

## Philippines

*Ma Teresa Guia - Padilla*  
*Mynabel T.Pomarin*

### **Les dix ans de la Loi sur les Droits des peuples autochtones (IPRA, Indigenous People's Right Act)**

Au fil des années, les défenseurs tout comme les critiques de la loi, ont eu les yeux rivés sur ses mises en application et l'ont évaluée lors de son dixième anniversaire. En 1997, son adoption avait été saluée car elle apportait une réponse du Gouvernement à la décennie de lutte des autochtones pour leurs droits.

A l'évaluation de la loi, l'intégration des autochtones dans les agences gouvernementales a été jugée insuffisante. Dans la plupart des cas, il existe un conflit continu entre les différentes lois et leurs organes d'exécution, par exemple entre la *Commission nationale des peuples autochtones (NCIP)*, et le *Département des ressources naturelles et de l'environnement (DENR)*, conflit relatif à l'accès et à la gestion des forêts. Parfois, le problème tient à l'indifférence plutôt qu'aux conflits, comme par exemple, ce qui oppose les institutions des gouvernements locaux et la représentation qu'y ont les autochtones.

La Commission nationale a encore besoin de renforcer ses institutions. Très souvent, elle est perçue comme répondant aux intérêts du Gouvernement ou du monde des affaires, plutôt qu'à la défense des intérêts des communautés autochtones, ce qui provoque la déception de celles-ci et de leurs soutiens. Au lieu de se conformer à l'esprit de la loi, la Commission est vue comme ayant succombé à une interprétation plus bureaucratique de ses dispositions.

### **Le tracé et l'appropriation des terres ancestrales**

On le voit dans l'exécution d'un des trois programmes centraux : le tracé et l'appropriation des terres ancestrales. Depuis 2003, lorsque la première certification du titre de propriété d'un

domaine ancestral a été accordée, la Commission a seulement attribué 57 certificats, ce qui ne représente que 9% de l'ensemble des demandes. Seuls deux certificats ont été acceptés au début de l'année 2007 (voir paragraphe suivant). Ces procédures ont été très critiquées, étant ridiculement chères et longues, et ne répondant pas à l'aspect culturel de la propriété des terres. Les mêmes critiques ont aussi été adressées aux projets d'assistance aux communautés autochtones, pour qu'elles développent leurs plans de développement.

En 2007, très peu de certificats ont été octroyés par la commission en raison de l'insuffisance du nombre de personnes haut placées à la direction. Le mandat de six commissaires a pris fin en février, et à la fin de l'année, seulement cinq avaient été renommés ou remplacés. Pourtant, en novembre, la Commission a délivré 62 certificats de complaisance en échange du consentement de communautés à l'exploitation minière et à la plantation de biocarburants. Un total de 118 certificats de ce type a été accordé depuis que le premier a été attribué en 2004.

Selon des évaluations, les groupes de la société civile, ONG et organisations de peuples autochtones, ont mieux assuré leurs droits, proclamés dans la loi, en fournissant des services aux communautés autochtones.

## **Violations des droits des autochtones**

Un des droits le plus violé est celui de la propriété du domaine ancestral et son développement. L'exploitation minière continue à être promue par le gouvernement philippin, les communautés autochtones continuent de s'y opposer. Elles voient combien les autres communautés souffrent de la perte d'accès à leurs terres et de leur contrôle, de la dégradation de l'environnement, sans aucun des bénéfices promis.

On rappellera la bataille, de presque dix ans, de la municipalité de Subanen, à Siocan, au Sud ouest des Philippines qui demande la fin des activités d'une compagnie d'exploitation minière canadienne, la TVI Ressource Development Inc.. En août 2007, les Subanen ont posé une plainte avec une procédure d'action urgente, soutenue par le

Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, . Le Comité a exigé du Gouvernement philippin, signataire de la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale, de répondre à la plainte. Le Comité a aussi rappelé au gouvernement que son rapport (qui devrait être biennuel) a été soumis pour la dernière fois en 1997, avant même l'existence de la loi. Le Comité devait examiner l'affaire des Subanen lors de sa 72<sup>ème</sup> session à Genève, du 18 février au 7 mars 2008. (7)

En 2006, une forme particulière de violation des droits de l'Homme a gagné en triste notoriété. Il s'agit de meurtres extrajudiciaires de civils, incluant un grand nombre d'autochtones, aux dires des militaires. Les victimes comprenaient des personnes qui s'élevaient contre ses intérêts industriels, notamment dans les exploitations minières. Le nombre de morts autochtones a été moins élevé en 2007 : 10 jusqu'à juin, comparé à 43 en 2006. Parmi ces dix personnes, neuf étaient des fermiers autochtones (dont quatre personnes âgées, une aveugle et un mineur), massacrés par les militaires et les forces de la police, pendant que la démolition battait son plein, à la suite d'une dispute sur les terres dans la province de Kalinga, dans la Cordillère. Dans cette affaire, ceux qui revendiquaient la terre appartenaient à différents groupes autochtones et mettaient en avant les systèmes fonciers en vigueur pour soutenir leurs revendications.

### **Représentation des peuples autochtones**

Le faible nombre des autochtones aux Philippines, par rapport à l'ensemble de la population, leur permet difficilement d'avoir une représentation significative dans les corps constitués et aggrave leurs difficultés à se faire reconnaître et à faire respecter leurs droits.

Une idée forte s'est néanmoins affirmée à la suite des évaluations de la loi sur les autochtones, celle que, rétrospectivement, les défenseurs des droits des autochtones auraient dû davantage s'adresser aux institutions locales, et conseiller de le faire aux autochtones . Les élections locales de mai 2007 auraient pu leur donner l'occasion de s'impliquer plus. À la fin de l'année 2007, la Commission nationale n'était toujours pas en mesure de fournir des

données quant au nombre d'autochtones ayant gagné les élections locales du milieu de l'année. On peut dire qu'il y en a eu très peu, la plupart étaient élus là où les autochtones constituent encore une majorité de la population. Il y a eu des tentatives pour faire élire des autochtones au Congrès grâce au scrutin de liste mais les candidats de partis n'étaient pas acceptables pour de nombreux autochtones. Dans le scrutin de liste de parti, le candidat d'un secteur peut être élu s'il recueille un minimum de 2% des votes. Cependant, à cause de leur petit nombre et quand ils ne parviennent pas à soutenir des candidats communs, les chances de victoire électorale pour les autochtones restent minces.

La représentation des autochtones n'a pas été abordée lors des pourparlers actuels de paix entre le gouvernement et le Front de libération moro islamique / Moro Islamic Liberation Front (MILF), bien qu'il existe d'importants groupes autochtones, particulièrement les *Teduray*, dans la *Région autonome musulmane de Mindanao*. Malgré la personne autochtone affectée au *Groupe de travail technique*, soutenant la commission gouvernementale, aucune voix ne parle en leur nom lors des négociations de la Commission elle-même. En 2007, les autochtones ont fait grand bruit à propos de la déclaration du Front islamique de septembre 2006, appelant à la reconnaissance du domaine ancestral *Moro*. En théorie, cela ne prenait pas en compte les revendications sur le domaine ancestral des autochtones de la Région autonome. En novembre 2007, des rapports sur les discussions préliminaires entre le gouvernement et le Front ont fait état de l'ouverture de l'impasse, mais la façon dont la question a été réglée n'a pas été communiquée. Lorsque les autochtones ont demandé pourquoi on n'avait pas voulu entendre leurs griefs au cours des discussions de paix, le gouvernement leur a répondu que c'était parce qu'ils n'avaient pas d'armée à la différence du Front.

Les terres ancestrales où la densité de la population est relativement faible sont actuellement incluses dans le programme de réforme agraire du gouvernement. En 2004, les tensions étaient déjà fortes lorsque la Commission nationale était rattachée au Département de la réforme agraire. En 2007, la tension s'est manifestée dans des cas précis, comme dans l'étude du tracé des limites pour la certification des Buhid Mangyan sur l'Ile centrale de Mindoro.

L'enquête était continuellement interrompue parce que le département de la réforme agraire avait donné des certificats de propriété, à l'intérieur du domaine ancestral, à des fermiers non autochtones. À la fin 2007, les négociations étaient toujours en cours pour une solution amicale, mais le département de la réforme agraire garde une position dure.

Face à la tension grandissante qui entoure les questions des droits et du développement des autochtones aux Philippines, l'appel à l'unité des autochtones et de leurs groupes de soutien s'est renforcé au fil des années. Une des conséquences de cet appel a été la décision de ne constituer aucune liste de candidats d'un Parti, ni d'en proposer une qui sera controversée.

### **Perspectives et défis pour l'année à venir.**

Après avoir réfléchi à ce qui avait ou n'avait pas été fait au cours de ces dix années d'existence de la Loi sur les Droits des Peuples Autochtones, ceux-ci et leurs groupes de soutien sont apparemment partagés entre le sentiment qu'il ne faut plus appuyer sa mise en œuvre, et celui qu'on peut encore en tirer quelque chose de constructif. Des appels pour son abrogation se sont accrus durant l'année 2007. Mais certains, reconnaissant la faiblesse propre à la loi et à sa mise en application par le gouvernement, aimeraient encore pouvoir s'en servir comme un tremplin pour de futures lois relatives aux autochtones.

Des données sur le résultat des élections locales de mai 2007 et sur les représentations des autochtones dans les conseils législatifs locaux sont accessibles. De nombreuses directives de la Commission nationale sont apparues dans les années précédentes - sur les titres de propriétés, sur la formation d'un Corps consultatif, sur l'acquisition des certificats, sur la formulation du Plan de développement et de protection durables des domaines ancestraux. Toutes ont déjà été critiquées pour leur contenu et leur mise en application. Les critiques ne mènent pourtant encore à aucune révision acceptable des directives. La Banque Mondiale, à la suite d'une étude qu'elle a lancée en 2007, a approuvé un projet de renforcement institutionnel de la Commission

nationale, comportant de meilleures procédures pour l'attribution de titres de propriété, le développement communautaire et l'assurance qu'un consentement préalable, libre et informé des autochtones sera demandé pour la réalisation de projets sur leurs terres ancestrales. Le projet devrait débuter en 2008- 2009, ses premiers résultats sont attendus dès le début de l'année 2010 : approbation de 75% des demandes de certificats, ainsi qu'une réduction significative des délais et des coûts pour obtenir un Certificat de complaisance.

Durant l'année 2007, les peuples autochtones des Philippines et leurs groupes de soutien se sont joints aux célébrations internationales, au moment où l'Assemblée Générale des Nations Unies a ratifié la Déclaration des droits des peuples autochtones. Un cas d'application de la Déclaration dans le contexte philippin est la défense de l'intégrité culturelle, en liaison avec les questions d'environnement. Ceci pourrait résumer le programme d'action des défenseurs des droits des peuples autochtones aux Philippines : la recherche de formes nouvelles ou innovantes de trouver des solutions aux questions posées de longues dates.

***Ma Teresa Guia - Padilla et Mynabel T.Pomarin** sont membres de Anthropology Watch.*

*Source : The Indigenous World 2008,  
traduction GITPA, Laure Bottinelli,  
révision Simone Dreyfus- Gamelon*