

L'autodétermination dans le contexte d'un État plurinational : L'expérience de l'Équateur

Nina Pacari, députée à l'Assemblée nationale de l'Équateur

Bonjour à tous, aux délégués gouvernementaux, aux délégations des peuples autochtones, à toutes et tous les camarades. Merci pour cette invitation. Il nous semble extrêmement intéressant que les peuples autochtones contribuent, par leur façon de voir et de concevoir les choses, à la reconnaissance de l'autodétermination.

Je crois que pour comprendre ce qu'est la reconnaissance du concept d'autodétermination, il faut partir du fait qu'il s'agit d'une question politique. Il s'agit de peuples en situation d'exclusion au sein d'un État uninational hégémonique, dont le caractère mono-ethnique a, de fait, empêché les peuples autochtones de prendre part aux décisions concernant leur avenir. Dès l'origine, ces peuples s'inscrivent donc dans une continuité historique. Cependant, les États nationaux, en se constituant, ont oublié leur existence et imposé des institutions qui ne correspondent pas à la réalité nationale, si diverse et si plurielle. D'où un problème d'exclusion qu'il faut corriger en reconnaissant le caractère multiethnique de la société et de l'État, dans un cadre dépassant le déclaratif. En Équateur, les paramètres pour l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones ne pourront être dégagés que si l'État est plurinational. Il faut donc souligner qu'il n'y a pas de peuples de première classe ni de peuples de deuxième classe. Pas plus qu'il n'y a de peuple au monde qui accepterait de disparaître. Bien que la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail marque un progrès important en reconnaissant le caractère de *peuples*, le fait de préciser que « L'emploi du terme *peuples* (...) ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international » – ce qui implique la souveraineté – discrimine les peuples autochtones et les range dans une catégorie de seconde classe. Cela supposerait aussi que les Métis qui, en Équateur ou en Amérique Latine, sont à l'origine des États nationaux, suite au passage de la colonie à la république, sont les seuls peuples ayant le privilège de disposer d'eux-mêmes. Pour surmonter cette discrimination, l'autodétermination n'a pas besoin d'une dénomination quelconque, mais de la volonté politique de partager la prise de décisions.

Ensuite, il faut de nouveaux modèles d'États ; des États qui soient inclusifs. À l'heure actuelle, plusieurs États ont reconnu leur caractère multiculturel, mais il ne s'agit là que d'une simple déclaration dont la concrétisation n'est encore qu'embryonnaire. Bien souvent, la volonté de reconnaître l'auto-affirmation de l'identité, inscrite dans la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail qui souligne le droit à l'identité autonome à laquelle ont droit les peuples autochtones, fait défaut, d'une part, et, d'autre part, dans la pratique, il existe une résistance. Dans plusieurs de nos pays, nous nous identifions comme étant des nations originaires et, en Équateur, comme étant des nations autochtones. Cependant, il en coûte aux États de reconnaître pleinement cette auto-identification collective qui, par voie de conséquence, détermine le caractère plurinational d'un État.

C'est dans ce contexte que surgissent des craintes comme celle de la sécession du territoire. Et, de fait, un État qui est né d'un projet politique mono-ethnique uninational se sent diminué dans l'exercice du pouvoir, lorsqu'il doit « partager » la prise de décisions. Peur de la modification et des conséquences profondes en ce qui concerne l'exercice de la démocratie et le développement. Dans ces conditions, pourquoi ne pas analyser, dans chacun de nos pays, les possibilités internes et identifier les différentes réalités territoriales qui coexistent pour, à partir de là, rendre viable l'exercice de l'autodétermination ? Le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes au sein d'États plurinationaux peut revêtir plusieurs formes et s'appliquer de diverses manières. C'est pourquoi, en Équateur, les peuples autochtones ont déterminé des périodes de transition pour atteindre, entre autres objectifs, la construction d'un État plurinational, qui n'est pas autre chose qu'un nouvel État inclusif. Pour y parvenir, nous devons contribuer, par des études approfondies de la réalité territoriale interne, à l'établissement d'une carte géopolitique nationale.

La carte territoriale établie par les peuples autochtones en 1998 a permis de situer les emplacements des douze nations autochtones dans les trois régions de l'Équateur : la zone côtière, la zone montagneuse et la région amazonienne. Et nous avons constaté qu'une solution séparatiste impliquait la création de douze États en théorie, mais que dans la pratique cela n'était pas viable, car les territoires ne forment pas tous un ensemble cohérent ni ne sont habités uniquement par des autochtones. Dans la zone montagneuse, l'espace territorial est même totalement multiculturel. Il est donc apparu évident au mouvement autochtone que nous ne pouvions pas adopter une position séparatiste ni indépendantiste et que, par conséquent, l'autodétermination pourrait s'exercer dans le contexte d'un État plurinational, où les peuples autochtones auraient la pleine capacité de décider de leur avenir.

Il s'ensuivait que la plurinationalité modifierait les structures du modèle d'État, car elle ferait éclater l'hégémonie parlementaire, exécutive et judiciaire. Nous aurions alors, pour citer un exemple, un parlement plurinational.

Pour atteindre cet objectif, nous avons fait reconnaître les droits collectifs des peuples autochtones et afro-équatoriens dans la Constitution et créé ainsi une plateforme initiale. Ces droits spécifiques ne restreignent pas la validité ni l'exercice des droits individuels des autochtones, c'est-à-dire qu'un autochtone, en sa qualité de personne, a le même droit à l'éducation que les autres Équatoriens et, au chapitre des droits collectifs, il a droit à ce que cette éducation lui soit donnée de manière différente, conformément à ses codes culturels, pour renforcer son identité, sa forme de pensée, sa philosophie et sa façon de vivre en tant que membre d'un peuple autochtone distinct.

À l'échelle du territoire, le principe de la plurinationalité implique aussi des réaménagements que la réalité exige que l'on aborde. Parfois, les territoires autochtones forment un tout cohérent, comme c'est le cas des nations autochtones de la région amazonienne et de la zone côtière ; parfois, suite à des réaménagements, les territoires peuvent former un ensemble cohérent et les peuples autochtones et noirs exercer directement le pouvoir local, comme dans certaines parties de la zone montagneuse équatorienne ; mais, en général, et surtout dans la zone montagneuse, il faut tenir compte d'une réalité multiculturelle. Tout cela signifie qu'en Équateur, l'autodétermination s'exercerait dans trois territoires au sein d'un État plurinational.

Les intérêts hégémoniques concentrés au sein des petits groupes de pouvoir économique s'en trouvent bouleversés – c'est le cas pour le pétrole, notamment. La nouvelle modalité impliquerait directement les peuples autochtones dans la prise de décisions en la matière, au bénéfice de l'intérêt collectif.

Nous devons souligner que les réaménagements territoriaux sont nécessaires et qu'il faut absolument les encourager et les mettre en marche, car la dimension ethnoculturelle n'a pas été prise en compte lors de l'établissement des actuelles divisions politico-administratives en cantons, provinces et départements. Un peuple ou une nation autochtone peut donc se retrouver fragmentée et mis en condition de minorité dans un canton ou une province. Pour que ce réaménagement territorial se concrétise en Équateur, il faut une grande volonté politique, que le principe de la diversité culturelle soit appliqué et que l'exercice des droits en question devienne réalité.

Les territoires multiculturels sont majoritaires en Équateur. La population de cantons comme Cotacachi ou Otavalo, dans la province d'Imbabura, est constituée à 50 ou 60 % d'Autochtones. La population du canton de Guamote, au centre de l'Équateur, est composée à 98 % d'autochtones. À la tête de ces municipalités se trouvent des camarades autochtones élus maires. Et la gestion qu'ils ont encouragée est de type multiculturel, c'est-à-dire inclusive et participative, puisque dans ces cantons vivent ensemble des autochtones, des métis et des afro-équatoriens. Un « territoire autochtone » exclusivement ne serait pas possible dans ces cas-là, car la réalité nous montre qu'il s'agit d'un territoire multiculturel avec un gouvernement multiculturel lui aussi. Dans ce contexte, la prise de décisions, avec la participation des citoyennes et citoyens, revient à la population multiethnique du canton. La consultation permanente, l'obligation de rendre des comptes, le contrôle social ou les comités citoyens de surveillance déterminent la réorientation des ressources publiques et leur investissement en fonction des priorités, pour le bénéfice de l'ensemble de la population locale. Cette participation multiculturelle permet de construire la citoyenneté, d'optimiser les ressources humaines et économiques et d'éliminer le clientélisme et le populisme qui a fait beaucoup de dégâts dans nos pays.

En bref, la construction d'une nouvelle forme d'exercice du pouvoir dans les gouvernements locaux est un début et illustre ce que pourrait être, à l'échelle nationale, la construction d'un État inclusif, multiculturel et plurinational où le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes serait un fait. La proposition ne peut donc pas se limiter au niveau local. Elle doit avoir une portée nationale et l'État doit avoir un caractère plurinational qui permettra aux nations autochtones et afro-équatoriennes de commencer à exercer pleinement, elles aussi, leur droit à l'autodétermination.

Si des concepts comme la souveraineté, dans un contexte international, commencent à être reformulés – et nous avons l'Union Européenne comme exemple ultime, avec une monnaie unique ne relevant pas simplement d'une politique monétariste – pourquoi ne pas élargir présentement le concept d'autodétermination ? Il ne faut pas que nous nous enfermions dans de vieux concepts. Nous ne devons pas limiter les peuples autochtones dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, car, dans le concert international, ceux qui se définissent comme étant modernes et modernisateurs, cherchent ainsi à conserver des peuples de première classe et des peuples de deuxième classe.

En ce qui concerne la situation des peuples autochtones d'Équateur en matière d'autodétermination – que je viens d'exposer dans ses grandes lignes – elle est comparable à celle qui existe dans les autres pays de la région ; mais elle est différente aussi, par exemple, de celle des peuples autochtones auxquels nous avons rendu visite ici aux États-Unis, où il existe une loi d'autonomie gouvernementale, et dont les territoires sont des espaces enclavés. Au début, nous nous réjouissions et nous étions en admiration devant cette « autonomie gouvernementale », mais sur place, nous avons constaté qu'elle est très limitée. Et cette limite est difficilement compatible avec un pays qui se vante d'être démocratique. Les États-Unis fonctionnent sur le modèle d'un État confédéré. Pourquoi, au lieu de réserves, ne pas reconnaître des États Autochtones Confédérés où les peuples autochtones décideraient de leur avenir ?

Quoi qu'il en soit, dans chaque pays, les points de vue des peuples autochtones dépendent de leur réalité. Cependant, au nom de l'exercice de la démocratie, il faut qu'il y ait des ouvertures suffisantes pour valoriser et reconnaître le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes.

Pour conclure, je voudrais insister sur la responsabilité historique qu'ont les États de procéder aux modifications qu'implique aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le défi est d'accepter que ce droit implique l'existence d'États inclusifs. L'autodétermination des peuples autochtones est une question de démocratie. Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes.

Dans ce contexte, nous devons considérer le fait que nous vivons des étapes de transition, à travers lesquelles nous devons parvenir à des rapprochements et obtenir des ouvertures de la part des gouvernements pour que, sans crainte, ils puissent non seulement débattre, mais aussi accepter que l'autodétermination est une condition fondamentale pour renforcer les institutions et construire des démocraties multiethniques. Donc, c'en est assez des craintes d'un soi-disant séparatisme. Et si la réalité en décidait ainsi, pourquoi ne pas l'accepter si les conditions sont présentes ? C'est la réalité qui indiquera la marche à suivre. Mais je voudrais insister sur le fait qu'un manque de volonté politique ne doit pas prévaloir, car cela continuerait de favoriser les modèles actuels d'États exclusifs.

Étant donné la réalité indéniable, libérons-nous de nos craintes, débarrassons-nous de la concentration des pouvoirs et passons à l'exercice d'un véritable partage du pouvoir, car c'est cela la démocratie.

Voilà l'expérience que l'on m'avait demandé de partager avec vous. J'espère que cela pourra aider à comprendre d'autres réalités et façons de voir. Je souhaite que les gouvernements cessent de craindre l'exercice que l'on peut faire de l'autodétermination, quand on a des États inclusifs. Et je conclus en invoquant le respect de l'article 3 du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, qui est le produit de plusieurs années de débats auxquels les peuples autochtones ont contribué.