



**SOGIP (ERC 249236)- Scales of governance, the UN, the States and Indigenous Peoples : Self-determination in the time of globalization - <http://www.sogip.ehess.fr/>**

## **Séminaire SOGIP- 2012 – 2013 \***

### **Perspectives comparatives sur les droits des peuples autochtones**

**Organisé par Irène Bellier et Laurent Lacroix**

**Compte-rendus de la première séance - 8 novembre 2012 :**

**Participation des peuples autochtones à la prise de décision- étude comparative :  
ONU, Namibie, Bolivie**



Photo : M. Préaud



*\* Ce séminaire s'appuie sur une recherche financée, depuis 2010, par le Conseil européen de la recherche, dans le cadre du 7e programme cadre (FP7/2007-2013 Grant Agreement ERC n° 249236)*

**Séance 1 : 8 novembre 2012 — Participation des peuples autochtones à la prise de décision-  
étude comparative : ONU, Namibie, Bolivie.**

**Présentation générale de la séance**

*La question de la participation des peuples autochtones à la prise de décision sur les affaires qui les concernent, a été posée à l'issue de l'adoption de la Déclaration qui établit le « droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles » (DPA, art.18). Elle fait l'enjeu de débats sur les scènes internationales (par ex. au Mécanisme expert à Genève) comme sur les scènes locales. Nous nous intéressons à la forme de ce débat et aux enjeux qu'il revêt dans le contexte de la construction d'une autonomie ou d'une autodétermination.*

*Qu'entend-on par « prise de décision » et comment les peuples autochtones participent-ils ? Quels sont les thèmes qu'ils souhaitent contrôler, qui les concerneraient, directement ou exclusivement ? Existe-t-il des (types de) dispositifs ou des espaces auxquels ils doivent recourir pour affirmer cette intentionnalité ?*

*Comment cela fonctionne-t-il ? Y a-t-il lieu de distinguer « pratiques étatiques » et « pratiques autochtones » ? Quel est le sens de cette distinction et comment l'interpréter dans une étude des échelles du pouvoir ? Quelles sont la portée, générale ou spécialisée, l'échelle d'intervention ou d'action, et la territorialité des institutions décisionnaires : celles pesant sur les populations autochtones, celles construites par les autochtones ?*

**Intervention de Irène Bellier (IIAC/LAIOS) – Approche critique de l'étude des Nations Unies sur la participation des peuples autochtones à la prise de décision**

Sur la base du powerpoint qui a été présenté en séance, sont introduits les points clés de l'étude des Nations unies, et quelques perspectives critiques à développer sur la base de nouvelles recherches.

**Rapports et contributions**

Cette présentation propose une approche critique de l'étude des Nations unies sur la participation des peuples autochtones à la prise de décision. Elle se fonde sur le rapport d'étape (2010) et le rapport final (2011)<sup>1</sup> du Mécanisme Expert (EMRIP) qui a été présenté ( résolution 12/13 ) au Conseil des Droits de l'Homme.

Ces deux rapports ont été produits à partir de nombreuses contributions : - des Nations unies, agences et organes de traités (UNDP, ILO, CBD, Ecosoc, Rapporteur Spécial sur les droits et libertés fondamentales des Peuples Autochtones); - des Comités d'experts sur l'application des Conventions et

---

<sup>1</sup> A/HRC/EMRIP/2010/2 et A/HRC/18/42

Recommandations; - de nombreuses organisations et représentants autochtones<sup>2</sup>; des Commissions des droits de l'homme de Nouvelle-Zélande, du Salvador, de Bolivie, de Malaisie, le *National Indian Youth Council* (USA) ; - et de plusieurs Etats : Canada, Guatemala, Groenland, Nicaragua, Suède, Finlande, Norvège, Nouvelle Zélande.

Nous nous intéressons à la relation entre le contenu de l'étude et les auteurs des contributions et, comment ceux-ci influencent la nature des présentations, sachant que les rapports aux Mécanisme Expert et au CDH, ne permettent pas de connaître le nombre total des contributions, ni combien d'entre elles ont été ignorées.

A partir de ce préalable, on suit la manière dont est posée la question de « la participation à la prise de décision » (à quoi elle renvoie et sur quoi elle s'appuie) et on explicite l'architecture du rapport qui met à jour de grandes lignes de référence.

### **Ce qui est pris en considération**

Les travaux sur la « participation à la prise de décision » prennent en considération le cadre du droit, les politiques publiques et divers acteurs de la « chose publique ». Sont citées comme contexte et référence : les Constitutions ; la jurisprudence internationale : CIDH (*Awasi Tigni, Yatana, Saramaka*) , CADHP (Endorais), les rapports des Nations Unies (CDH, Ecosoc), des traités ; des ouvrages traitant du droit international, des articles publiés par des ONG et organisations de soutien (Cultural Survival, Oxfam, IWGIA, Survival) ; les politiques et manuels de procédure des banques (BM, BAD, BID), les documents relatifs au *Technical Workshop on good practices* (6-9 mars 2011).

### **Structure de l'approche EMRIP**

L'approche de l'EMRIP se fonde sur le cadre juridique des droits humains (UNDRIP), PIDCP, PIDESC, Charte des NU, CEDAW (femmes), CERD (anti-discrimination), CDE (enfants), C.169 OIT, OEA, CADHP, CIDH, et se focalise sur deux droits en particulier : le droit à l'autodétermination et le droit au consentement libre préalable et informé (FPIC). Le focus est ainsi mis sur le droit des peuples autochtones mais également et c'est un aspect majeur : sur les obligations des Etats. On est ici dans une volonté d'identifier un droit particulier, dont il est cependant nécessaire de définir le champ et la portée. Ainsi émerge cette volonté de placer au cœur des débats le droit à la décision et le FPIC, lesquels émergent comme centraux en raison de la marginalisation des peuples autochtones dans la construction des états modernes. Des évolutions sont notées avec la reconnaissance des Peuples autochtones dans quelques Constitutions, l'énoncé de leur rôle dans les politiques environnementale et sociales impulsées par les Banques (BERD, BAD), ainsi que les institutions hybrides.

### **Bonnes pratiques et pratiques locales**

De la discussion du pré-rapport de l'EMRIP surgit la nécessité de se référer à des exemples de bonnes pratiques. Ainsi fut mis en place un atelier sur le sujet, auquel participa le rapporteur spécial et dont il fit état dans son rapport de l'année 2011. La participation à cet atelier fut sélective et reconnaît le rôle des experts autochtones. (membre de IPQA par ex.).

---

<sup>2</sup> Indigenous Peoples Network of Malaysia (JOAS) , Les Malezer (Australie), First Nation Summit (Canada), AIPP, Survival International, Willie Littlechild, Andra Carmen, Kenneth Deer (Canada), Abdon Nabadan (Indonésie), Chakma et Promila (Bangladesh); R. Bulan (Malaisie), K. Battachan (Népal), H. Horo (India), S. Olsvig (ICC), CORE (W. Littlechild), S. Suriyamonton (Network of IP in Thailand), NCAFP,

On notera ici la distance entre le Mécanisme expert et les pratiques locales (prisme de la domination, manque d'influence, critique des formes de la consultation) et alors qu'il est fait référence à la notion de « bonne pratique », je tente de savoir sur quelle définition elle repose. Elle résulte principalement des critères standard de la DDPA et d'une présentation « circulaire ». Est une « bonne pratique » ce qui permet l'implication des peuples autochtones, leur participation et leur influence. Ces trois pratiques combinées permettent au fond la réalisation du Droit à l'autodétermination.

La question des « bonnes pratiques » traduit une double évolution du système international en premier lieu vers la communication des expériences, et en second vers la nécessité d'acter le passage à une autre époque *post DDPA*.

Je sens venu le moment – ce sera à vérifier empiriquement- où le système autochtone onusien pourrait sortir du « *name and shame* » *policy* qui a été efficace jusqu'à la DDPA, le temps étant venu d'encourager les Etats et le dialogue avec les Etats.

### **Identification des champs problématiques**

#### *Processus de décision (internationale) et institutions (autochtones)*

La réflexion porte sur les champs d'application des systèmes légaux autochtones (droit coutumier), les moyens dont ils disposent, les modalités d'application ainsi que les idéologies sous-tendues.

Il s'agit dans ce champ précis de réfléchir à ce que “décision” veut dire, d'en appréhender les champs d'application.

#### *Institutions autochtones*

Ces dernières sont marquées par leur grande diversité (systèmes variés, hiérarchiques ou horizontaux). Il convient d'observer le rôle des leaders et de s'interroger sur les processus de décision autochtone en se focalisant sur l'autonomie, les modes de prise de décision, notamment dans les domaines de la gestion des ressources du territoire, le rôle des anciens et le respect des savoirs traditionnels (Cadre : Art 5, 20, 34 UNDRIP). Une série d'exemples permet d'établir que le traité apparaît comme une base fondamentale de la participation à la prise de décision. (où l'on reconnaît l'influence des organisations nord-américaines)

#### *Parlements autochtones et organisations*

Une section des rapports est consacrée à ces modalités du politique, à partir d'organisations ainsi nommées (parlements) qui sont modelées sur les institutions traditionnelles : ex. du Parlement Sami. Le fonctionnement est précisé pour montrer que 3 états : Norvège, Suède, Finlande (accord 1989, 92, 95) prévoient un devoir de consultation de cet organe Sami, son rôle dans la distribution des fonds, l'administration de l'école (projet langue sami). Est aussi cité un modèle de coopération régionale (tel ICC), une évolution positive aux Philippines (IP rights acts 1997).

Ces exemples nous invitent à développer des recherches sur le fonctionnement des parlements et organisations autochtones, pour comprendre comment certains deviennent des modèles et dès lors estimer leur “potentiel critique” s'ils étaient exportés.

#### *Systèmes légaux autochtones : lois, organes judiciaires, procédures*

Sont prises ici en compte deux composantes de la loi autochtone : le droit civil (des personnes) et le droit foncier (du territoire). Le principe mis en avant est l'écoute des parties, avec l'idée sous-jacente qu'il n'est pas souhaitable de punir mais plutôt de réconcilier les parties entre elles et avec le reste du groupe (Art 5, 27, 34, 40 UNDRIP - Art 8 et 9 C 169 De l'OIT).

L'expérience de la négociation de la DDPA a montré que tout ce qui est lié aux systèmes légaux et de justice entraîne des débats d'une grande complexité. Les Etats ne reconnaissent pas la notion de

systèmes légaux et de justice autochtones, mais acceptent la notion de droit coutumier ou d'usages coutumiers. Débat particulièrement clivant, dont l'enjeu concerne la problématique droits individuels / droits collectifs, et la possibilité de reconnaître un jour un droit des autochtones /indigènes de plain pied avec le droit positif, ou un droit encapsulé dans le droit des Etats.

### **La question du changement des organisations sociales et politiques**

Les rapports EMRIP prennent en compte plusieurs changements sociaux

#### *Rôle des femmes dans la décision*

La mention explicite du rôle des femmes autochtones est notable et peut être le fruit d'une double action : - cette reconnaissance du rôle des femmes, vise à exposer leur place tant pour ce qui concerne la participation politique que la représentation (entre autres mentions des effets du colonialisme dont le pouvoir mit en place des interlocuteurs masculins), ou la valorisation du travail féminin (on note ici l'influence des leaders autochtones femmes qui portent ce dossier) ; - cette montée en visibilité peut être attribuée partiellement aux techniques des bailleurs de fonds qui inscrivent leur financement dans le cadre des politiques internationales agréées ; lesquelles exigent aujourd'hui un équilibre des genres.

#### *Transformation de la gouvernance indigène*

Les rapports tiennent compte des évolutions liées à l'impact de l'influence extérieure ; l'implantation de nouvelles structures qui parfois divisent la communauté, l'intrusion de facteurs externes qui contribuent au remplacement des institutions, à l'introduction de nouvelles pratiques : par ex. les pratiques d'élection. La réflexion des experts EMRIP tend à mettre en avant l'idée de "systèmes autochtones dynamiques », qui seraient loin d'être statiques comme certains ont tendance à l'exprimer (référence à la « tradition », mais qui depuis longtemps ont permis nombre d'évolutions.

#### *Participation dans les processus parlementaires*

Le rapport évoque le cas des élections dans des pays où les autochtones forment un groupe démographique important (ex. Bolivie, Groenland), la détermination de districts électoraux *ad hoc* (Nouvelle Zélande), les procédures de sièges réservés pour les autochtones et cooptation (Burundi) . Le principal enjeu de cette partie est d'identifier les moyens et les mesures à prendre pour accroître l'influence des peuples autochtones et de rendre leur consultation obligatoire (ex. Afrique du sud, certain domaine de consultation obligatoire du Conseil de Leaders traditionnels). Il existe dans ce domaine de grandes difficultés à surmonter l'effet minorité - démographique, culturelle- et la dispersion territoriale.

#### *Participation directe à la gouvernance et participation dans un système hybride*

Le rapport présente différents cas permettant d'appréhender la manière dont ces dispositifs de participation sont le moyen possible d'une nouvelle régulation des mondes autochtones. Il permet de voir comment il faut distinguer les différents niveaux de gouvernance. Sont cités les exemples du Groenland et du Nunavut, ICC (travail avec le gouvernement, audition pour gaz et pétrole, tous les représentants du gouvernement et du parlement sont Inuit) ainsi que le Népal, le Kenya, l'Afrique du Sud, la république du Congo, la Thaïlande, l'Australie, le Guatemala.

Si la participation directe est le plus souhaitable, celle-ci n'est possible que dans les cas de domination démographique sur un territoire donnée, autrement on observe une fragmentation.

### *Participation dans un système hybride*

Il convient ici d'appréhender le contexte judiciaire et l'existence de loi autochtone dans les lois statutaires. Quelques exemples pertinents sont mis en avant : la reconnaissance du droit coutumier en Malaisie ; la participation des anciens en Australie, le co-management des ressources naturelles en Nouvelle Zélande, au Canada, aux USA.

Dans tous ces cas, les études empiriques nous invitent à relativiser le rapport pour approfondir la réflexion sur cette notion d'institution hybride.

### *Mise en œuvre problématique du FPIC*

*FPIC – droit au consentement libre préalable et éclairé* est un concept nouveau sur le plan international, important pour protéger le droit des peuples autochtones à la participation. Il s'agit d'un outil fondamental de la DDPA et d'autres organes de droits qui permet de réclamer une forme de souveraineté, plus concrète à défaut d'être légale. Il demeure très difficile à mettre en œuvre, comme en témoigne les cas où un processus complexe de consultation est mis en œuvre sur le processus de consultation lui-même (ex. Mexique ou Chili, voir le [blog Sogip](#)). Quelques « bons exemples » sont mis en avant, relatifs à la loi de consultation et aux pratiques de quelques entreprises qui cherchent à obtenir le consentement.

Les évolutions signalées par le rapport, doivent ici aussi, être examinées par des chercheurs extérieurs à l'univers onusien, notamment pour ce qui concerne les modes de consultation mis en place par les firmes transnationales extractives.

### *Participation dans les forums et processus internationaux et régionaux*

*Cette participation a été le ferment d'une partie des mobilisations autochtones et elle a prouvé son efficacité au plan de la définition des normes, ainsi qu'au plan symbolique.*

Le rapport signale quelques exemples positifs : lignes directrices du PNUD, exemples de *mainstreaming* et établies avec l'Instance Permanente (IPQA) pour une approche fondée sur les droits et indicateurs (approche *avec et pour* les autochtones, dite 'culturally sensitive'). AIPP (réseau autochtone sur 14 pays) est à l'origine d'une réunion régulière pour l'Asie pour réfléchir à la stratégie et aux plans d'actions des systèmes et procédures onusiennes. Est mentionné le rôle du *global caucus* pour l'adoption de la DDPA ainsi que le Conseil consultatif de la Communauté andine (Bolivie, Equateur, Colombie, Pérou) qui remet un avis sur l'intégration subrégionale.

**Intervention de Jennifer Hays (LAIOS-SOGIP) - *Decision-making and the San of Namibia: Reconciling Tradition and History with the demands of modern politics.***

## **Introduction**

The San are former Hunter-gatherers who lived throughout southern Africa in small egalitarian bands in which decisions were made by consensus, and in which leadership meant taking responsibility for sustainable use of resources. Over the past few centuries, they have been systematically dispossessed of their former territories, and pushed to the geographical and social margins of the region. In all countries where they live the San are the most marginalized segment of the population and have the lowest participation rates in national economic, political, and education systems. The right to

participate in decision-making processes that affect them is a cornerstone of the indigenous rights movement. This paper asks the questions:

- At what level(s) do the San participate in decision-making processes that affect them?
- Does the Namibian legal system provide avenues for the San to take control or at least participate in the decisions that affect them?
- How does a tradition of decision-by-consensus translate into national politics?
- What factors affect San participation in decision-making?

### **History and Process of Colonization:**

The San of Namibia have experienced successive waves of colonization of their territory. Small-scale pastoralists began entering into territory from about 2000 years ago, followed by Bantu-speaking agriculturalists from the east and European colonists from the south. In 1884, South West Africa was given to Germany as a colony, but following WWI it was handed over to South Africa. During the apartheid era (1948-1990) Namibia was also an apartheid state, and was divided into “homelands” by the Odendaal Commission of 1964; one homeland was defined as “Bushmanland” – this was actually the territory of only one group of San. The others were incorporated into the territories of others, or were recruited as farm laborers for very little (or sometimes no) pay. From 1966, the South West Africa Peoples Organization (SWAPO) engaged in a war for independence against the South African Army. SWAPO won, and in 1990 Namibia became an independent African country. Some San groups were employed by the South African Army as trackers against SWAPO. This employment was not an ideological position, nor were most San employed in this manner; however the perception of San as traitors has lingered in some corners. Furthermore, their lack of land base, combined with new labor laws which limit their employment as farm workers, has left them with very few economic options in modern Namibia.

### **San participation in decision-making:**

Although Namibia is stable, democratic and generally considered to be inclusive and progressive, the San in particular have little to no voice in decision-making processes. There are very many role-players in “San development” in Namibia, including Non-Government Organizations, International Organizations (UN organizations and donors) and a variety of government Ministries. In 2005, the government created a programme for San development; it was later upgraded within the Office of the Prime Minister and is currently known as the *San Development Division*. The main objective is to “integrate marginalised communities into the mainstream of our economy and improve their livelihood.”<sup>3</sup> While some San communities and individuals see mainstream integration as desirable, others would like to have the choice to practice traditional land-based livelihood activities or to explore other options.

An extensive fieldwork-based survey of San livelihood options currently being conducted by the Legal Assistance Centre (LAC) in Namibia has revealed (among other issues) that San communities report extreme dissatisfaction with their lack of participation in decision making processes of government (in particular the San Development Division), donors, and other major actors in their development processes. They report that they are not consulted properly about what they want, that projects and

---

<sup>3</sup> Office of the Prime Minister, Namibia. San Development Division website <http://www.sandevlopment.gov.na/> last accessed 05.12.12

programmes implemented are unrealistic and do not match their needs or aspirations. Furthermore, representation in government structures is extremely limited. There are currently no San representatives in the national political structures.<sup>4</sup>

### **Namibian Legislation regarding Indigenous Rights:**

Namibian legislation includes a number of interconnected Acts that provide opportunities to implement indigenous rights, as outlined in the international declarations; in particular in the areas of land, leadership, natural resource management. Traditional leadership in Namibia is closely connected with land and resource rights. Government structures responsible for overseeing various acts related to traditional leadership, land, and resource rights are spread across several different ministries. Three important acts are listed below:

- The **Traditional Authorities Act** (2000) allows a community to designate one person to be their traditional authority, in accordance with customary law, who then has to be approved by the Minister responsible for Regional and Local Government. The *community* is defined in the act as an entity sharing a common language, culture and heritage.
- The **Communal Land Reform Act** (2002) provides for the allocation of rights in respect of communal land; establishment of Communal Land Boards; provides for the powers of Chiefs and Traditional Authorities (TA's) in relation to communal land (including limits on the amount of land that a chief is allowed to allocate). *Communal Land Boards* are under the Ministry of Lands and Resettlement (MLR).
- Namibia's **Nature Conservation Amendment Act** (1996) provides for *conservancies*, areas of communal land in which conservancy members are granted wildlife resource rights. The Ministry of Wildlife and Tourism is responsible for conservancies

A Traditional Authority (TA) can make decisions about civil cases according to customary law, as long as it does not contradict the constitution of Namibia. The TA Act thus allows for indigenous communities (and others) to choose their own leader. Though the TA does not have a defined geographical area for which he has jurisdiction, the Communal Land Boards do and TA representatives on their Board may allocate land within these boundaries. According to the Communal Land Reform Act, anyone who "uses or occupies" communal land needs authorization of the TA. In conjunction with other legislation described, this act in principle provides an avenue for indigenous communities to gain control of traditional lands (though in practice there are barriers to the implementation). The granting of wildlife resource rights within conservancies provides San communities who live on conservancies with decision-making power in this area; however only two conservancies in Namibia are run by San communities.

Currently there are 5 San groups in Namibia who have traditional authorities. One group, the Khwe, does *not* have a recognized TA; as a result, the Khwe are subject to the traditional authorities of the Hambukushu, another group living in the area; this group thus effectively gains control over land that the Khwe recognize as theirs. Not having a TA clearly limits decision-making power for San communities, and in general, San communities consider the institution and recognition of their own Traditional Authorities as an important step in voicing their concerns and negotiating with the

---

<sup>4</sup> There was one San Member of Parliament who was appointed by the government in 2000, but he was not re-appointed or elected in 2010. There was one Regional Councilor in Tsumkwe district, but he died in October 2012.



Government. However, the effectiveness this depends entirely on the legitimacy of the chief, which is disputed in several San communities.

### **San decision-making strategies**

In principle, therefore, there are several possibilities for San communities to gain access to land and to identify leaders who can represent them. In practice, however, it is not so straightforward. There are several reasons for this – but one important issue is the difference in perceptions of the role of a leader for San communities. Traditionally the role of the leader in San communities was primarily to take responsibility for the use of resources within the area of a small family-based group; in Ju/'hoansi the word for this area is *n!ore* ; which refers to the land used by a particular family group; the word for leader in Ju/'hoansi is *n!orekxao* which translates as “owner of the n!ore.” Thus the conception of leadership in Ju/'hoan culture is related to taking responsibility for group decisions made about sustainable land use. It is not a hierarchical model in which individuals at various levels had authority over other people. Within this culture, people strongly resist making decisions without full consultation, and also telling other people what to do.

The structure of the TA system in Namibia, though it does provide options for San groups, is very much based on hierarchical leadership structures of the dominant groups (mostly Bantu-speaking). San leaders struggle to various degrees with maintaining their cultural values while at the same time fulfilling their obligations as leaders and representatives of their communities.

### **Conclusion**

Despite laws that accommodate traditional representation and land-use planning, the capacity for the San and their leaders to represent their interests in decision-making processes is limited by several inter-related factors, including:

- **Cultural:** different approaches to participation in decision-making and views on “representation.” (Note: these can also become “stereotypes” used by other groups to deny or limit participation)
- **Corruption:** Not all San leaders are good leaders – as with any culture. However, a lack of a tradition of hierarchical leadership and representation exacerbates the general tendency for corruption that exists within all human leadership structures.
- **Historical:** processes of dispossession have left the San with few resources and little leverage; furthermore their participation on the side of South Africa has undermined their credibility
- **Social:** Severe stigma and a characterization of the San as “childlike” “unreliable” “naïve” “backwards” (etc.) – their input is often not taken seriously.
- **Economic:** Severe poverty, lack of land base, and lack of food compounds all of the factors listed above, and makes San communities very vulnerable to manipulation in decision-making processes.

**Intervention de Laurent Lacroix (LAIOS-SOGIP)– Consultation et prise de décision en Amérique latine. Réflexions à partir du conflit du TIPNIS, Bolivie**

La présentation aborde la question de la consultation et du consentement libres, préalables et informés en Amérique latine pour deux raisons essentielles : d'une part, cette question est actuellement à l'origine de nombreuses mobilisations autochtones partout en Amérique latine (notamment en Bolivie, au Pérou, en Equateur, au Guatemala, au Panama) et fait l'objet d'après discussions quant à sa réglementation dans certains pays (notamment au Chili, au Mexique, au Guatemala, en Equateur, en Bolivie, au Pérou) ; d'autre part, à travers ces événements et ces débats, cette même question interpelle directement une autre question qui est celle de la participation à la prise de décision des peuples autochtones.

Ce qui caractérise généralement les conflits relevés, c'est une divergence d'intérêts et de priorités entre Etats et peuples autochtones. Les premiers daignent, souvent sous la pression des mouvements autochtones et des organisations internationales, mettre en place des processus de consultation préalable, tout en ayant conscience du caractère non contraignant des résultats de celle-ci, critère sur lequel ces Etats insistent de manière systématique. Les seconds revendiquent prioritairement non pas le droit à la consultation mais le droit au consentement préalable, libre et informé qui implique d'une part, un processus automatique et initial de consultation et d'autre part un caractère forcément contraignant de la consultation. À cela s'ajoute le fait que lorsque les Etats se focalisent sur les méthodes et les procédures de consultation (qui ? quand ? comment ?) qui font souvent l'objet de polémiques, les peuples autochtones appellent, eux, à participer à l'élaboration de celles-ci, à respecter les procédures locales de décision et leurs résultats.

Pour mieux saisir les enjeux autour de ces questions en Amérique Latine, la présentation propose d'analyser le conflit actuel autour d'un projet autoroutier devant traverser le Territoire Indigène et Parc National Isiboro Securé (TIPNIS) en Bolivie qui semble représentatif des conflits qui se développent dans toute la région soulevant la question de la consultation, du consentement et de la participation à la prise de décision des peuples autochtones.

Après avoir brièvement localisé le TIPNIS et relevé ses principales caractéristiques socio-démographiques, la présentation dresse un tableau des acteurs impliqués directement et indirectement dans le conflit. Les principaux promoteurs et défenseurs du projet sont l'Etat bolivien, les organisations locales des producteurs de feuille de coca et les organisations paysannes qui constituent une bonne partie de la base électorale du gouvernement d'Evo Morales, l'entreprise brésilienne OAS en charge de construire la route et l'Etat brésilien qui a accordé un prêt de 415 millions de \$ à l'Etat bolivien pour réaliser ce projet. Les opposants au projet sont les peuples autochtones du TIPNIS (Moxeño-Trinitarios, T'simanes et Yuracarés), les deux principales organisations autochtones du pays (*Confederación Indígena de Bolivia – CIDOB- & Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu – CONAMAQ-*), des associations environnementalistes et citoyennes, une partie de l'opposition parlementaire qui exploite le conflit à des fins électorales. Entre ces deux groupes, de nombreux syndicats et organisations de la société civile interviennent et se positionnent ponctuellement au fil des événements et des polémiques qui sont quasi-quotidiens.

La présentation propose un retour les principaux événements<sup>5</sup> du conflit permettant de mieux comprendre les enjeux et les effets de celui-ci qui provoque un électrochoc politique à plusieurs

---

<sup>5</sup> Voir chronologie synthétisée en annexe.

échelles : une intensification des tensions locales entre les peuples autochtones et les paysans cocaleros ; la mise en évidence d'enjeux et de stratégies d'appartenance soulevant un questionnement de la catégorie constitutionnelle d'*indigène originaire paysan* ; la rupture de l'alliance politique entre les organisations autochtones autonomes et le gouvernement d'Evo Morales datant de 2004 ; la bipolarisation de la société bolivienne autour du programme politique du gouvernement ; les contradictions internes de ce dernier pris entre la volonté d'industrialiser les ressources naturelles pour diversifier son économie et un discours environmentaliste basé sur la notion de « Buen Vivir » ; un discrédit international croissant du Président Morales qui se présentait jusqu'alors comme le représentant et l'un des plus grands défenseurs des droits des peuples autochtones et de la Nature.

Le cas du TIPNIS permet de s'interroger sur un certain nombre d'aspects concernant les processus de consultation des peuples autochtones en Amérique Latine. L'un des enjeux importants est celui des modalités de la consultation qui se révèlent déterminantes pour obtenir le consentement des peuples autochtones ou leur accord, en particulier la manière dont celles-ci sont préalablement discutées et établies. De manière globale, ce qui apparaît central et qui reste problématique, c'est la question du principe de bonne foi des Etats, évoqué de manière récurrente dans les normes internationales. Ceci explique en grande partie la priorité absolue accordée par les peuples autochtones au droit au consentement et l'organisation croissante d'opérations d'auto-consultation préalable réalisée par les peuples autochtones eux-mêmes, notamment au Pérou et en Equateur, pour éviter toutes ces limites de la consultation mise en place par les entreprises et les Etats. Pour tenter de réduire le nombre de conflits liés à des malentendus issus des processus ad-hoc de consultation, certains pays latino-américains prévoient de légiférer le droit à la consultation et au consentement des peuples autochtones et les procédures pour le mettre en œuvre, notamment au Pérou, en Bolivie, au Mexique, au Chili, en Equateur et au Guatemala.

En conclusion, la présentation souligne les effets d'emboîtement en termes de droits. La question de la consultation et du consentement suscite le débat en Amérique Latine autour d'un ensemble de droits des peuples autochtones établis à l'échelle internationale et nationale parmi lesquels le droit aux terres et aux territoires, à l'accès et à la gestion des ressources naturelles, à l'autonomie de décision, de gestion et d'organisation, à la reconnaissance d'institutions propres, à la participation aux décisions qui les concernent. Aussi, le thème de la consultation et du consentement interpelle la définition et la détermination même peuples autochtones. En somme, les conflits autour du droit à la consultation et au consentement évoquent directement le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes et à l'autodétermination.

## ANNEXES

### Les événements marquants du conflit du TIPNIS

- 1) 15 août au 12 octobre : une **marche autochtone** « pour la défense du TIPNIS et la dignité des peuples autochtones » est organisée peu après le lancement officiel des travaux de construction de la route qui résulte d'un contrat entre l'Etat bolivien et l'entreprise OAS signé en 2008 sans consultation préalable des peuples autochtones du TIPNIS. Cette marche est marquée par la dispersion violente du cortège par la police le 25 septembre puis par son arrivée triomphale à La Paz après s'être recomposé et avoir gagné un large soutien de l'opinion publique. La marche est accueillie par plus de 100 000 personnes.

- 2) Après quelques jours d'attente, le gouvernement d'Evo Morales daigne rencontrer les dirigeants et responsables de la marche autochtone qui demandent à discuter directement avec le Président depuis le début de la mobilisation. À l'issue de la rencontre, l'Etat bolivien promulgue une « **loi de protection du TIPNIS (Loi 180)** » et établit un agenda de négociation avec les mouvements autochtones afin de traiter leur plate-forme revendicative composée de 16 demandes parmi lesquelles le refus du projet routier dans le TIPNIS et qui affecte TIM et TIMI, la demande de consultation et de participation systématique à l'élaboration des lois, la suspension des activités pétrolières dans les parcs nationaux, la reconnaissance et la protection des territoires autochtones.
- 3) Au début de l'année 2012, le Consejo Indígena del Sur (CONISUR) qui représente les villages autochtones et paysans *cocaleros* du sud du TIPNIS organisent à leur tour une marche pour demander l'abrogation de la loi 180 et réactiver le projet de route dans le TIPNIS. Le CONISUR revendique le droit de décider et de disposer du TIPNIS au même titre que les autres Peuples Autochtones de la zone, cela au nom de la catégorie constitutionnelle *d'indigène originaire paysanne* relative à l'autochtonie en Bolivie. La marche arrive à La Paz à la fin du mois de janvier. Le 4 février, une commission nationale est créée. Le 10 février 2012, une nouvelle loi est promulguée. La « **loi de consultation des peuples autochtones du TIPNIS** » (loi 222) n'annule pas officiellement la loi 180 mais organise une consultation selon les règles internationales et dans le respect « total » des droits des peuples autochtones à la consultation. À partir de ce moment, il se produit un basculement, un inversement des positions : L'Etat bolivien promeut la consultation alors que les Peuples Autochtones mobilisés pour la défense du TIPNIS rejettent cette perspective considérant qu'ils se sont déjà prononcés en réalisant une marche contre le projet de route.
- 4) Cette loi 222 est à l'origine d'une **seconde marche autochtone** « pour la défense de la vie et de la dignité, des territoires autochtones, des ressources naturelles, de la biodiversité, de l'environnement, des aires protégées, de l'application de la Constitution politique de l'Etat et le respect de la démocratie ». La mobilisation se réalise du 27 avril au 27 juin 2012. Elle n'aboutit à aucune négociation avec le gouvernement bolivien qui considère les représentants des peuples autochtones mobilisés comme des fauteurs de trouble de l'ordre public et des opposants politiques. La marche provoque de fortes dissensions au sein des mouvements autochtones.
- 5) Face à l'obstination du gouvernement, les manifestants autochtones décident de retourner dans le TIPNIS pour y mener « une résistance » au **processus de consultation** lancé par l'Etat bolivien. Celle-ci est en cours mais elle est à l'origine de controverses significatives sur la définition des populations cibles et concernées par la consultation, sur les modalités et les conditions d'élaboration du protocole de consultation, sur la réalisation effective de la consultation, sur la perspective d'une loi cadre de consultation

**DES ARTICLES DES INTERVENANTS SONT EGALEMENT DISPONIBLES EN LIBRE ACCÈS**

Bellier, Irène, 2012, « Retour sur la négociation de la déclaration des droits des peuples autochtones : reconnaître le principe d'égalité pour avancer vers des interprétations pragmatiques » in Pessina Dassonville, Stéphane (dir.), *Le statut des peuples autochtones. A la croisée des savoirs*, Paris, Karthala, Col. Cahiers d'Anthropologie du droit 2011-2012, pp. 73-96. Disponible en ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00770071/>

Biesele, Megan and Hays, Jennifer, 2011, « Indigenous rights in southern Africa : international mechanisms and local contexts », *The International Journal of Human Rights*, 15 (1), pp. 1–10. Available online : <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13642987.2011.529686>

Lacroix, Laurent, 2011, « Etat plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie » in Gros, Christian et Dumoulin Kervran, David (dir.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain?*, Paris, Presses de la sorbonne Nouvelle, pp. 135-146. Disponible en ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00684066>