquelles cet article repose appartiennent à des ONG dont la mission est de d'aider à l'acquisition de leur autonomie par les peuples autochtones afin qu'ils puissent revendiquer leurs droits et négocier avec des entités comme les Etats et les entreprises. Les cas étudiés sont considérés comme représentatifs de bonnes pratiques, dans la mesure où les interventions de ces ONG ont donné des moyens supplémentaires aux peuples autochtones pour résoudre leurs conflits avec les Etats et les entreprises. Le travail au côté des peuples autochtones d'organisations comme le SASI en Afrique du Sud, du CDES (*Centre for Economic and Social Rights*) en Equateur, de l'ATI (*Association for Interdisciplinary Work*) en Colombie permettent de retirer des enseignements fructueux.

Ceux-ci méritent d'être plus largement partagés. Cette publication est un premier pas. Rassembler diverses organisations autochtones pour analyser, réfléchir et élaborer des stratégies à court et à long terme fait partie du rôle de facilitateur assuré par les ONG. C'est un stade crucial dans l'acquisition de l'autonomie. L'établissement d'un climat de confiance et respect mutuel est une condition de la réussite de cette entreprise. Les ONG non-autochtones doivent s'engager dans un long et pénible processus de désapprentissage et de réapprentissage. Elles doivent se débarrasser de leurs propres préjugés et être capable d'appréhender l'essence des visions cosmiques des peuples autochtones, de leurs valeurs et de leurs conceptions de la vie et du développement.

Consolider la paix en la fondant sur la justice est un processus de long terme et une tâche complexe. Celle-ci nécessite une collaboration intense et de grande ampleur entre des acteurs divers, travaillant à des niveaux, espaces et secteurs différents, et qui doivent remplir des rôles complémentaires. Les partenariats importants sont ceux qui réunissent des acteurs qui ont des objectifs semblables et ont le désir de travailler ensemble à les atteindre. Dans les situations de conflit, le but devrait être de réussir une paix fondée sur la justice et le respect des droits et libertés humains fondamentaux. En raison de la complexité des mécanismes de consolidation

de la paix, personne ne peut prétendre avoir l'ensemble des connaissances, expertises et talents nécessaires. Les acteurs primordiaux, ce sont les membres de la communauté affectée par le conflit. Chaque conflit étant unique et inséré dans des réalités sociales, historiques, culturelles et économiques, il n'existe pas de stratégie uniforme capable de s'appliquer à tous les cas de figure<sup>12</sup>. De ce fait, l'efficacité d'une intervention est conditionnée par l'intelligence des réalités spécifiques et des particularités de la communauté ou des peuples concernés. Il est aussi essentiel de comprendre les méthodes employées par les autochtones pour résoudre les conflits et de déterminer comment elles peuvent être employées dans des circonstances données.

Créer et faire durer les partenariats imposent de les faire reposer sur des fondations solides: la confiance, le respect mutuel, la reconnaissance des différences, l'accord sur le partage des rôles entre les différents acteurs, le consensus sur le degré de transparence manifesté par chacun des partenaires. Il n'y a pas de raccourci possible si l'on veut qu'une relation d'interdépendance et de confiance s'établisse. Malheureusement, dans le monde tel qu'il est, il a ONG et ONG, des institutions multilatérales nombreuses et variées et différents mouvements sociaux ou populaires qui ont chacun leurs propres objectifs et idéologie, et qui sont liés à des agences de donateurs ou *sponsors* distincts. Les peuples autochtones se sont senti trahis à maintes reprises par les mouvements populaires, les ONG, les agences multilatérales et même par les mouvements révolutionnaires armés. Cela provient du fait que toutes ces entités ont leurs propres objectifs ou qu'elles ne manifestent pas beaucoup d'intérêt et ne s'investissent pas assez pour comprendre la conception du monde et les paradigmes des peuples autochtones. Ces derniers ont subi une longue histoire de discrimination. Ils sont donc très sensibles au moindre soupçon d'attitudes ou de conduites paternalistes. Il est donc essentiel que les partenaires potentiels des peuples autochtones auto analysent en profondeur leurs propres conceptions qui pourraient affecter négativement leurs rapports avec eux.

La démarche usuelle autrefois, qui voyait des individus issus des couches dominantes venir dans les territoires autochtones pour s'en faire les protecteurs ou les sauveurs, ne fonctionne plus aujourd'hui. C'est comme cela qu'ils ont instauré une culture de dépendance ou une mentalité d'assistés chez les peuples autochtones. Les ONG plus progressistes, qui soutiennent sincèrement les peuples autochtones et comprennent leur point de vue, ont pris conscience de l'importance de ne pas commettre la même erreur et s'efforcent de devenir de vrais partenaires pour les peuples autochtones. Plusieurs de ces ONG ont réussi à avoir de bonnes références en matière de développement de partenariats égaux. Cependant, de nouvelles formes de colonialisme cherchent à s'introduire dans les territoires autochtones, incarnées par les groupes fondamentalistes chrétiens de droite issus des pays du Nord, les organisations de protection de la nature soutenues par les entreprises et les prospecteurs de biodiversité. Cette tendance est un autre des problèmes auxquels les peuples autochtones sont confrontés. Dans certains cas, les groupes chrétiens fondamentalistes sont même utilisés par l'armée ou par les forces paramilitaires. L'appui des ONG issues des mêmes pays que ces groupes peut apporter des informations sur ceux-ci et sur l'identité de ceux qui les soutiennent.

Étant donné que la contradiction radicale entre les conceptions du monde et paradigmes des différents acteurs est un problème fondamental, un processus en quelque sorte de mise à niveau pour identifier les différences de concepts et de méthode est nécessaire. L'examen des divergences de conception relatives à la nature et la dynamique des processus devant

---

<sup>12</sup> Alejandro Bendana Working Paper n°7, IDRC (jan 2003)

permettre de rendre effectif le droit à l'autodétermination en matière politique économique et sociale le montre clairement. Il faut reconnaître que ce droit est inhérent aux peuples autochtones. Même avant la colonisation et la naissance des Etats nationaux, la plupart des peuples autochtones vivaient en pleine indépendance sur leurs propres territoires, selon leurs propres systèmes politiques, culturels, économiques et sociaux.

Les colonisateurs et les états post-coloniaux ont tenté de détruire ces systèmes autochtones, mais du fait de la résistance ou de l'isolement des peuples autochtones, ceux-ci ont persisté, au moins partiellement. C'est leur relation avec leurs territoires, leurs systèmes traditionnels, leurs conceptions du monde, leurs systèmes de valeurs qui font de ces peuples des peuples autochtones. De ce fait, l'objet principal de leurs luttes, c'est la défense de leurs territoires et ressources, ainsi que celui de garder leurs systèmes économiques, politiques et culturels propres. C'est là que réside la contradiction principale entre eux et l'Etat nation moderne. Les partenaires clés des peuples autochtones doivent en être totalement conscients, parce que c'est cela qui définira les partenariats à instaurer.

#### LES PARTENARIATS AVEC LES GOUVERNEMENTS ET INSTITUTIONS MULTILATERALES.

Des partenariats entre les gouvernements ou les institutions multilatéraux et les peuples autochtones ont été établis dans le cadre d'une recherche conjointe de la paix et du développement. Certains de ces partenariats au niveau national ont été le débouché positif de conflits avec les gouvernements concernés. Le thème de la décennie internationale des peuples autochtones, choisi par les Nations Unies en décembre 2003, s'intitule « Peuples autochtones, un nouveau partenariat ». Bien que certains aient déclaré que la Décennie n'avait pas atteint ses objectifs affichés, il faut honnêtement reconnaître que des progrès ont été faits. Au début des années 1970, les peuples autochtones et leur situation passaient pratiquement inaperçus. Dans les années 1980, leur sort est devenu un sujet de préoccupation pour les Nations Unies, ainsi que le manifeste la création du Groupe de Travail sur les Populations Autochtones en 1982. Compte tenu du renforcement des mouvements sur le terrain et du mandat existant au niveau international imposant de tenir compte de leurs préoccupations, il a bien fallu que se mette en place une sorte de partenariat entre gouvernements et peuples autochtones.

Il a été indiqué plus haut que les peuples indigènes qui ne réussissaient pas à obtenir justice et réparation dans le cadre de leurs frontières nationales avaient dû le faire dans les enceintes internationales. Dès les années 1920, à l'époque de la Ligue des Nations, des autochtones du Canada (sous la direction du Chef Deskaheh) ont tenté de saisir la Ligue de leurs différends avec le Canada. La Ligue n'a pas accédé à cette demande, mais des peuples autochtones ont persisté dans cette voie, ultérieurement, auprès des Nations Unies. Dans l'intervalle, L'Organisation Internationale du Travail a adopté la Convention 107 en 1957, modifiée en 1989 par la Convention 169 de l'OIT sur « les populations autochtones et tribaux dans les pays indépendants ». La Sous-Commission des Nations Unies pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités a désigné un rapporteur spécial (M. Martinez-Cobo) qui a réalisé une « Etude sur la discrimination contre les populations autochtones » en 1971. Sa publication a conduit à la création du groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones en 1982, qui a marqué le début de l'implication active des peuples autochtones au sein du système multilatéral.

La rédaction du projet de Déclaration sur les droits les peuples autochtones et son adoption ultérieure en 1993 par la Sous Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités a été une avancée capitale. Malheureusement, le processus de son

adoption par la Commission des droits de l'Homme est terriblement lent. La Décennie des Peuples autochtones (1995-2004) doit s'achever cette année mais seuls deux articles ont été adoptés à ce jour. Ce constat ternit les autres réussites de la Décennie et donne un caractère ironique au thème du « nouveau partenariat ». Malgré de cette note déprimante, les peuples autochtones utilisent au maximum le Projet de Déclaration en s'en servant de cadre pour la promotion de législations nationales et de politiques publiques en leur faveur.

Pendant la Décennie ont été posés ce que l'on pourrait considérer comme les éléments sur lesquels fonder l'approfondissement du partenariat entre les Etats et les peuples autochtones.

**Premièrement**, un mode d'organisation tel celui dont ce sont dotées certaines Agences spécialisées des Nations Unies, de Fonds ou d'autres organismes, notamment en rassemblant des personnes référentes spécialement chargées de traiter des préoccupations des autochtones. Certains ont élaboré des codes internes traitant des questions autochtones. On peut prendre l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) comme exemple.

**Deuxièmement**, la création de politiques ou de programmes consacrés aux peuples autochtones. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a ainsi adopté un document intitulé « *le PNUD et les peuples autochtones : une politique d'engagement* » (PNUD, 2001) et le Conseil des Ministres de l'Union européenne a voté une résolution « sur les peuples autochtones dans le cadre de la coopération au développement de l'Union européenne et des pays membres. » Plusieurs institutions financières comme la Banque Mondiale et la Banque de développement asiatique et des organismes de pays donateurs comme DANIDA (Ministère des Affaires étrangères, Danemark), DGIS (Direction générale de coopération au développement, Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas), BMZ (Ministère fédéral de la coopération et du développement, République fédérale d'Allemagne) et AECI (Agence Espagnole de coopération internationale, Espagne) ont aussi adopté des politiques spécifiques aux peuples autochtones.<sup>13</sup>

**Troisièmement**, l'inauguration d'une Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones en 2001. Cet organisme subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) est unique en son genre. Il est composé de quatorze membres. Sept sont choisis par les Etats, les sept autres étant nommés par la Direction de l'ECOSOC sur recommandation des peuples autochtones.

**Quatrièmement**, la nomination en 2002 d'un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme Nations sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.

Au niveau national, la pression exercée sur les Etats pour qu'ils reconnaissent le caractère multiculturel et multiethnique de leurs nations est un pas de géant vers l'admission du pluralisme des systèmes législatifs, économiques et culturels. Cette exigence a joué un rôle essentiel pour faire modifier les constitutions par les gouvernements, de manière à ce que celles-ci prennent acte de cet état de fait. Cela a été le cas, notamment, aux Philippines, au Mexique, en Bolivie, en Colombie, au Venezuela, en Equateur et au Pérou. Ainsi, si nous jetons un regard rétrospectif sur les succès acquis par les peuples autochtones durant la Décennie internationale, on peut affirmer que des partenariats ont été créés avec les Etats membres de Nations Unies et avec les institutions internationales. Beaucoup plus devrait être fait en matière de législations et de politiques publiques pour faire respecter les droits des peuples autochtones et rendre ces derniers effectifs, mais on ne doit pas sous-estimer les résultats obtenus.

---

<sup>13</sup> Tom Griffiths, *A Failure of Accountability : Indigenous Peoples, human rights and development agency standards*. (United Kingdom : Forest Peoples' Program, 2003)

Reconnaître les avancées que représente l'évolution positive des partenariats entre les différents acteurs ne signifie pas se voiler la face devant les dures réalités du présent. La démarche de résolution des conflits n'a pas jusqu'ici été capable de s'attaquer efficacement aux présupposés, à l'inégalité, l'exclusion, l'injustice, la domination et la discrimination qui caractérisent l'ordre mondial actuel. L'édification de l'Etat-nation qui était l'objectif principal des Etats post-coloniaux est maintenant sous l'emprise de l'ordre néo-libéral et des réformes en faveur de l'économie de marché. Et l'on a vu que ces réformes entrent en conflit avec la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur leurs terres ancestrales et leurs ressources ainsi qu'avec la protection de l'environnement. Le soulèvement zapatiste au Chiapas est une bonne illustration d'un conflit causé par ce type de réformes. La pression exercée par l'Organisation Mondiale du Commerce et les accords commerciaux bilatéraux en faveur de la libéralisation du commerce et des investissements conduiront les Etats à concéder plus de droits aux investisseurs et entreprises extérieures qu'à leurs propres citoyens et peuples autochtones.

Presque tous les conflits violents qui affectent les territoires autochtones prennent racine dans une situation d'injustice et d'inégalité flagrante. La Commission historique mise en place à la suite des pourparlers de paix au Guatemala décrit ainsi les violences qui s'y sont déroulées.

*« ... La violence étatique visait fondamentalement les exclus, les pauvres et par-dessus tout le peuple Maya, ainsi que ceux qui luttaient pour la justice et plus d'égalité sociale. La nature anti-démocratique de la tradition politique du Guatemala a ses racines dans la structure économique, qui est marquée par la concentration des richesses productives dans les mains d'une minorité. C'est cela qui a fondé un système d'exclusions multiples, accompagné d'un racisme qui en devient la manifestation la plus profonde d'un système social violent et déshumanisant. L'Etat est progressivement devenu un instrument de protection de cette structure et la garantie qu'exclusion et injustice perdurent.<sup>14</sup> »*

Jenny Pearce, de l'Université de Bradford, un expert de la résolution des conflits, a analysé les faiblesses du processus de consolidation de la paix au Guatemala et au Nicaragua. Elle a remarqué que les problèmes concernant les pauvres et la consolidation de la paix recevaient la priorité la plus faible. Il a porté plus d'attention à la stabilisation économique, à l'ajustement structurel et à la libéralisation, qui constituaient les priorités des élites et des institutions mondiales capables d'imposer des politiques, telles que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Elle écrit :

*« ...le contexte général de l'Amérique centrale dans les années 1990 a entravé les initiatives locales originales de consolidation de la paix. La priorité donnée aux programmes d'ajustement structurel une fois les accords de paix signés a fait passer auprès des élites le message que la libéralisation était, en définitive, beaucoup plus importante pour ces donateurs que la consolidation de la paix et que le programme de redistribution que cette dernière exigeait.<sup>15</sup> »*

---

<sup>14</sup> Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples in his Guatemala Mission, Document E/CN.4/2003/90/Add.2.p.6

<sup>15</sup> Jenny Pearce, « Peace Building in the periphery : lessons from Central America », *Third World Quarterly* 20, n 1 :56 and 66

Les exemples des actions de consolidation de la paix au Guatemala et au Nicaragua confirmeraient sans doute les nouvelles conceptions avancées par des théoriciens critiques et selon lesquelles la démarche de résolution des conflits a ses sources et ses fondements dans la non-contestation de l'ordre social, perpétuant de ce fait les structures même à l'origine du conflit<sup>16</sup>. La réticence à imaginer et à construire d'autres structures (au niveau des institutions et des relations personnelles) signifie que ne sont pas dégagés les espaces permettant d'inventer des solutions radicales prenant en compte des dimensions structurelles du conflit.

Nous sommes les témoins d'un monde où la règle des deux poids et deux mesures règne. Les Etats qui se posent en champions des droits de l'Homme sont aussi ceux qui sont le fer de lance de l'offensive qui vise à accorder aux entreprises un droit taillé sur mesure pour elles, à savoir l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI)<sup>17</sup>. Les entreprises y sont considérées comme des personnalités juridiques, dotées de droits. Alors que sont celles-là mêmes qui sont les principaux producteurs d'armes légères et celles qui sont responsables de l'exploitation des matières premières qui ravagent de nombreux territoires autochtones. Les campagnes et le lobbying des négociateurs commerciaux des Etats-Unis, de l'Union européenne, du Canada et de l'Australie pour forcer les pays en développement à donner leur accord au programme de libéralisation du commerce et de l'investissement sont très agressives. Par ailleurs, les pays du Nord traînent ou font de l'obstruction dans les négociations pour l'adoption du Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.

Même des valeurs universelles ou des principes et lois internationales sont détournés et interprétés dans un sens qui renforce les valeurs neo-libérales de marché comme le consumérisme, l'individualisme et la concurrence individuelle. Les droits de l'Homme, civils et politiques, sont des droits de la personne et ignorent totalement les droits collectifs ou ceux attachés aux groupes humains. Le Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels reconnaît à la fois des droits individuels et collectifs, mais il n'a pas encore d'application pratique. Le concept d'application progressive des droits qu'il définit revient à dire qu'il est difficile d'en respecter les obligations, compte tenu des nombreuses contraintes et obstacles que rencontrent les pays membres. Des désaccords importants opposent les pays développés et les pays en développement à propos de la nature de ces obstacles et des moyens de s'y attaquer. La question de la dette en est une illustration classique. La notion de bonne gouvernance vise principalement la corruption au sein des gouvernements du Sud mais n'aborde pas celle pouvant toucher les institutions financières internationales, les grandes entreprises et les gouvernements du Nord. Les incohérences sur l'application des normes de cette nature sont nombreuses et si ces contradictions ne sont pas explicitées et traitées, les résultats des efforts de consolidation de la paix seront éphémères.

Des évaluations détaillées des activités de consolidation de la paix et de résolution des conflits dans les territoires autochtones sont nécessaires. Mais pour qu'elles soient utiles, il faudrait définir précisément un critère permettant de préciser si l'état de paix atteint est juste, clairement. Cela peut aller du critère minimum, la cessation des hostilités armées, au critère maximum, l'élimination des causes profondes du conflit. Ce critère maximum indique la satisfaction d'objectifs à long terme, tels que la réduction des inégalités et de la pauvreté, la

---

<sup>16</sup> Hugh Miall, Olivier Rambostham ans Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution, The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, (1999), 75-78.

<sup>17</sup> C'est la campagne menée par des ONG comme le *Thirld World Network*, le Conseil des Canadiens, l'*International Forum on Globalization*, etc. qui est responsable de l'échec de l'AMI et le retrait temporaire de l'Accord sur l'Investissement des questions de Singapour lors du cycle du développement de Doha de l'OMC. Bien que ces sujets ne figurent plus au programme des négociations, on assiste cependant à un effort forcené des Etats Unis et de l'Union Européenne pour négocier des accords bilatéraux avec des pays en développement, accords qui reprennent certains éléments de l'AMI de l'Accord sur l'Investissement.

mise en place de mécanismes de redistribution, la justice sociale, la coexistence pacifique et harmonieuse de systèmes pluralistes et diversifiés, la durabilité écologique, etc. Les indices peuvent en être, par exemple, la promulgation de lois et de politiques publiques, la restructuration des institutions gouvernementales et des législations dans une direction plus pluraliste et plus favorable aux pauvres, et, surtout, la démonstration, par le gouvernement, de sa volonté politique de placer la protection des droits de ses propres citoyens au-dessus de celle des intérêts des grandes entreprises et gouvernements étrangers. Devrait aussi être inclus la manière dont la dimension mondiale des causes profondes du conflit a été traitée.

Les études de cas sur les processus de paix au Guatemala, au Bangladesh, à Mindanao aux Philippines et au Chiapas démontrent que les gains obtenus peuvent être très limités, dans la mesure où on ne s'est pas occupé sérieusement des causes profondes des conflits. Au Guatemala et au Bangladesh, les hostilités entre groupes révolutionnaires armés et les forces armées gouvernementales ont cessé. De même celles qui opposaient le gouvernement et le Front de Libération nationale Moro aux Philippines. Cependant, ce n'est toujours pas le cas pour le Front Islamique de Libération Nationale Moro et l'alliance Nouvelle Armée des Peuples/Front Démocratique National/Parti Communiste des Philippines. Ces mouvements armés négocient une paix chacun de leur côté avec le gouvernement, mais les progrès tardent, en raison de facteurs multiples qui ne peuvent être détaillés dans le cadre de cet article.

#### LE PROBLEME DE L'INCLUSION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE PROCESSUS DE PAIX.

Il est important que l'évaluation porte aussi sur le degré d'inclusion des peuples autochtones et de leurs préoccupations dans le processus de paix. Par exemple, les peuples Lumad du Mindanao sont gravement affectés par des conflits et une portion significative de leurs terres ancestrales fait partie des zones disputées mais ils ne sont cependant des acteurs importants du processus de paix. L'accord de paix avec le Front national de Libération Moro a abouti à la création de la région autonome musulmane du Mindanao et de la zone spéciale pour la paix et le développement, gérées par le Conseil des Philippines du Sud pour la paix et le développement. Or il n'y a eu pratiquement aucune participation des peuples Lumad aux négociations.

Des dizaines de milliers de dollars ont été déversées sur ce Conseil par le PNUD, la Banque mondiale, l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), la Banque islamique, entre autres. Il n'est pas inutile d'approfondir l'analyse des impacts de ces financements sur la consolidation de la paix et le développement durable dans cette région et de mesurer le souci que les projets mis en place ont eu d'inclure les peuples Lumad. L'étude de terrain a identifié plusieurs initiatives de consolidation de la paix prises par les Lumad, la société civile, des groupes religieux et des femmes. Il n'est pas douteux que certaines de celles-ci ont reçu un appui lié aux projets et programmes du PNUD ou d'autres donateurs, publics ou privés. Ce type d'effort doit être cependant encore amplifié si l'on veut réellement s'attaquer aux causes profondes des problèmes comme, par exemple, la concentration des meilleures et plus vastes terres aux mains des politiciens seigneurs de la guerre, des grands propriétaires fonciers et des compagnies agro-industrielles.

La persistance de graves inégalités et d'atteintes aux droits fondamentaux des peuples Moro et Lumad reste une triste réalité. Dans la récente phase des pourparlers entre le gouvernement et le Front Islamique de Libération Nationale Moro, ce dernier exige la reconnaissance du droit des Moro sur leur domaine ancestral, en invoquant les dispositions de la loi sur les droits de peuples autochtones et en particulier celles sur les terres et les ressources. Les Moros ne

revendiquent pas encore une identité autochtone, mais c'est le signe d'une évolution qui mérite d'être suivie avec attention.

Le cas du **Mexique** partage plusieurs points communs avec les autres. Au départ, la plateforme de l'EZLN n'incluait pas la revendication des peuples autochtones au respect et à la reconnaissance de leurs droits territoriaux, de leur droit à l'autodétermination et de leur autonomie. Ils ont dû insister pour que leur intégration<sup>18</sup>. Margarito Ruiz Hernandez, qui appartient à la communauté Maya-Tojolab'ab et est membre fondateur du conseil exécutif de l'ANIPA (Asamblea Nacional Indígena Plural Por Autonomía) décrit ainsi comment le mouvement zapatiste a traité la question autochtone:

*« Deux problèmes sont apparus tout de suite : a) bien que l'armée de libération soit composée de combattants autochtones, les revendications pour les droits des Indiens, pour l'autodétermination et pour l'autonomie ne figuraient pas au rang des objectifs de la lutte ; b) bien que l'armée soit une armée autochtone, elle ne voyait pas les mouvements autochtones comme les interlocuteurs principaux de la rébellion mais seulement comme l'un de ses interlocuteurs parmi des centaines d'autres, personnalités, organisations citoyennes ou populaires. Il a fallu attendre 1995 pour que le mouvement autochtone soit présent dans le programme zapatiste, mais cela ne s'est pas fait sans mal. Le mouvement national autochtone a dû conquérir sa place en s'appuyant sur ses propositions et ses organisations. »<sup>19</sup>*

Dans ce but, les peuples autochtones ont fondé l'ANIPA. C'est un large rassemblement de députés, de sénateurs, d'organisations autochtones et d'ONG. Sa création était une tentative d'impulser une plus grande unité entre peuples autochtones, dépassant les clivages politiques et idéologiques. Cette unité repose sur un renforcement du mouvement national des peuples autochtones par le développement d'échanges entre eux, sans intervention d'acteurs ou d'intérêts extérieurs. De ce fait, cette unité ne peut être que pluraliste, sur le fond et dans ses modes d'organisation. Elle a poussé les zapatistes à intégrer leurs préoccupations. Mais lors de la signature définitive des accords de San Andrés avec le gouvernement en février 1996, la question territoriale et les propositions d'autonomie régionale ont été laissées de côté, bien qu'au départ un accord sur la culture et les droits autochtones devait faire partie du paquet de mesures négociées. L'espoir de le voir réintégré a été encore une fois déçu quand il a été prévu que la ratification intervienne en mars 1996. Les pourparlers ont été suspendus en août 1996 et, jusqu'à aujourd'hui, les progrès du Congrès sur la route d'une législation nouvelle donnant plus de droits aux peuples autochtones ont été extrêmement lents. Dix ans après le soulèvement, on ne constate aucun changement concret, ni structural, ni légal.

Après la suspension des pourparlers, l'EZLN a repris sa politique de constitution de trente-deux municipalités autonomes et huit régions autonomes dans la zone de conflit ou dans la Zone Nord. L'EZLN cherche à les légitimer en se fondant sur les « accords sur les droits et la culture autochtones », signés avec le gouvernement, mais qui n'ont pas été, en définitive, entérinés par une loi, ou sur la convention 169 de l'OIT, puisque le Mexique en est signataire. Le gouvernement a refusé de reconnaître ces municipalités et en a démantelé quatre par la force en 1998. Les autres municipalités et les régions autonomes sont l'objet de menaces

---

<sup>18</sup> L'auteur a participé à la mission mise sur pied par Rogoberta Menchu Tum, dans le cadre de l'Initiative autochtone pour la paix qui s'est rendue au Chiapas en février 1994, un mois après le début du soulèvement. Il a pu s'entretenir avec plusieurs leaders autochtones, tels que Margarito Ruiz, à l'origine de l'ANIPA. Sur l'ANIPA, voir Margarito Ruiz Hernandez, « The Plural National Indigenous Assembly for Plural Autonomy », in *Indigenous Autonomy in Mexico*, (IWGIA Document n° 94, 24-52)

<sup>19</sup> Margarito Ruiz Hernandez, « The Plural National Indigenous Assembly for Plural Autonomy », in *Indigenous Autonomy in Mexico*, (IWGIA Document n° 94, 24-52)



quotidiennes de la part de l'armée régulière et des forces paramilitaires déployées au Chiapas. L'issue de ce conflit dépendra pour l'essentiel de la réponse du gouvernement mexicain à la revendication des peuples autochtones de voir leurs droits reconnus et respectés.

L'expérience des peuples autochtones du **Guatemala** mérite un examen détaillé : elle illustre les difficultés auxquelles ils doivent s'affronter quand ils veulent que leurs problèmes soient pris en compte à la fois par les gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux. C'est principalement grâce à leur seule ténacité que le thème de l'identité et des droits des peuples autochtones a pu s'imposer comme un des sujets incontournables des négociations. Lors de celles-ci, les peuples autochtones ont formulé leur propre programme par le biais de la COPMAGUA (Coordination des organisations du peuple maya du Guatemala) et l'ont présenté à la table ronde des négociateurs. Ni le gouvernement, ni l'URNG (Union nationale révolutionnaire du Guatemala) n'ont accueilli favorablement ce programme et sont allés jusqu'à refuser la participation des représentants autochtones à la table ronde.

Les Nations Unies ont activement appuyé l'élaboration par les peuples autochtones des termes de l'accord qui portent spécifiquement sur l'identité et les droits des peuples autochtones. Cette dimension des accords a suscité des débats conséquents, notamment sur les questions de discrimination, d'autodétermination, de droits aux territoires et aux ressources. La nécessité d'opérer des réformes constitutionnelles reconnaissant les droits des autochtones et la diversité culturelle a été un point décisif. Malheureusement, la bataille du référendum constitutionnel qui devait en décider a été perdue. Les résultats du vote sont révélateurs. Bien que les peuples autochtones représentent plus de 60 % de la population, la plupart ne votent pas. Ils n'ont aucune confiance dans le système électoral qui est très contrôlé par l'élite des *colono* et des *mestizo*<sup>20</sup>. Cela illustre à quel point il est difficile de s'attaquer au *statu quo*.

La guerre révolutionnaire a duré 36 ans, mais n'a pas réellement opéré de changement dans les relations de pouvoir. L'élite dominante est fermement accrochée à ses positions. Elle contrôle toujours l'économie, les media, le processus électoral et l'armée. Elle arrive à tromper et diviser les peuples autochtones. Il faut plus qu'un accord de paix pour modifier cette injustice dans les structures de domination. Les termes de l'accord de paix qui pourraient tendre à des changements de cet ordre ne sont toujours pas appliqués.

La lutte armée menée par l'URNG avait pour but de transformer l'injustice et la violence structurelles qui régnait au Guatemala depuis plusieurs siècles. C'était une guerre juste qui visait à apporter la liberté et la démocratie à la majorité opprimée et marginalisée de la population. Malheureusement, ce noble objectif n'a pas été atteint. On peut affirmer que l'une des faiblesses majeures de ce mouvement révolutionnaire a été la façon dont il a traité la question autochtone. Alors que la majorité des combattants de l'URNG était composée d'autochtones, leurs problèmes spécifiques n'ont pas été mis au centre du programme révolutionnaire, et cela, comme on l'a vu précédemment, même pendant les négociations de paix.

La position de l'URNG peut être en partie expliquée par son idéologie, le marxisme, qui la conduit à baser son combat politique sur la lutte des classes. Les questions autochtones, tout comme celles concernant les femmes, sont considérées comme transversales aux différentes classes et donc comme secondaires par rapport au combat entre classes sociales. Il n'est donc alors pas surprenant que le peuple soit organisé non sur la base de son appartenance ethnique

---

<sup>20</sup> *Mestizo* est un terme qui désigne les personnes issues d'unions entre autochtones et espagnols et *Colono* les colons blancs et leurs descendants restés au Guatemala.

mais sur une base de classe. Si plus d'efforts avaient été consacrés à élever le niveau de conscience des peuples autochtones de leurs droits et à renforcer leurs capacités à les revendiquer, les résultats du référendum auraient pu, peut être, avoir été différents.

Au **Bangladesh**, le cas du PCJSS (Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti) est particulier : il s'est tout de suite défini comme le parti politique des Jummas, habitant les Chittagong Hill Tracts au Bangladesh. Le gouvernement n'accordait pas un statut de peuple autochtone aux Jummas, mais les désignait comme une population tribale ou montagnarde. Le vocable de Jumma est terme collectif qui en est venu à désigner des groupes tribaux variés et est, en fait, une construction politique. Ce n'est qu'à la dernière étape de leur lutte qu'ils ont choisi de s'identifier comme peuple autochtone et que cette décision a pu influencer, dans une certaine mesure, le cadre des négociations de l'accord de paix et la mise en œuvre ultérieure de celui-ci. Une différence importante distingue l'exercice de la négociation au Guatemala et au Bangladesh. Dans le premiers cas, les Nations Unies ont apporté leur soutien avant, pendant et après la signature des accords de paix. La MINUGUA a été instituée précisément pour en contrôler la mise en œuvre (ce point est développé plus loin). Au contraire, le PCJSS a négocié avec le gouvernement du Bangladesh avec peu de soutien d'organisations internationales du type de l'ONU, cette dernière jouant un rôle plus actif et évident dans la seule phase de post-conflit.

Un point commun est cependant partagé par le Guatemala et le Bangladesh : les éléments les plus importants des accords de paix n'ont pas été appliqués par les gouvernements, particulièrement ceux qui auraient pu être à l'origine de transformations structurelles, à l'image de la Commission foncière prévue par les accords au Bangladesh. Par ailleurs, si le Conseil régional des Chittagong Hill Tracts, présidé par Shanti Larma, le Président du PCJSS, a bien été créé, ses pouvoirs et ses moyens de fonctionnement sont très limités. Il y a plusieurs tentatives pour le renforcer, en particulier quelques composantes d'un projet du PNUD intitulé « *Chittagong Hill Tracts Development Facility* ». L'avenir dira si ces efforts contribueront à régler problèmes structurels.

#### INTRODUIRE LA QUESTION DU GENRE DANS LE PROCESSUS DE PAIX

La détermination des femmes autochtones à faire prendre en compte leurs préoccupations à la fois par le mouvement national des peuples indigènes et par l'EZLN a constitué une des lueurs d'espoir du processus de pays au Mexique. Lors du quatrième congrès de l'ANIPA en décembre 1995, s'est tenue une « rencontre nationales des femmes de l'ANIPA » à laquelle 300 femmes ont assisté. Les débats ont porté sur les relations entre la revendication au droit à l'autonomie et les droits liés au genre. La résolution adoptée définit ainsi l'autonomie :

*« Autonomie, pour les femmes, signifie avoir le droit d'être autonome en tant que femme, d'accéder à des formations, de trouver des espaces et des mécanismes permettant d'être écoutées dans les assemblées communautaires et de remplir des fonctions de responsabilité. Cela signifie aussi résister à nos peurs, oser prendre des décisions et participer, rechercher notre indépendance sur le plan financier et familial, ne pas cesser d'acquérir des informations, car les connaissances mènent à l'autonomie. Cela signifie aussi diffuser les expériences de femmes pour en encourager d'autres à participer, pour leur donner la force de participer à ce type d'assemblée. <sup>21</sup> »*

---

<sup>21</sup> Ibid., 37

À la suite d'une série de conférence et de rencontres de femmes autochtones, la Coordination nationale des femmes autochtones du Mexique a été créée en 1997. Des liens ont été établis avec d'autres femmes autochtones en Amérique latine et aux Caraïbes à la faveur d'une série de « Rencontres continentales des femmes autochtones des premières nations d'Abya Yala ». La terre et les territoires, la justice, le développement auto centré sont des composantes importantes de leur revendication au droit à l'autonomie. Elles ont réalisé une analyse en termes de genre des accords de paix de San Andres et ont élaboré des propositions de réforme de la constitution mexicaine, notamment la réforme de son article 4, afin que soit pleinement reconnu le droit des femmes, la nature pluriethnique de la société et l'égalité entre hommes et femmes. D'une certaine mesure, ce sont les négociations préalables à l'accord de San Andres qui ont permis la collaboration directe entre les femmes de l'ANIPA et celles de l'EZLN.

L'enrichissement réciproque du travail des femmes autochtones appartenant aux mouvements légaux et celles des mouvements armés a eu cette conséquence positive que les droits des femmes ont été reconnus ainsi que leur capacité à combattre pour les droits des peuples autochtones dans un partenariat égalitaire avec les hommes autochtones. Les zapatistes ont élaboré la Loi révolutionnaire des femmes zapatistes qui formule les droits des femmes en matière de procréation.

Les mouvements révolutionnaires traitent la question autochtone à maints égards de manière semblable à celle des femmes. Pour s'assurer que les problèmes de genre et d'ethnicité soient pris en considération, le plus efficace est de construire des mouvements de peuples autochtones puissants et des mouvements de femmes forts.

#### LE ROLE DES NATIONS UNIES AU GUATEMALA

Au **Guatemala**, les apports des Nations Unies dans le processus de résolution du conflit et de consolidation de la paix ont été les plus larges et directs de tous les cas étudiés pour cet article. Savoir si les Nations Unies a été plus efficace grâce à l'approche basée sur les droits de l'homme de la résolution des conflits mériterait d'être évalué d'une façon plus détaillée. Les Nations Unies devraient effectuer elles-mêmes l'évaluation de leurs contributions et de leur rôle dans les processus de paix et les situations de post-conflit. L'analyse de Jenny Pearce, selon laquelle la libéralisation économique l'a emporté sur la consolidation de la paix, suggère bien l'importance d'une telle évaluation. Cela représente un défi pour les institutions multilatérales comme les Nations Unies, ses organes subsidiaires et ses agences spécialisées. Quelle est leur capacité d'auto critique quand ils évaluent leur rôle en matière de résolution de conflit et de consolidation de la paix ? Quels ont été leurs apports, leurs soutiens à l'approche par les droits de l'Homme, approche qui considère que les conflits naissent des inégalités, de l'exclusion, des injustices et de la discrimination et que les seules solutions possibles sont celles qui abordent ces facteurs ? Quelles leçons ont-elles été tirées par les Nations Unies de leur participation à la négociation d'accords de paix impliquant des peuples autochtones et de leur engagement dans l'aide à la reconstruction des communautés autochtones ravagées par les guerres ? Ont-elles été assez sensibles au sort des peuples autochtones ?

Au **Nicaragua**, la MINUGUA (mission de vérification des Nations Unies au Nicaragua) a été une initiative remarquable. Mise en place en 1994 pour contrôler le respect des accords de paix par le Nicaragua, sa mission n'a pris fin qu'en décembre 2003. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU devant la 54<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, dans son chapitre consacré

aux activités post conflits (paragraphe 105) expose ainsi les objectifs et les fonctions de la MINUGUA<sup>22</sup>:

*« La Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala a reçu mandat de l'Assemblée Générale de mener un ensemble d'opérations de consolidation de la paix post-conflit en complément du contrôle des accords de paix, de sa mission de bons offices et de ses activités de conseil et d'information. Depuis 1997, une attention toute particulière a été portée aux droits humains, spécialement aux droits des autochtones, à l'investissement social, à la décentralisation administrative, au développement rural, aux réformes fiscales et judiciaires, à la réforme de la sécurité publique et de la défense nationale. En 1998, ces initiatives ont permis d'élaborer un projet de réformes constitutionnelles qui a été voté par le Congrès mais a été rejeté lors du référendum populaire de mai 1999. La tenue prochaine des élections présidentielles et législatives de novembre 1999 rend d'autant plus crucial la poursuite de l'engagement dans le processus de paix pour garantir sa durabilité. »*

Un rapport récent de la MINUGUA, examiné lors d'une réunion sur le Guatemala du Groupe consultatif évalue la mise en œuvre des accords en 2002 et 2003. Il y est notamment indiqué :

*« ...en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions des accords de paix relatives aux droits autochtones, le retard est important, en dépit de leur importance dans un pays où approximativement la moitié de la population appartient à la population autochtone et souffre de graves discriminations ethniques et de marginalisation économique et sociale.<sup>23</sup> »*

Les organisations non gouvernementales tirent des conclusions identiques. Selon le rapport réalisé six ans après la signature des accords de Paix par l'une d'elles, l'Irish Peace Society<sup>24</sup>, « ...six ans après la signature, on peut légitimement se demander si ceux-ci ont été une réussite. Dans un sens littéral, sans doute, puisque la guerre n'a pas repris. D'un autre côté, la criminalité a atteint un niveau sans précédent et la plupart des gens n'ont perçu aucune amélioration de leurs conditions de vie. Les accords de paix n'ont été appliqués que très partiellement ; la déception et l'indifférence à l'égard du processus de paix sont généralisées. »

L'ONU a sans nul doute joué un rôle important : les négociations ont été placées sous son égide et elle a apporté son aide pour contrôler et appliquer les accords de paix. Le Guatemala est peut-être l'un des pays où le système des Nations Unies dans son ensemble a employé des ressources, tant financières, techniques qu'humaines, les plus conséquentes en faveur d'une paix et d'un développement durables. Une analyse complète des raisons pour lesquelles la situation ne s'est pas significativement améliorée dépasse le cadre de cet article. Néanmoins une recommandation s'impose d'ores et déjà : un atelier devrait être organisé pour analyser en profondeur les événements au Guatemala. Il devrait rassembler toutes les instances de l'ONU qui se trouvaient sur le terrain, les gouvernements et les peuples autochtones du Guatemala, d'Amérique latine et du reste du monde. L'histoire du Guatemala est ici à peine esquissée. Creuser cette question et en tirer des enseignements pour l'avenir serait un investissement tout à fait digne d'intérêt.

---

<sup>22</sup> General Assembly Official Records. Fifty-fourth Session, Supplement n) 1(/54/1).

<sup>23</sup> Executive Summary, MINUGUA Report to the Consultative Group Meeting for Guatemala, (7 mai 2003, 3.

<sup>24</sup> Irish Peace Society, « Guatemala six years after the Peace accords :A hostile environment for human rights advocates, » [www.peace.ie](http://www.peace.ie)

De nombreux rapports se font l'écho de constats identiques, comme ceux consacrés au Bangladesh, au Mexique et aux Philippines. Examiner précisément les effets des opérations de consolidation de la paix sur les pays en phase de post-conflit et analyser les facteurs de réussite ou d'échec reste un défi à relever. Le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque, M. Boutros Boutros Gali, a introduit l'Agenda pour la Paix dans son rapport de 1992. Cela a été l'impulsion initiale de ce que l'on appelle aujourd'hui « l'entreprise de consolidation de la paix <sup>25</sup> ». C'est un conglomérat d'organisations multilatérales, d'ONG, d'institutions de recherche qui mènent des activités relevant de ce domaine. Cet Agenda pour la Paix a maintenant plus de dix ans et il est temps de se livrer à un travail d'inventaire pour tirer les leçons de cette période.

Le CRDI (Centre de Recherches pour le Développement International, Canada) et son initiative de programme « Paix, conflits et développement » l'ont fait pour leur compte en 2002. Un atelier intitulé « Quelle sorte de paix construisons-nous ? » a été consacré à l'état du champ de la consolidation de la paix, 10 ans après le lancement de l'Agenda pour la paix. Cette réunion a été le point d'orgue d'un processus de débats entre de nombreux partenaires et interlocuteurs impliqués dans la recherche, la diplomatie ou les activités de plaidoyer. L'auteur de cet article y a assisté. Six thèmes principaux ont été dégagés. Ils méritent d'être cités, dans la mesure où ils sont tout à fait pertinents pour les travaux d'inventaire à venir<sup>26</sup>.

1. Malgré l'importance croissante prise ces dix dernières années, l'entreprise de consolidation de la paix est confrontée à des défis majeurs en matière d'efficacité et de légitimité.
2. Les conséquences du 11 septembre 2001 rendent la consolidation de la paix plus difficile mais d'autant plus essentielle.
3. La mondialisation est un phénomène multidimensionnel dont les impacts sur la consolidation de la paix sont complexes et ambigus.
4. Les facteurs de conflit peuvent varier mais lier le rétablissement de la paix à court terme à des mesures à long terme prenant en compte les causes profondes des conflits est une nécessité impérieuse mais difficile à réaliser.
5. La multiplication des acteurs impliqués dans la consolidation de la paix justifierait de lancer des programmes de recherche susceptibles d'évaluer leurs avantages comparatifs, permettant ainsi d'approfondir les partenariats.
6. Les recherches globales sur les « méta » questions, comme la mondialisation et la nature des paix construites, devraient être mises en relation avec analyses en cours portant les processus concrets de consolidation de la paix et avec les connaissances rassemblées sur les défis sectoriels.

---

<sup>25</sup> L'auteur n'est pas favorable à l'emploi d'expressions comme « Peace building enterprise » ou « Peace industry » qui pourraient laisser penser que des individus ou des ONG travaillent pour la paix afin d'en retirer des bénéfices matériels et personnels. Bien que cela puisse être le cas pour certains, en général leurs motivations ressortent de leurs engagement en faveur de la paix et du développement durable.

<sup>26</sup> Working Paper n°7 Peace Buiding Initiative, IDRC (2003).

La « Conférence internationale sur la résolution des conflits, la consolidation de la paix et les peuples autochtones » a représenté la contribution de l'association Tebtebba à cet exercice d'inventaire. Elle s'est tenue aux Philippines en 2002, pour répondre au besoin d'une approche spécifique des situations de conflit dans les territoires autochtones. La résolution finale, intitulée la « Déclaration de Manille », a identifié les pistes de progrès pour apporter une paix et un développement durable aux peuples autochtones. Le PNUD, comme d'autres donateurs, y a fait une contribution significative. La plupart des communications ont été publiées récemment dans un ouvrage intitulé « Rétablir l'équilibre : peuples autochtones, résolution des conflits et développement durable » dont la présentation initiale a été faite à l'occasion de la session de juillet 2004 du Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones.

CONFLIT ET DROITS DE L'HOMME : LES ACTIONS EN COURS

### **L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones**

Les interventions et l'activité des représentants des peuples autochtones aux Nations Unies et le soutien de certains gouvernements et ONG sont à l'origine d'importantes initiatives. Des organismes-clé de l'ONU, confrontés aux problèmes généraux des autochtones, ont des attitudes diverses devant la question des conflits affectant ceux-ci.

L'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones est de création récente. Les conflits ne font pas partie de son domaine de compétence, mais elle doit en traiter pendant ses sessions. Au départ, les peuples autochtones avaient pesé pour que son mandat soit étendu à cette question. Plusieurs Etats ont refusé d'accéder à cette demande, arguant que les conflits sont du ressort du Conseil de sécurité. Les conflits restants des problèmes importants, les peuples autochtones les abordent dans leurs interventions devant l'Instance permanente. Lors de la seconde session en 2003, les peuples Batwa de la République Démocratique du Congo ont demandé à l'Instance permanente d'examiner les occurrences de cannibalisme dont ils avaient été victime, en liaison avec les conflits en cours dans ce pays. Le Président de l'Instance a saisi le Conseil de sécurité et une enquête a été effectuée.

Pendant la même session, le PNUD a proposé la création d'un groupe de travail sur le « libre consentement préalable et éclairé » (LCPE). Lors de la discussion ultérieure sur ce sujet au sein du Groupe d'appuis inter-institutions<sup>27</sup>, le PNUD a été choisi comme coordinateur d'un rapport sur l'interprétation et la mise en œuvre pratique de cette notion par les différents organismes de l'ONU. Sa rédaction a reposé sur un questionnaire adressé aux centres de liaisons spécialisées dans les questions autochtones de chacun des organismes du système de l'ONU. Il a été diffusé à l'occasion de la troisième session de l'Instance. Les conclusions principales sont les suivantes : a) aucune des agences de l'ONU n'a adopté de définition formelle du principe, mais toutes sont d'avis de considérer que le LCPE fait partie intégrante de la sphère des droits de l'homme. Elles reconnaissent toutes que chaque activité devrait impliquer une participation et une consultation réelles dans les phases de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation ; b) actuellement le degré de mise en œuvre de ce principe varie selon les circonstances et des contraintes externes. Il dépend de la situation politique et

---

<sup>27</sup> Le Groupe d'appui inter-institutions regroupe les différentes entités de l'ONU dont les activités concernent les peuples autochtones. Il a été créé pour fournir un appui plus cohérent à l'Instance permanente sur les questions autochtones. Parmi ses membres figurent le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le PNUD, le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA), la Banque mondiale et l'Organisation Mondiale du Travail (OIT), le Secrétariat de l'Instance permanente...

de la mobilisation de la société civile ; c) le besoin d'une plus grande sensibilité aux spécificités culturelles dans la gestion des programmes de développement est de plus en plus ressenti. Le défi principal réside dans la formation à la fois du personnel de l'ONU et des peuples autochtones aux problématiques liées au libre consentement préalable et éclairé.

En mai 2004, lors de la troisième session, placée sous le thème général « Femmes autochtones », certaines des communications ont choisi de traiter du thème spécifique « genre et conflits », insistant sur l'importance des violences subies par les femmes, notamment lors des conflits armés, et justifiant les recommandations alors adressées aux différentes organisations de l'ONU. Cette session avait été au préalable préparée par les assemblées générales des réseaux de femmes autochtones d'Asie, d'Afrique et des Amériques, qui avaient souligné les problèmes principaux auxquels les femmes autochtones sont confrontées.

Le Réseau des femmes autochtones d'Asie (Asia Indigenous Women's Network, AIWN) a ainsi pointé l'enrôlement et la violence comme des préoccupations majeures pour les femmes et a avancé des propositions de moyens d'action. La Déclaration adoptée par la deuxième conférence des femmes autochtones d'Asie<sup>28</sup> a réaffirmé que les femmes autochtones ne sont pas seulement les victimes passives des conflits mais aussi des agents actifs de la consolidation de la paix. Elle exige que justice soit rendue aux femmes autochtones victimes de viols commis par les soldats des armées régulières ou les combattants des groupes paramilitaires et a appelé à la fin de l'impunité pour l'Etat ou l'Armée. La Déclaration a aussi réaffirmé l'engagement des membres de l'AIWN en faveur de l'introduction de la question du genre dans les processus de paix et de résolution des conflits et demandé que les tables rondes négociant les accords de paix fassent place à des femmes et à leurs préoccupations.

## **Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme**

Les travaux de la 22ème session du Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones ont été consacrés aux « peuples autochtones et conflit ». Les échanges et les communications des experts y ont été d'excellente qualité et de nombreuses recommandations ont pu être dégagées. Une grande première a été la rédaction conjointe par les experts du Groupe de travail et les organisations autochtones sur des thèmes spécifiques, comme le Libre Consentement Préalable et Eclairé ou le savoir traditionnel. La Fondation Teptebba a participé à l'élaboration du document sur le LCPE, le Conseil Saami à celui sur le savoir traditionnel<sup>29</sup>.

L'exploitation industrielle des matières premières sans le libre consentement préalable et éclairé des peuples autochtones est l'une des causes profondes des conflits qui affectent leurs territoires. L'exploitation des matières premières illustre le choc de paradigmes entre gouvernements et peuples autochtones. La Sous commission de l'ONU pour les droits de l'Homme a organisé l'atelier « Peuples autochtones, secteur privé, ressources naturelles, énergies, entreprises minières » à Genève en décembre 2001 pour mieux prendre la mesure des différends entre peuples autochtones et secteur privé. Au nombre des participants figuraient des représentants des peuples autochtones, du secteur privé, de gouvernements et

---

<sup>28</sup> « Baguio Declaration », 2<sup>nd</sup> Asian Women's Indigenous Conference. Un de documents officiel de la Troisième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones, New York, 16 mars 2004, E/C.19/2004/CR.1 www.teptebba.org

<sup>29</sup> Antoanella-Iula Motoc and Teptebba Foundation.. *Preliminary working Paper on the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources that would serve as framework for the drafting of a legal commentary by the Working Group on this concept*, « Standard-Setting agenda item », 22<sup>nd</sup> Session of the Working Group on Indigenous Populations, Geneva, 8 July 2004, E/CN.4/Sub.2/Ac.4/2004/4

d'organismes de l'ONU tels que le Haut Commissariat pour les droits de l'homme, la Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) et même l'Organisation Mondiale du Commerce, ainsi que la Fondation Teptebba, sollicitée pour fournir à l'atelier une vue d'ensemble sur le sujet. Le Compte rendu final contient un certain nombre de propositions de pistes de travail. Cette initiative est un pas intéressant vers la création d'un espace de dialogue entre peuples autochtones et secteur privé.

Le Haut Commissariat aux droits de l'homme est aussi à l'origine de la nomination en 2001 d'un Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Les premières missions de celui-ci ont eu lieu au Guatemala et aux Philippines en 2002. Pour le premier de ces pays, son rapport fait des observations du même ordre que celles résumées plus haut et recommande la création d'un bureau du haut-commissariat aux droits de l'Homme au Guatemala. Le besoin s'en faisait sentir, compte tenu de la dissolution de la MINUANGA à partir de décembre 2003. En décembre 2003, le gouvernement et le HCDH signaient un accord à cet effet. Ce bureau contribue au suivi de la situation des droits de l'homme et conseille le gouvernement en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques et de programmes de promotion des droits de l'homme.

Le Rapporteur spécial a fait une recommandation similaire à la suite de sa mission aux Philippines. Il a aussi recommandé le retrait des forces paramilitaires hors des territoires autochtones, conformément à la démilitarisation décidée de ces zones, ainsi que d'accorder la prééminence aux solutions des problèmes territoriaux des peuples autochtones sur les opérations de développement à but commercial<sup>30</sup>. Un an plus tard, les représentants des peuples autochtones, lors de la « conférence nationale sur les droits de l'homme des populations autochtones » de février 2004 ont constaté que le gouvernement ne s'était conformé à aucune de ces recommandations<sup>31</sup>.

## **Le Programme des Nations Unies pour le Développement**

Le PNUD a adopté en août 2001 une note d'orientation intitulée : « *Le PNUD et les populations autochtones: une politique d'engagement* »<sup>32</sup>. L'objectif de cette note est de fournir au personnel du PNUD une structure pour guider leur travail avec les populations autochtones. Elle est le résultat d'une série de consultations avec le personnel du PNUD et de nombreux représentants d'organisations de peuples autochtones à travers le monde, qui ont émis d'importantes recommandations. Elle a aussi bénéficié de procédures d'inventaire interne et externe qui visent à évaluer la situation actuelle du PNUD concernant son engagement avec les peuples autochtones et en relation avec les activités d'autres institutions multilatérales et bilatérales.

Ce document d'orientation est habilement construit. Il adopte une approche participative du développement basé sur les droits et reconnaît l'importance « du consentement informé donné d'avance » par les peuples autochtones aux projets de développement pouvant affecter leurs territoires. Parmi ses faiblesses, on peut noter le caractère non contraignant des dispositions et règles en matière de droits aux terres et aux ressources. Il ne prévoit pas les conditions ou

---

<sup>30</sup> Voir le document de l'ONU : E/CN.4/2003/90/Add.3, 5 march 2003, Indigenous Issues : Mission to the Philippines. Voir aussi Tauli Corpuz and Alcantara (2004), Engaging the Special rapporteur on Indigenous People, Teptebba, Baguio City, Philippines, p.197-231.

<sup>31</sup> Cordillera Peoples' Alliance, *Proceedings of the national Conference on Human Rights of Indigenous Peoples* (Manila : Cordillera Peoples' Alliance, 2004), 61-62

<sup>32</sup> [www.undp.org/cso/policies/doc/IPPolicyFrench.doc](http://www.undp.org/cso/policies/doc/IPPolicyFrench.doc)



critères précis que devraient remplir les projets touchant les peuples autochtones pour être soutenus par le PNUD. La réalisation d'études d'impact social et environnementales préalable est recommandée plutôt qu'exigée<sup>33</sup>.

"HURIST" (Human Rights Strengthening) est un programme conjoint du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) inauguré en 1999 destiné à appuyer la mise en œuvre des orientations définies dans le document d'orientation du PNUD intitulé « Intégrer les droits de l'homme au développement ». Les objectifs de sa composante consacrée aux questions autochtones, définis en 2002, sont ainsi décrits par Alejandra Pero, de la Division des Organisations de la société civile au PNUD :

*« 1) contribuer à la mise en œuvre de la politique d'engagement du PNUD avec les populations autochtones, politique sous tendue par l'approche en termes de droits humains ;*

*2) instaurer un mécanisme de dialogue au niveau national garantissant la participation des peuples autochtones aux activités du PNUD, sur le plan de la définition des politiques ou de leur mise en œuvre ;*

*Le principe de base est de promouvoir la participation active, libre et pertinente des populations autochtones à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets qui les affectent ou peuvent les affecter. Une première opération pilote s'est déroulée en Equateur en mars 2004 et une autre session de formation est prévue au Kenya<sup>34</sup>. »*

Au Bangladesh, le PNUD a mis en place un programme global pour le développement des *Chittagong Hills Tracts* (CHT), la *Chittagong Hill Tracts Facility* en 2003. Certaines de ses composantes ont pour objectif de renforcer les capacités du Conseil régional des CHT pour qu'il puisse remplir les fonctions convenues par les accords de paix locaux, à savoir le mandat de coordonner le développement mais, selon ses membres, cette compétence ne lui a pas été transmise de manière satisfaisante. En outre, le Conseil a eu le sentiment de ne pas avoir été pleinement consulté lors de la création du programme et a reproché au PNUD de n'avoir pas été fidèle aux termes de sa « politique d'engagement ». Le PNUD a, en janvier 2004, envoyé une mission d'évaluation au Bangladesh qui a pu rencontrer les acteurs clés. Aujourd'hui les rapports du Bureau du PNUD au Bangladesh décrivent le niveau de coordination et de coopération entre le Conseil régional et le programme comme bon.

On peut donner comme exemple de bonne pratique l'élaboration par le PNUD de sa politique envers les peuples autochtones et l'articulation qu'il a opérée entre celle-ci et ses autres politiques. C'est une illustration d'un partenariat dynamique entre peuples autochtones et institutions multilatérales. Il serait intéressant que soit un jour réalisée une évaluation approfondie de cet effort du PNUD pour prendre en compte les problèmes des peuples autochtones et du rôle de pionnier qu'il a joué en adoptant une approche du développement fondée sur les droits.

## **La Banque Mondiale : les procédures d'évaluation et de révision des politiques.**

---

<sup>33</sup> Ibid., Tom Griffiths, p.61-62

<sup>34</sup> Alejandra Pro, « Report on the HURIST activity held in Kenya » (June 2004)

Les peuples autochtones ont cherché activement le contact avec la Banque Mondiale, notamment à l'occasion de l'évaluation et révision de ses politiques affectant les peuples autochtones ou relatives à l'exploitation des matières premières. La Banque Mondiale a été la première des banques de développement multilatérales à se doter d'une politique explicite sur les « populations tribales », dès 1982. La Directive 2.34 de son Manuel opérationnel faisait obligation au personnel de la Banque de veiller à ce que soient prévues les mesures protégeant les droits territoriaux, la santé et l'intégrité culturelle des peuples autochtones. Elle exigeait aussi de garantir leur participation aux procédures de planification et de mise en œuvre des projets. Les conflits déclenchés dans certains pays par des projets financés par la Banque Mondiale sont à l'origine de cette directive. Le projet de barrage hydroélectrique du bassin du Chico, aux Philippines, en est un exemple. Dans le milieu des années 70, le gouvernement a tenté de faire passer en force ce projet soutenu par la Banque, en dépit de la résistance des peuples Bontocs et Kalingas. La Nouvelle Armée Populaire ayant fait sienne cette cause, le conflit de cette dernière avec le gouvernement a gagné en intensité. La Banque Mondiale a été contrainte de revenir sur sa décision de prêt et le projet a été enterré dans les années 1980.

Une évaluation interne à la Banque a révélé en 1987 que la politique déterminée par la directive 2.34 était respectée pour moins de la moitié de l'échantillon de 37 projets examinés. Après une vaste consultation interne, une nouvelle politique a été déterminée en septembre 1991 et codifiée par la **Directive opérationnelle 4.20** « populations autochtones », l'une des dix directives protectrices qui visaient à protéger l'environnement et les groupes sociaux vulnérables. Cette politique, qui est axée sur les notions de réduction des impacts, de participation et de partage des bénéfices, a été élaborée avec une participation minimale des peuples autochtones à son élaboration. Elle n'est pas conforme à la convention 169 de l'OIT et n'y fait même pas référence. Elle a cependant un caractère contraignant vis à vis du personnel de la Banque Mondiale et des responsables des projets. Elle requiert aussi des gouvernements qu'ils s'engagent à l'adopter pour leur propre compte et prévoient qu'un appui peut leur être donné pour améliorer leurs capacités à traiter avec les peuples autochtones. La faiblesse de cette politique est de ne pas adopter une approche basée sur les droits et de ne pas reconnaître le principe de libre consentement préalable et éclairé. En outre, elle ne s'applique pas aux politiques de la Banque Mondiale en matière de prêts d'ajustement structurel qui ont des impacts plus graves sur le sort des peuples autochtones<sup>35</sup>.

Cette politique adoptée en 1991 a, elle aussi, été l'objet d'un processus d'évaluation et de révision initiée en 1995 et la directive modifiée est proche de son adoption sous sa forme définitive, ainsi qu'en témoigne le Projet de **Directive du Manuel Opérationnel 4.10**. Les représentants des peuples autochtones qui ont pris part à la première phase des consultations en 1998 ont à cette occasion clairement fait savoir que la nouvelle politique se devait d'être plus ambitieuse, notamment en reconnaissant et en respectant les droits territoriaux et aux ressources. Malheureusement, le projet de révision était encore plus édulcoré que les précédentes versions. Il ne reconnaissait toujours pas le principe de libre consentement préalable et éclairé ni n'établissait de protection des droits au contrôle et à la gestion des territoires autochtones. L'interdiction des relocalisations non volontaires des peuples autochtones manquait aussi.

La dernière d'une série de consultations entre la banque mondiale et les peuples autochtones s'est tenue en mai 2004 pendant la 3ème Session de l'Instance permanente. Au même moment, se déroulait le processus de la « Revue des Industries Extractives », qui a été

---

<sup>35</sup> Ibid., Tom Griffiths, p.35-44

accompagné d'études<sup>36</sup> sur les impacts concrets de ces industries sur les peuples autochtones et de consultations avec leurs représentants. L'une des principales recommandations du rapport final de cette Revue, rendu public en avril 2004, portait sur la nécessité de reconnaître le principe de libre consentement préalable et éclairé. Elle n'a pas été favorablement accueillie par la Direction de la Banque Mondiale, qui a proposé de substituer à ce principe celui de « consultation libre, préalable et éclairée ».

Ces éléments ne laissent présager rien de bon pour les peuples autochtones et leur désir de jouir d'un état de paix durable et fondée sur la justice. La Banque Mondiale est la banque de développement *leader* et elle apporte son soutien aux projets et aux réformes des politiques publiques dans des pays où les impacts sur les peuples autochtones sont immédiats. En 2003, elle a inauguré un « Mécanisme d'octroi de subventions pour les peuples autochtones » qui finance des projets élaborés par les organisations autochtones. La Banque mondiale a un rôle important à jouer dans la prévention des conflits dans les territoires autochtones ainsi que dans le soutien aux projets portant sur les conditions de vie des peuples autochtones. Le dialogue engagé par les peuples autochtones avec cette institution devrait avoir des retombées plus positives, notamment pour ce qui concerne la prévention des conflits et le développement durable. Il n'en reste pas moins que ce qui fait surtout défaut, c'est un réexamen par la Banque Mondiale du type de paradigme de développement qu'elle a adopté et qui, d'une façon évidente, se heurte aux projets de vie et aux conceptions de monde des peuples autochtones.

### **La fondation TEBTEBA**

Les organisations autochtones comme Tebtebba et ses partenaires continuent à inscrire leurs activités en matière de consolidation de la paix dans le cadre de la Déclaration de Manille (*Manila Declaration of the International Conference on Conflict Resolution, Peace building, Sustainable Development and Indigenous Peoples*). Celle-ci précise les tâches à entreprendre, notamment la constitution d'une Commission internationale des peuples autochtones pour la résolution des conflits et la médiation et la création d'un Réseau mondial des peuples autochtones pour la recherche et l'enseignement (*Indigenous Peoples' Global Network for Research and Education, IPGREN*). L'IPGREN a été formalisé en décembre 2003. Des personnalités autochtones des Philippines, d'Indonésie, de l'Inde, du Bangladesh, du Kenya d'Afrique de Sud, du Guatemala et d'Equateur en sont les premiers participants. L'objectif de ce réseau est de renforcer les capacités des organisations autochtones à entreprendre des travaux de recherche et d'enseignement sur la paix et le développement durable. Quant à elle, la Commission internationale mènera des missions dans les zones de conflits affectant les territoires autochtones pour évaluer la situation et définir les actions à réaliser. Les modalités sont encore en cours de définition et il est prévu qu'une première mission se déroule en Colombie, à la demande des représentants autochtones de ce pays présents à la conférence de Manille, lorsque que les préparatifs nécessaires au niveau national auront été achevés.

En outre, Tebtebba poursuit une politique de dialogue avec les différents organismes de l'ONU et s'implique dans les efforts de réformes des politiques au sein de la Banque Mondiale et de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'adoption du Projet de déclaration des droits des peuples autochtones est un objectif central à cet égard. Par ailleurs, en collaboration avec le Réseau des femmes autochtones d'Asie, Tebtebba poursuivra son action de renforcement des capacités en direction des femmes autochtones pour que la question du

---

<sup>36</sup> Tebtebba Foundation, Forest Peoples' Program, *Extracting Promises*, (Baguio City : Tebtebba Foundation, Forest Peoples' Program, 2003).

genre trouve sa place dans les processus de paix et pour qu'elles puissent participer pleinement et activement aux débats nationaux et internationaux.

## CONCLUSION

Les peuples autochtones ont une vaste expérience, historique et actuelle, du recours au conflit, violent ou non-violent, pour régler les problèmes qui les concernent. Les leçons à en tirer sont nombreuses. Les processus et l'objet des négociations avec les acteurs étatiques et non-gouvernementaux, les acquis et les faiblesses restent à évaluer sur le fond et par les peuples autochtones eux-mêmes.

Cet article est consacré à la nature et aux causes profondes de certaines de ces situations de conflit et a souligné quelques-unes des questions qui méritent d'être approfondies.

Le support apporté par les ONG et autres organisations de la société civile à la revendication par les peuples autochtones de leurs droits ne doit pas être sous-estimé. Certaines ONG et des organismes de l'ONU ont accompagné les peuples autochtones quand ils ont cherché à peser plus efficacement sur le système moderne.

Il est important de suivre et d'influencer l'élaboration des politiques ainsi que les procédures d'évaluations au sein des institutions comme l'ONU ou la Banque Mondiale puisqu'elles auront des effets directs sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix.

L'ampleur et la manière avec lesquelles les mouvements politiques ou révolutionnaires ont intégré ou, inversement, laissé de côté les peuples autochtones et leurs problèmes dans leurs programmes dépendent la plupart du temps du combat mené par les organisations ou les personnalités autochtones pour y faire inclure leurs préoccupations et leurs perspectives spécifiques. Les négociations de paix au Guatemala et au Mexique illustrent clairement ce point. La question du genre doit aussi être intégrée dans les processus de paix et dans les démarches de résolution des conflits. La conviction féministe des femmes autochtones leur a permis de contribuer à l'inclusion des questions de genre dans ces luttes. Si les mouvements qui combattent pour le changement mettent la lutte contre l'exclusion sociale à leur programme, ils ne devront pas alors éluder la question autochtone et celle des femmes.

Des partenariats de nature variée se sont établis entre les peuples autochtones, les ONG et les organisations de la société civile, ainsi qu'entre ceux-ci et les organismes gouvernementaux et multilatéraux. Le degré de confiance, de coopération, de collaboration et d'interdépendance dépend de la manière dont les objectifs et les approches des uns et des autres peuvent converger. Les espaces ménagés au sein des structures gouvernementales et des Nations Unies pour aborder les problèmes soulevés par les peuples autochtones et inclure ceux-ci dans les processus de décision ont contribué au développement de partenariats. On est cependant encore loin de partenariats réellement égaux. Il faut espérer que ces premiers pas conduiront un jour à l'avènement de sociétés où l'inégalité, l'exclusion et la discrimination à l'égard des peuples autochtones auront disparu.

## DEFIS ET PISTES DE TRAVAIL

La conclusion ci-dessous dresse une synthèse des principaux défis révélés par les études de terrain et recommande d'approfondir un certain nombre de pistes de travail.

### LES DEFIS DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Les études de terrain réunies permettent de faire l'anatomie des conflits qui affectent les territoires autochtones et de leurs causes profondes ainsi que des tentatives, anciennes et actuelles, pour aborder ce problème. Les défis à relever concernent les points principaux suivants :

1. **Le type de réponse des gouvernements aux problèmes soulevés par les peuples autochtones détermine les formes de résistance employées par ces derniers.** Ceux-ci persistent à employer le conflit, violent ou non, comme moyen de résister aux projets, programmes et politiques qui les expulsent de leurs territoires et les privent de l'accès et de la maîtrise de leurs terres et de leurs ressources. Ils ont recours à la même démarche pour amener les Etats et les acteurs non-étatiques (par ex. les entreprises, les forces paramilitaires) à entrer en négociation avec eux et à les contraindre à reconnaître et respecter leurs droits.
2. **Les conflits dans les territoires autochtones sont en lien direct avec la non-reconnaissance de leurs droits et libertés fondamentaux,** l'exclusion sociale, l'inégalité flagrante ainsi qu'avec l'affrontement des revendications et des paradigmes portés par l'Etat d'une part et les peuples autochtones, d'autre part. Les droits de l'Homme doivent être mis au centre des démarches adoptées pour résoudre les conflits. Faire cesser les hostilités n'est pas suffisant. Les causes structurelles des conflits doivent être abordées de manière à ce que soit conclue une paix juste et durable. La faiblesse de plusieurs accords de paix (par ex. ceux du Guatemala et des Chittagong Hill Tracts) réside dans l'incapacité des gouvernements à mettre en œuvre les points fondamentaux qui traitent des causes structurelles du conflit.
3. **Les origines structurelles des conflits dans les territoires autochtones ont des dimensions à la fois nationales, régionales et mondiales ainsi que politiques, militaires et économiques.** Les ONG du Nord devraient consacrer une partie de leur action à exercer leur influence sur l'opinion internationale, à faire en sorte que les gouvernements, les entreprises du Nord et les institutions multilatérales mettent un terme à leurs politiques, programmes et projets qui peuvent contribuer à générer des conflits. Le combat contre l'injustice économique mondiale doit être dirigé concrètement contre les racines de celle-ci et dans les lieux mêmes où les politiques mondiales sont élaborées.
4. Face aux Etats, aux mouvements sociaux et populaires, aux groupes révolutionnaires armés, aux entreprises, aux agences de développement multilatérales et aux autres acteurs des processus de paix et de résolution des conflits, **les peuples autochtones doivent revendiquer activement le fait que leurs droits fondamentaux et leurs intérêts soient partie intégrante du contenu des accords de paix et des programmes de développement.** Les expériences accumulées par les peuples autochtones lors des confrontations avec toutes ces entités et institutions sont riches de leçons qui peuvent

contribuer à mettre les droits de l'Homme au centre de l'action en faveur de la paix et de développement. Il est nécessaire de pousser les politiques des principales institutions multilatérales, comme les Nations Unies, la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale du Commerce, à apporter leur contribution à la prévention des conflits et la consolidation de la paix.

5. **Les partenariats noués entre les peuples autochtones et les organisations de la société civile ainsi qu'avec d'autres mouvements sociaux et populaires sont une des clés pour retirer des gains lors des processus de résolution des conflits et de consolidation de la paix.** Les éléments minima d'un partenariat sont le respect et la confiance mutuels. L'absence de discrimination et l'égalité en sont les principes de base. En matière de paix, le succès relève d'une multitude de facteurs, d'organisations et d'initiatives interconnectés. La construction de partenariats de ce type est riche d'enseignements qui méritent d'être plus largement partagés.
6. **Le système des Nations Unies a contribué à la résolution de certains conflits affectant des territoires autochtones et est activement impliqué dans les programmes de reconstruction post-conflit.** Il devrait approfondir son évaluation de ce qui a été fait pour mettre les droits de l'Homme au centre de l'action pour la résolution des conflits et la consolidation de la paix. L'élaboration de normes internationales sur la reconnaissance et le respect des droits des peuples autochtones doit être accélérée. Le projet de Déclaration sur les droits des populations autochtones devrait être adopté par la Commission des droits de l'Homme et l'Assemblée générale de l'ONU le plus vite possible.
7. **Certains gouvernements, en partenariat étroit avec les organisations autochtones, ont créé des espaces au sein de l'ONU consacrés aux questions autochtones.** Les peuples autochtones mettent à profit ces espaces, mécanismes et processus pour rendre compte d'événements touchant leurs communautés, pour faire évoluer les normes internationales de protection de leurs droits et pour sensibiliser l'opinion publique aux questions autochtones. Les mouvements organisés des peuples autochtones ont poussé les Etats à promulguer des lois et amender leurs constitutions afin de reconnaître la nature multiculturelle et multiethnique des Etats-nations. Des lois d'habilitation en plus grand nombre sont nécessaire pour donner à ces dispositions législatives un caractère opérationnel. L'exemple des pays qui ont amendé leurs constitutions et complété leur législation dans le sens d'un respect des droits des peuples autochtones devrait être plus suivi.

## PISTES DE TRAVAIL

### 1. La nécessaire analyse du contexte

Tous les programmes de consolidation de la paix et de résolution des conflits doivent reposer sur une bonne analyse du contexte. Celle-ci doit déterminer quelles sont les forces politiques et économiques qui tirent profit du conflit et ont, de ce fait, le moins d'intérêt à sa résolution. Les différentes dimensions du contexte, locales, régionales et mondiales, ainsi que ses aspects économique, politiques et économiques, doivent être appréhendées. Qui sont ceux qui ont intérêt à la persistance de l'injustice et de la discrimination? Comment attitude adoptons-nous face à ces intérêts? Une recherche empirique de qualité est nécessaire pour élaborer des plans et des stratégies efficaces et adaptées à la résolution des conflits.

La compréhension des perspectives, des traditions et des cultures des communautés autochtones situées dans les zones de conflits devrait faire partie intégrante de l'analyse du contexte. La consolidation de la paix devrait être un mouvement de masse qui rassemble des parties prenantes diversifiées. Tirer des leçons d'expériences antérieures serait utile: les acteurs de la consolidation de la paix auraient la capacité de faciliter les échanges entre eux sur ces expériences ou d'en retirer des connaissances supplémentaires. Il vaut mieux réaliser l'analyse du contexte par le biais de consultations élargies. Si les gens ont le sentiment qu'ils sont aussi inclus dans le processus de compréhension du problème, les mobiliser pour agir ne sera pas très difficile.

## **2. Un double défi : créer, recréer ou défendre des espaces politiques; introduire la question du genre dans les processus de paix.**

Les peuples autochtones ont une longue expérience en matière de création ou d'occupation d'espaces dont les Etats ou la colonisation les avaient privés. Ménager de tels espaces peut se faire à plusieurs niveaux. Les femmes, qui avaient perdu la capacité d'expression qu'elles avaient dans les institutions traditionnelles et dans les processus de paix, revendiquent aujourd'hui leur espace propre. Cette évolution doit être sincèrement encouragée. Les peuples autochtones et les femmes doivent trouver leur place à la table de négociations.

Leur capacité à revendiquer leurs droits doit être renforcée. Les espaces de décision traditionnels qui ont la possibilité d'évoluer dans un sens plus favorable aux femmes doivent être préservés et non affaiblis par les systèmes modernes. Pour les peuples autochtones, il est important de savoir quels espaces et mécanismes ils peuvent utiliser au sein du système de l'ONU. La formation sur ce thème devrait faire partie de la stratégie. Récupérer les territoires traditionnels est un élément de cet ensemble. Dans certains pays, les peuples autochtones sont aisément intimidés par les pouvoirs en place. C'est pourquoi la formation aux droits de l'homme est très nécessaire : c'est un pas décisif vers le pouvoir d'autonomie de décision (« *empowerment* »).

## **3. Respecter et promouvoir la diversité et le pluralisme**

Comment faisons-nous progresser la diversité et le pluralisme dans un monde de plus en plus soumis aux valeurs et aux modes d'organisation de l'ordre mondial néolibéral? Préserver les systèmes traditionnels, les conceptions du monde et les cosmologies autochtones dans un tel monde est très difficile. Les bonnes pratiques en matière de reconquête des terres ancestrales, de restauration des règles coutumières foncières ne manquent pas. Réunir de la documentation sur ces thèmes aidera au partage des enseignements à en tirer. Les autochtones devraient être formés en plus grand nombre à revendiquer et former des groupes de pression en faveur de lois reconnaissant leur différence et leur droit à l'autodétermination. Il faut aussi soutenir leur participation aux campagnes et aux programmes qui s'élèvent contre la discrimination qu'ils subissent du fait des règles du système mondial.

Le pluralisme légal est l'issue logique de la reconnaissance de la nature pluriethnique et pluri-culturelle de la plupart des pays. Quelles sont les voies les plus efficaces pour réformer les systèmes juridiques, économiques et culturels, décalqués de ceux des colons, pour qu'ils répondent mieux aux besoins des peuples autochtones et des autres secteurs de la société qui subissent une marginalisation similaire. De quelles compétences les peuples autochtones doivent-ils se doter pour affronter et contester les institutions qui sont les principaux promoteurs des paradigmes dominant du développement ?



#### **4. Mettre les droits de l'Homme au centre de la construction de la paix et de la résolution des conflits**

L'évolution dans ce sens ne se produisant pas spontanément, il est nécessaire d'aller plus loin dans le dialogue sur les conceptions et les expériences à ce sujet, ainsi que sur les moyens d'y parvenir. Des ateliers de formations sur la construction de la paix basée sur l'approche par les droits de l'Homme devraient être organisés, à destination des peuples autochtones, des groupes de soutien, des entités gouvernementales et internationales. Dans le jargon contemporain, l'expression « approche basée sur les droits » occupe la première place. Comment doit-elle être mise en œuvre en pratique ? Le programme HURIST, initié par le PNUD et le HCDH, tout particulièrement dans ses composantes récentes qui concernent les autochtones, devrait être promu et appliqué à plus large échelle. Les ateliers HURIST du type de ceux qui se sont déroulés en Equateur et au Kenya mériteraient d'être étendus à de nombreux pays. La mise en réseaux et la collaboration des organisations de défense des droits de l'Homme, des organisations autochtones et des ONG travaillant à la résolution des conflits et la construction de la paix devrait être intensifiées, sur le plan local et international.

#### **5. Aider à l'élaboration des « plans/projets d'existence » ou des programmes de développement alternatifs des peuples autochtones.**

La question du type de développement est un aspect du conflit de paradigmes entre les états et les peuples autochtones. Ces derniers sont, dans certains pays, encore en train de définir le sens que pourrait avoir pour eux un développement différent. Cependant, d'autres en sont déjà à mettre en œuvre ce développement alternatif. Les peuples autochtones et les peuples d'origine africaine préfèrent employer l'expression de « plans d'existence » (« *life plans* ») pour mieux s'affranchir des cadres étroits des paradigmes dominants du développement. Elle est plus en phase avec les conceptions de monde autochtones et la manière dont ils entendent conduire leur vie. Les échanges de vues entre peuples autochtones sur la forme prise par ces plans d'existence et sur les moyens employés pour les défendre devraient être multipliés. Traiter des questions de développement économique et social ainsi que d'environnement fait partie du mandat de l'Instance permanente sur les populations autochtones. Elle a ainsi vocation à être à l'avant-garde dans les débats, la recherche et l'organisation de tables rondes sur ce thème. Les recommandations du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'Homme et les libertés fondamentales des populations autochtones traitant de ce sujet méritent aussi d'être rappelées et devraient être mises à profit.

#### **6. Traiter les causes profondes des conflits et renforcer les partenariats des peuples autochtones avec les ONG, les gouvernements et le système des Nations unies**

S'ils veulent remettre en cause efficacement les présupposés, les injustices et l'inégalité de l'ordre mondial actuel, les peuples autochtones doivent renforcer les partenariats avec les ONG, les acteurs de la société civile, les gouvernements et les Etats-nations. Associer les différents secteurs de la société à la contestation de l'ordre mondial néolibéral est un grand pas vers le traitement des causes structurelles des conflits violents. La complexité des conflits qui touchent les territoires autochtones impose une étroite collaboration et une coordination des actions des différents acteurs de la construction de la paix. Mettre en place des partenariats qui ne risquent pas de se désintégrer sous l'effet de différences idéologiques ou de la concurrence pour des moyens en baisse n'est pas une tâche aisée. Cependant, si les peuples autochtones établissent les critères de sélection de leurs partenaires sur le respect et la confiance mutuels, ils pourront nouer des relations à l'épreuve du temps.

Il faudrait rendre les partenaires du Nord plus conscients des responsabilités qu'ils ont de peser pour que les agences d'aide et les institutions multilatérales, comme la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale de Commerce, réévaluent leurs politiques et leurs programmes et les réforment dans un sens plus conforme à l'approche basée sur les droits. Du fait que les organisations autochtones agissent plutôt au niveau local, leur pouvoir d'influence sur les institutions internationales est limité. Les partenariats en sont d'autant plus essentiels si l'on veut que les réformes nécessaires aboutissent.

#### **7. Mettre les mouvements populaires au défi de traiter sincèrement et réellement la question autochtone**

Les peuples autochtones ont cherché fréquemment à voir les mouvements sociaux ou populaires se saisir de leur problèmes. Les leçons tirées de ces expériences devraient être partagées plus largement. Des dialogues productifs avec ces groupes en seraient facilités. Les personnes d'origines autochtones et qui sont membres de ces mouvements devraient jouer un rôle pilote pour chercher à influencer, en interne, leur pensée et leurs stratégies. Ces mouvements devraient avoir une compréhension complète de ce que le respect pour les droits des peuples autochtones à l'autodétermination signifie. Reconnaître et respecter dans leur intégrité la spécificité des luttes des peuples autochtones en fait partie.