

Philippines

Ma Teresa Guia-Padilla

Sur une population des Philippines, estimée à 94,01 millions les peuples autochtones représentent environ 10%, soit 9,4 millions de personnes. Depuis 1916, aucun décompte précis de la population autochtone n'a été fait, bien que le recensement de 2010 tienne compte de l'ethnicité. Les autochtones vivent généralement dans des zones géographiquement isolées, n'ayant que peu accès aux services sociaux et aux principales activités économiques. Ce sont ceux qui souffrent le plus d'une scolarité insuffisante et qui disposent de la plus faible représentation politique. Par contraste, les ressources naturelles les plus rentables (métaux, forêts et rivières) se situent généralement sur leurs territoires, les rendant vulnérables à l'agression du développement. Les groupes autochtones des montagnes du nord de Luzon (la Cordillère) sont collectivement désignés comme Igorot tandis que les groupes du sud de l'île de Mindanao s'appellent Lumad. Les Mangyan sont de plus petits groupes, plus ou moins dispersés, qui vivent dans les îles centrales mais aussi à Luzon. En 2010, on a commémoré les 13 ans de la promulgation du Republic Act 8371, plus connu sous le nom de Loi sur les droits des peuples autochtones. Cette dernière appelle au respect de l'intégrité culturelle et des droits territoriaux des peuples autochtones ainsi qu'à leur droit de choisir leur propre développement sur leurs terres. Les Philippines ont voté en faveur de la Déclaration des Droits des Peuples Autochtones ; le gouvernement n'a pas encore ratifié la Convention 169 de l'OIT¹.

En 2010 aux Philippines, plusieurs événements nationaux - élections, recensement et mise en place d'un nouveau Plan de Développement à Moyen Terme -ont permis aux peuples autochtones d'attirer l'attention et de réclamer le droit de participer à la vie nationale.

Les élections

En mai 2010, ont eu lieu des élections aux parlements, local et national. L'implication des peuples autochtones dans les élections a été possible grâce à leur participation au système des listes par partis. Selon ce système, les membres de communautés marginalisées peuvent former un parti politique qui, s'il obtient au moins 2% du total des votes par listes, gagne un représentant au Congrès (dans la limite de 3 par liste de parti), celui-ci ayant réservé 20% de ses

sièges aux membres des listes. On s'est étonné qu'environ 20 listes de partis, exposant les préoccupations des autochtones, aient été accréditées par la Commission électorale, ce qui manifeste l'intérêt sérieux des peuples autochtones pour les élections. Par contre, il n'est pas surprenant qu'avec un si grand nombre de groupes en concurrence pour quelques sièges, pas une seule liste autochtone n'ait gagné. La lecture du résultat des élections montre que, si les votants d'au moins trois listes (celles ayant eu le plus grand nombre de votes) s'étaient entendus, il y aurait eu au moins un représentant d'un parti autochtone au Congrès. Ces statistiques sont encourageantes car elles indiquent la possibilité d'une certaine influence électorale future des peuples autochtones.

L'autre résultat positif de ces élections est que les Comités des communautés culturelles (CCC) du Sénat et du Congrès sont désormais dirigés par des candidats plus progressistes et plus ouverts aux questions autochtones.²



L'ordre du jour politique des peuples autochtones

Les élections ont installé un nouveau Président, Benigno Aquino III, dont la famille a longtemps été associée à la lutte pour les droits de l'homme dans le pays et dont on pense qu'il est plus concerné par la question des peuples autochtones que ses prédécesseurs. Les réseaux d'organisations autochtones et leurs groupes de soutien ont préparé des ordres du jour politiques à l'intention du Président; quatre lui ont été présentés lors de la Journée Internationale des Peuples autochtones au mois d'août. Les organisations se sont rendues compte à cette occasion que, pour être mieux entendus par la nouvelle administration, ces ordres du jours devaient être renforcés et plus consensuels.

A cette fin, le Groupe consultatif sur les peuples autochtones a été créé; on peut le décrire comme un réseau de réseaux de fédérations nationales de peuples autochtones et de groupes de soutien. Les membres de ce Groupe ont relevé 5 thèmes consensuels :

1. la reconnaissance significative du droit des peuples autochtones à l'autodétermination ;
2. une revue d'ensemble de l'application de la Loi sur les droits des peuples autochtones et de la réforme de la Commission nationale sur les peuples autochtones;
3. la protection contre les agressions du développement ;
4. la mise à disposition, en temps utile, des communautés autochtones de services sociaux culturellement appropriés;
5. la participation significative des peuples autochtones au processus de paix entre le gouvernement et les groupes politiques armés.

L'avant projet consensuel d'ordre du jour a été soumis aux leaders autochtones des différentes parties des Philippines le 28 octobre. C'était la première fois depuis longtemps que des peuples autochtones, aussi divers idéologiquement et géographiquement, se rencontraient. Les résultats de cette rencontre reflètent véritablement leurs principales préoccupations. Un sommet des représentants des peuples autochtones devait se tenir dans les premiers mois de l'année 2011 pour réaffirmer l'ordre du jour enrichi d'un plan action, et le présenter ensuite au Président, aux agences gouvernementales et aux partenaires financiers. On espère que ces institutions aligneront leurs politiques et leurs programmes sur ce que les peuples autochtones eux-mêmes ont défini comme leurs priorités de développement.³

Les peuples autochtones et le plan de développement du gouvernement

Le gouvernement des Philippines a finalisé son Plan de développement à moyen-terme pour 2012-2016. La Commission nationale pour les peuples autochtones a été chargée par le gouvernement d'adapter ce Plan aux peuples autochtones du pays (Plan nommé ci-après Plan d'ensemble pour les peuples autochtones-). Les organisations de la société civile l'ont vivement critiqué sur deux points. En premier lieu, il existe un contraste saisissant entre l'ordre du jour politique et le projet de plan. Les organisations maintiennent que celui-ci semble, au premier abord, être un plan d'investissement visant à maximiser les bénéfices que le pays tire des riches ressources naturelles des territoires autochtones, plutôt qu'une feuille de route permettant à ces mêmes peuples de surmonter les obstacles qui les vulnérabilisent. Deuxièmement, ce projet de Plan n'instaure pas un processus de consultation, tel que l'ordre du jour consensuel le formule.

Après ces critiques, la Commission a tenté de rendre la consultation possible, mais les dates-limites imposées par le gouvernement ne lui ont pas permis de se conformer aux recommandations des organisations pour une meilleure participation.

Le recensement

L'invisibilité des peuples autochtones des Philippines perdure en raison du manque de données recueillies au niveau national. Par conséquent l'intégration, par le gouvernement, pour la première fois en 2010, d'un critère ethnique dans le recensement de la population et des ménages a été largement approuvée. Le Bureau national des statistiques a travaillé avec la Commission pour rendre opérationnelle cette nouvelle variable.

Dans le recensement de 2010, l'ethnicité a été définie comme l'identité par le sang et non par choix, adoption ou confirmation des membres du foyer. Quelques organisations ont eu des problèmes avec cette définition, pensant qu'elle ne respectait pas le droit à l'intégrité culturelle que la Commission est sensée protéger, puisque nombreux sont les groupes qui ne prennent pas en compte le lien du sang comme seul et principal déterminant de leur ethnicité. La Commission a expliqué que cette définition avait été adoptée pour éviter l'inclusion de « faux » membres des communautés, ou de ceux qui prétendent être autochtones pour en tirer des avantages personnels. La Commission a exprimé sa volonté de s'appuyer sur une définition plus culturelle de l'ethnicité pour le prochain recensement en 2020.⁴

Une des préoccupations concernant la manière dont le recensement a été mené dans les communautés autochtones, portait sur la qualité des données

recueillies. Selon la loi, seuls les enseignants du département de l'éducation peuvent devenir recenseurs. Les recenseurs sélectionnés suivent une formation intensive avant leur travail de terrain. Un jour ou deux passés dans les communautés autochtones à recueillir des données, ne seraient pas suffisants pour les sensibiliser culturellement et les rendre capables de poser les bonnes questions sur la variable ethnique. De plus, les doutes persistent sur la détermination des recenseurs à se rendre dans les communautés autochtones éloignées.

Les premiers résultats du recensement de 2010 incorporant la variable ethnique sont attendus pour la mi-2011.

Les luttes permanentes: terres ancestrales et ressources naturelles

Réponse aux recommandations du CERD (Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale)

En juillet 2010, le gouvernement philippin devait faire un rapport au CERD à propos de trois recommandations urgentes :

- Les rapports du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires et sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones;
- Le respect du droit coutumier et des pratiques des Subanon du Mont Canatuan ; et
- Les avancées dans la rationalisation des démarches en vue de l'obtention des certificats de droits fonciers et dans la mise en place de mesures effectives pour protéger les communautés des représailles et des violations quand elles tentent d'exercer leurs droits.

Concernant la première recommandation, la Commission Nationale pour les peuples autochtones et la Commission des Droits de l'homme ont établi un Plan de développement des droits de l'homme vers la fin de l'année 2009, formellement lancé au début de l'année 2010, qui prend particulièrement en compte les droits des peuples autochtones.

A l'origine de l'intérêt du CERD pour les Philippines, il y a une plainte déposée en 2007 par les Subanon contre les empiètements continuels d'une compagnie minière canadienne, TVI, sur leur territoire situé sur la côte ouest de Mindanano dans les Philippines du sud. La compagnie et la Commission nationale ont été accusées de ne pas prendre en compte les systèmes autochtones pour obtenir leur consentement d'opérer dans la région. Il n'est donc pas surprenant que le CERD ait cherché à savoir où en était cette question.

Face à la pauvreté persistante de leur domaine ancestral et usés par les campagnes acharnées de TVI, les leaders Subanon ont décidé de travailler au développement de la région avec la compagnie. L'exploitation de la mine est donc maintenant en place, avec le consentement des leaders. Ceux-ci ont expliqué que cette exploitation étant inévitable, leur tâche consistait désormais à s'assurer d'autant de protection et de bénéfices possibles pour leur peuple. La Compagnie, pour sa part, veut donner l'image d'une industrie socialement responsable. « Que peut-on faire », a déclaré un leader Subanon, « quand la TVI cède sur 6 des 7 revendications ? » (la septième portait sur l'arrêt des activités). En même temps, les leaders demandent l'aide des organisations de la société civile pour établir un Plan de protection et de développement durable du domaine ancestral et véritablement protéger les droits de la communauté. La TVI s'est engagée à honorer le plan formulé par les Subanon.⁵

Cette situation reflète le dilemme auquel font face les communautés autochtones et les groupes de soutien. Alors qu'autrefois une réaction viscérale des organisations de la société civile les détournait des communautés qui acceptaient les activités minières, aujourd'hui se développe l'idée que les droits de ces communautés ont aussi besoin d'être défendus et protégés, peut être plus encore qu'avant.

Des politiques foncières conflictuelles : retarder le processus d'obtention de titres de propriété des terres

Les Buhid Mangyan, de l'île centrale de Mindoro, ont demandé un titre de propriété (certificat) de leur domaine ancestral depuis le début des années 2000. L'approbation formelle de ce certificat a toutefois été reportée parce qu'une partie de ce territoire est réclamée par le département de la réforme agraire afin de distribuer des parcelles à des fermiers non-autochtones. Les Buhid ont protesté contre cette distribution car elle concerne des terres sacrées. Le département estime qu'un décret présidentiel, promulgué trois décennies auparavant, lui a donné mandat pour distribuer les parcelles. Le département et la Commission nationale continuent les recherches et les discussions ; aucune décision n'avait été prise à la fin de l'année mais le département de la réforme agraire a déjà commencé à distribuer des terres.⁶

Au final, la décision sera emportée par l'office gouvernemental qui sera le plus fort au sein de l'administration mais la Commission nationale n'ayant été créée qu'en 1998, elle ne l'emportera pas. Le cas Buhid Mangyan n'est pas isolé ; il reflète une situation existante dans plusieurs régions revendiquées par les autochtones comme domaines ancestraux. Quelle que soit la décision prise dans ce cas, elle constituera un précédent pour d'autres conflits similaires, et pas uniquement pour ceux qui sont liés à la réforme agraire; elle affectera

probablement les revendications traditionnelles sur les multiples zones d'usage réservé, aires protégées, concessions et autres.

Seulement 15 demandes de titres de propriété des terres ont été approuvées en 2010 (contre 34 en 2009). Les conflits de procédures foncières n'en sont pas l'unique cause. En février, les mandats de 6 des 7 membres de la Commission "en Banc", (le plus haut organe politique de la Commission nationale) sont arrivés à échéance. A la fin décembre, seuls trois nouveaux membres étaient en place. Or pour approuver les Titres sur les domaines ancestraux (certificats), la CEB doit être au complet. La compléter est une priorité pour l'année 2011.⁷

Faire connaître le REDD

L'accent mondial mis sur le changement climatique a placé les peuples autochtones des Philippines sous le feu des projecteurs, depuis que les forêts restantes ont été principalement localisées sur leur territoire. Les discussions sur le programme REDD (Réduction des Emissions de gaz à effet de serre provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts) gagnent du terrain, bien que le gouvernement n'ait pas formellement adopté la stratégie REDD et malgré le fait que certains pensent que le programme pourrait ne pas fonctionner aux Philippines du fait de leur faible couverture forestière. Un réseau de la société civile, CoDe-REDD, s'est uni au département de l'environnement et des ressources naturelles pour élaborer le projet de "stratégie nationale REDD-plus" des Philippines qui, explicitement, en appelle aux droits des communautés autochtones de forêt. Le CoDe-REDD a engagé des projets pilotes pour tester la préparation des municipalités où se trouvent des zones forestières où vivent des communautés autochtones.

Les organisations autochtones et leurs groupes de soutien sont divisés sur l'engagement dans le programme REDD. La principale critique porte sur le fait que cet engagement pourrait être une autre source de perte de leurs droits sur leurs terres. Ils doivent s'y préparer, néanmoins, parce que les compagnies et les hommes d'affaires ont d'ores et déjà commencé à aborder des leaders autochtones pour les inciter à signer des projets REDD ou concernant le changement climatique.⁸

Anciens et nouveaux défis : faire avancer le droit à s'exprimer, penser les nouvelles configurations

Les peuples autochtones des Philippines réclament depuis longtemps la mise en œuvre de la Loi sur les droits des peuples autochtones, appelant à leur représentation mandatée dans le cadre législatif et dans les agences locales du gouvernement. La Commission nationale des peuples autochtones a rendu publiques, en 2009, « Les directives nationales pour que les peuples

autochtones aient un mandat représentatif dans les conseils législatifs locaux ». Mais ces directives ne seront effectives qu'en mars 2010.⁹ En réponse, le département de l'intérieur et des gouvernements locaux a commémoré le Mois des peuples autochtones en émettant, le 20 octobre, un Memorandum sur « les mandats représentatifs des communautés culturelles autochtones ou des peuples autochtones dans les organes politiques et autres conseils législatifs locaux » (MC n°.2010-119). Cette mesure peut être considérée comme positive. Elle démontre en effet que les agences gouvernementales prennent en compte officiellement la détresse des peuples autochtones des Philippines.

Notes

¹ Les données de cette section proviennent de <http://www.census.gov.ph/>, consulté le 5 janvier 2011 ; et de Sabino Padilla, Jr., 2000: Katutubong Mamamayan. Manila/Copenhague: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

² Comme cela a été exprimé le 10 août 2010 lors du rassemblement de Quezon City pour célébrer la Journée Internationale des Peuples Autochtones, co-organisée par l'Organisation Internationale du Travail et la Commission nationale sur les peuples autochtones sur le thème « Réaffirmer la structure de développement des peuples autochtones dans la Loi sur les droits des Peuples Autochtones à travers la convergence ».

Voir

http://www.ilo.org/manila/whatwedo/eventsandmeetings/lang--en/WCMS_143116/index.htm

³ Un résumé de cette section est disponible sur <http://cgipphilippines.blogspot.com/>. Cette source peut également constituer une référence pour la section suivante.

⁴ <http://xa.yimg.com/kq/groups/212321565/765753169/name/2010+CPH+primer.pdf>. L'auteur voudrait également citer Marie Grace T. Pascua, directrice du Bureau de planification et de recherche politique de la NCIP, pour son ouverture au partage des données concernant Le Plan d'ensemble pour les peuples autochtones et le recensement.

⁵ Comme partagé par un membre de la Groupe Consultatif sur les Peuples Autochtones lors d'une réunion en mars 2010.

⁶ Basé sur des documents collectés et partagés par KASAP, fédération nationale de peuples autochtones, surveillant de près cette question.

⁷ Selon le rapport sur le statut de titulaire, du 31 décembre 2010 préparé par le Bureau des Domaines Ancestraux de la Commission Nationale sur les peuples autochtones.

⁸ CoDe-REDD Philippines est un réseau de communautés vivant en forêt et d'organisations de la société civile engagé dans les projets de développement, de conservation et des modes de vie des communautés dans les forêts des Philippines réclamant une approche REDD pro-communauté et pro-conservation.

⁹ Date à laquelle la présente ordonnance administrative n° 001 art 2009 a été déposée auprès de l'Université du Centre de droit aux Philippines. Aux Philippines, l'effectivité d'une loi commence lors de son dépôt au Centre.

Ma Teresa Guia-Padilla est directrice de l'Observatoire d'anthropologie, une organisation non gouvernementale (ONG) composée d'anthropologues et d'autres

spécialistes de sciences sociales qui travaillent pour et avec les autochtones des Philippines. Cette organisation est engagée dans l'assistance aux revendications de propriété des terres, à la planification d'un développement culturellement approprié des communautés, à leur formation à la gestion et à la défense des questions autochtones.

*Source: IWGIA, The Indigenous World 2011
Traduction par Claire Levacher pour le GITPA*