

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1993/AC.4/TM.3/1
14 juin 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS/ESPAGNOL

REPRISE DE LA REUNION TECHNIQUE SUR L'ANNEE INTERNATIONALE
DES POPULATIONS AUTOCHTONES CONVOQUEE EN APPLICATION
DES RESOLUTIONS 46/128 ET 47/75 DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Genève, 14-16 juillet 1993

Note du secrétariat

RAPPORT D'UNE CONSULTATION
ENTRE REPRESENTANTS DE POPULATIONS AUTOCHTONES
ET D'ORGANISMES INTERNATIONAUX DE DEVELOPPEMENT,
DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME ET AUTRES
(tenue au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York,
le 11 décembre 1992, en liaison avec les cérémonies de lancement
de l'Année internationale des populations autochtones)

1. La Consultation entre représentants des populations autochtones et des organismes de développement et de défense des droits de l'homme a eu lieu le 11 décembre 1992 au Siège de l'Organisation des Nations Unies. Elle était organisée par le Centre pour les droits de l'homme et l'Organisation internationale du Travail en coopération avec le Comité des ONG pour l'Année internationale des populations autochtones. Les gouvernements ont été invités à envoyer des observateurs; un certain nombre l'ont fait. Les représentants de plusieurs organisations non gouvernementales qui s'intéressent particulièrement aux questions autochtones étaient également présents. Des séances plénières ont été tenues de 10 h 30 à 13 heures et de 16 h 30 à 18 heures. Des discussions bilatérales directes entre représentants autochtones et représentants d'organismes internationaux ont eu lieu entre 14 h 30 et 16 h 30.

2. La réunion a été coprésidée par Mme Grace Smith, de la Nation Navajo, M. Oren Lyons, de la Nation Onondaga et M. Ian Chambers, représentant de l'OIT auprès de l'ONU. Avec l'assentiment de la réunion, les coprésidents ont rédigé le présent rapport et les conclusions de la Consultation.

3. Il a été reconnu aussi bien par les organisateurs que par les participants qu'une réunion d'une journée était tout à fait insuffisante pour traiter toutes les questions, mais à la fin de la Consultation le sentiment général a été exprimé que cet exercice avait été utile et que les représentants des organismes internationaux pourraient l'utiliser comme base des discussions futures en ce qui concerne aussi bien ses conclusions et recommandations que sa formule même. La possibilité qu'offre cette formule de suivre des questions spécifiques par des contacts bilatéraux directs est un élément particulier apprécié par de nombreux participants.

4. Les paragraphes suivants énoncent les principales questions d'intérêt général soulevées et les actions ou les approches proposées pour les traiter.

Question No 1. Accès

5. Un des principaux problèmes des populations autochtones par rapport aux organismes intergouvernementaux de développement est d'y avoir accès dans les buts suivants :

- a) Obtenir des renseignements sur leurs programmes;
- b) Fournir des renseignements sur la situation réelle des communautés autochtones;
- c) Présenter des propositions et des suggestions pour les activités en faveur des communautés autochtones;
- d) Contribuer à la conception, à l'exécution et à l'évaluation de projets et de programmes en prévoyant, en mesurant et en décrivant leur impact sur les populations autochtones.

a) Obtention de renseignements

6. Il existe nombre de publications qui expliquent les buts, la portée et les procédures des programmes de développement de l'ONU, de ses institutions spécialisées, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement (Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et du Fonds pour le progrès des populations autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, nouvellement créé, mais beaucoup de dirigeants et de représentants autochtones n'ont pas un accès facile à ces publications parce qu'elles ne sont pas matériellement à leur disposition et parce qu'elles ne sont pas publiées dans des langues que les décideurs autochtones comprennent.

7. Pour aider à résoudre ce problème l'OIT prépare un manuel qui doit être publié avant la fin de 1993, et qui est conçu pour fournir au moins une information de base sur les organismes, les politiques et les procédures du développement accessibles aux peuples autochtones.

8. La Consultation a également jugé important que chaque organisme désigne au niveau de son Siège, et si possible au niveau local, un fonctionnaire vers qui pourraient converger les demandes de renseignements des représentants

autochtones. Les fonctionnaires ainsi désignés auraient la responsabilité, non seulement de transférer les demandes au bon endroit, mais aussi de les suivre afin de veiller à ce qu'une réponse soit donnée dans un délai raisonnable, étant donné qu'une des difficultés identifiées est la lenteur des communications, particulièrement depuis les sièges des organismes internationaux.

9. Les responsables de la liaison avec les autochtones au niveau local devraient recevoir des instructions écrites de leurs sièges au sujet de leurs obligations d'assistance aux autochtones en quête de renseignements; dans les pays où la population autochtone est importante ils devraient se familiariser au moins avec la principale des langues autochtones.

10. Le Département de l'information et les centres d'information de l'ONU dans les divers pays devraient jouer un rôle actif en ce qui concerne la transmission aux populations autochtones d'informations émanant du système des Nations Unies.

b) Diffusion de renseignements

11. Plusieurs représentants d'institutions ont mentionné la difficulté qu'ils ont à obtenir des renseignements sur la situation réelle des autochtones. La meilleure source de ce genre de renseignements, ce sont manifestement les communautés autochtones elles-mêmes qui devraient accroître leurs efforts pour en assurer la diffusion. Au cours de la Consultation, un certain nombre de représentants autochtones ont fait circuler des publications et des journaux contenant une information abondante sur la situation de leurs peuples. Ces imprimés devraient certainement être adressés aux centres de liaison des divers organismes, aux niveaux local et international. Une assistance technique pourrait être fournie par certains des organismes internationaux pour aider à former des responsables de l'information parmi les représentants autochtones.

12. A plus grande échelle, il est manifestement nécessaire que davantage de renseignements sur les peuples autochtones soient diffusés aux niveaux national, régional et international, aussi bien pour les adultes que dans les programmes scolaires. Cet aspect est traité plus en détail à propos de la question 3 ci-après.

c) Présentation de propositions

13. Etant donné que l'assistance publique au développement se situe en grande partie au niveau gouvernemental, et que beaucoup de fonctionnaires des gouvernements qui s'occupent des populations autochtones ont eux-mêmes un accès limité (ou nul) aux négociations sur les programmes de développement, les populations autochtones ont souvent de grandes difficultés à introduire leurs propositions de programmes et de projets appelant une assistance financière et technique dans le processus de planification du développement.

14. Dans certains cas, les représentants autochtones peuvent avoir un accès direct aux représentants des organismes internationaux au niveau des pays (UNICEF, OIT, Fonds pour le progrès des populations autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, etc.), mais dans d'autres cas les procédures établies

exigées par les gouvernements ou par les organismes internationaux eux-mêmes font obstacle à cet accès.

15. Une manière de résoudre cette difficulté consisterait à demander aux coordonnateurs résidents de l'ONU de convoquer des réunions de leurs collègues qui s'occupent du développement (réunions qui pourraient et devraient englober des représentants des programmes d'assistance bilatérale) afin d'étudier directement avec les représentants autochtones leurs besoins et leurs priorités. Un effort particulier à cet égard devrait être demandé pendant l'Année internationale des populations autochtones; étant donné que cette année internationale a été proclamée par une résolution de l'Assemblée générale, arranger ce genre de dialogue peut être plus facile que dans le passé. Il faut reconnaître que, dans certains pays, pour des raisons politiques ou autres, le personnel gouvernemental assurant la contrepartie des organismes de développement peut être réticent à l'égard de telles réunions; cependant, dans de tels cas, les fonctionnaires des sièges peuvent être priés d'encourager les gouvernements à modifier leur position et, le cas échéant, de telles réunions pourraient être organisées au niveau régional pour épargner aux participants certaines pressions de la scène politique nationale.

16. En rapport avec cette question, la Consultation a convenu qu'une attention particulière doit être accordée aux propositions de groupes autochtones résidant dans des pays développés où la plupart des organismes de développement ne sont pas représentés, et pour lesquels ils n'ont pas de programmes d'assistance. Certes, il incombe aux gouvernements de ces pays de satisfaire les besoins de l'ensemble de la population, y compris les autochtones, puisqu'ils sont censés avoir les moyens financiers nécessaires, mais les organismes internationaux de développement peuvent aider, par exemple, à l'aide des fonds spéciaux alloués à de petits projets (le représentant de la Banque mondiale a mentionné cette possibilité). Les pays développés comme les pays en développement qui ont ratifié les Conventions de l'OIT Nos 107 et 169 sur les populations autochtones et tribales ont certaines obligations en droit international pour ce qui est de ce genre d'assistance, et les organes de supervision de l'OIT peuvent aider en portant ces obligations à l'attention des gouvernements, au niveau approprié.

d) Conception, exécution et évaluation de programmes et de projets

17. Il est fondamental que les populations autochtones décident démocratiquement de leur mode de développement. Ces populations devraient pouvoir faire connaître leurs points de vue sur le type de projets de développement les concernant, sur la manière dont les projets et programmes de développement qui les touchent peuvent être améliorés et sur l'impact réel qu'ils ont. C'est le cas non seulement des opérations spécifiquement ciblées sur les populations autochtones mais aussi de projets et de programmes plus largement conçus (par exemple dans le domaine du développement rural, de l'infrastructure, de l'ajustement économique et de l'environnement) qui peuvent avoir autant ou plus de conséquences pour eux que les projets "autochtones".

18. Une méthode pour parvenir à cela est d'organiser le type de réunions décrit au paragraphe 15 ci-dessus. De plus, les organismes internationaux pourraient faire des efforts afin d'assurer des arrangements dans le cadre

de tel ou tel projet pour associer des représentants autochtones aux équipes de planification, d'exécution ou d'évaluation et aux discussions. Aux niveaux local et international, des ateliers d'experts autochtones pourraient être constitués afin de fournir des représentants pour l'évaluation des programmes. Le représentant de la Banque mondiale a informé la Consultation de l'intention qu'avait son institution d'inviter des représentants autochtones pour aider à évaluer les incidences environnementales des projets de la Banque.

19. Quel que soit le niveau de participation ou le type d'activité, cependant, la Consultation a souligné à quel point il est fondamental que les représentants "autochtones" soient bien "représentatifs". Ils doivent avoir été choisis par les communautés autochtones concernées pour être leurs représentants légitimes. Si d'autres personnes, appartenant généralement à la société dominante ou à des organisations gouvernementales ou non gouvernementales, ont joué un rôle important et apprécié en se faisant les avocats des populations autochtones dans le passé, le moment est venu pour les autochtones d'exprimer leurs propres pensées et de faire entendre leur voix directement, et non plus par des intermédiaires. Les fonctionnaires des organismes internationaux qui s'occupent des questions autochtones ont la responsabilité d'être perceptifs à cet égard et de s'assurer de la légitimité et de la représentativité des personnes qui veulent parler et agir au nom des populations autochtones.

Question No 2. Formation et édification de capacités

20. De nombreux représentants d'organismes internationaux qui ont assisté à la Consultation ont mentionné la nécessité et la responsabilité pour leurs propres organisations d'acquérir une meilleure connaissance des questions autochtones et d'y être plus sensibles, mais il a aussi été aisément reconnu que les représentants autochtones doivent acquérir une meilleure connaissance des possibilités, des contraintes, des politiques et des procédures de ces organismes, qui ont un mandat beaucoup plus large que les questions autochtones.

21. Pour aborder cette question, il faut envisager des programmes à plus long terme d'édification de capacités. Une méthode pour les organismes internationaux, particulièrement dans leurs départements qui sont les plus orientés vers les préoccupations autochtones, serait de financer des bourses de deux à six mois pour permettre à des stagiaires autochtones de travailler avec des fonctionnaires de ces organismes. Cela, non seulement apporterait une possibilité de formation précieuse aux autochtones, mais aussi aiderait à sensibiliser les institutions aux préoccupations autochtones. Outre des programmes de financement ordinaire pour ce genre de formation, les programmes d'administrateurs auxiliaires et d'experts associés peuvent également être utilisés à cette fin, pour offrir des possibilités aux autochtones de pays aussi bien développés qu'en développement.

22. Un autre élément important pourrait être le recours à des experts autochtones de pays développés spécialistes de droit, d'économie, de financement et de préparation et d'évaluation à aider leurs frères et soeurs autochtones dans les pays en développement. S'il est compris qu'il y a des différences et une diversité aussi grandes entre les cultures, les systèmes juridiques et politiques et les priorités de développement des populations

autochtones qu'entre d'autres sociétés, le sentiment de solidarité et la sensibilité des experts autochtones les prédisposeraient à mieux comprendre les préoccupations autochtones ailleurs. Un bon exemple à cet égard est l'Accord trilatéral élaboré par les Algonquins du lac Barrière (Canada) pour traiter les conséquences sociales, économiques et politiques d'une importante proposition de projet d'infrastructure. L'expérience acquise par les représentants autochtones dans ces négociations pourrait être d'une grande aide à d'autres groupes autochtones exposés à des situations similaires.

23. Le besoin d'accès des autochtones à une formation spécialisée dans des domaines tels que le tourisme, le génie génétique et la démographie a également été mis en évidence.

24. L'attention a été appelée sur les incidences financières des suggestions susmentionnées. Des solutions ne paraissent pas trop difficiles à trouver. Les fonds en faveur de petits projets qui sont gérés par un certain nombre d'institutions, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, pourraient être utilisés. Le système des Nations Unies lui-même dispose de divers modes de financement pour la formation. Les gouvernements donateurs attachés aux objectifs de l'Année internationale pourraient également contribuer à ces efforts de formation et d'échanges. Le Fonds pour le progrès des populations autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes paraît également être un véhicule idéal pour de telles activités. L'imagination, la bonne volonté et un engagement réel à contribuer à l'amélioration de la situation des peuples autochtones dans le monde entier peuvent permettre de beaucoup avancer vers l'application de ces propositions.

Question No 3. Ignorance de la situation autochtone

25. Pour quantité de raisons, dont certaines se situent au niveau international et d'autres non, il y a dans le monde entier une ignorance répandue des cultures, de l'histoire, des institutions, des perspectives, des besoins et des aspirations autochtones. Un des principaux objectifs de l'Année internationale des populations autochtones est de commencer à remédier à cette situation regrettable. Une année ne suffit certes pas, mais un commencement est possible et il faudra ensuite continuer.

26. Particulièrement dans les pays où il existe d'importantes communautés autochtones, mais aussi dans ceux où les autochtones sont peu nombreux ou absents, les efforts doivent être accrus pour introduire les cultures autochtones dans les programmes scolaires. Trop souvent les sociétés autochtones sont décrites - si elles le sont - comme attardées, marginales et présentant seulement un intérêt de curiosité folklorique. Il importe de montrer les sociétés autochtones comme elles sont réellement, c'est-à-dire comme des éléments dynamiques et significatifs d'une société nationale, fondée sur un ensemble différent d'institutions, de connaissances et de traditions qui ont leur place légitime dans la culture nationale. L'UNESCO et le Département de l'information de l'ONU ont un rôle particulier à jouer à cet égard, et de leur côté les populations autochtones sont tenues de leur apporter les connaissances et l'assistance permettant d'élargir sensiblement et de diffuser de manière plus équilibrée la compréhension des cultures autochtones.

27. Si une large ignorance entoure les aspects positifs des cultures autochtones, il existe une ignorance tout aussi large des réalités plus sombres de la vie autochtone - la discrimination, les abus des droits de l'homme et la marginalisation économique, sociale et politique que la plupart des sociétés autochtones subissent. On peut espérer que l'occasion de l'Année internationale sera utilisée par les institutions et les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme, particulièrement le Centre pour les droits de l'homme, l'UNICEF et l'OIT, pour appeler l'attention du grand public sur le fait que de nombreuses populations autochtones, dans des pays développés aussi bien qu'en développement, ne jouissent pas des droits de l'homme énoncés dans les instruments de l'ONU et de l'OIT à cet égard.

28. Dans le cadre des activités de l'Année internationale un certain nombre de réunions et conférences sont également prévues, qui devraient aider à améliorer la connaissance des réalités autochtones. Une de ces réunions aura lieu aux Philippines du 10 au 19 avril 1993, et une autre est prévue plus tard dans l'année en Amérique centrale et du Sud.

29. Le sentiment a été exprimé que le lancement de l'Année internationale avait été insuffisamment couvert par les médias. Il est suggéré que si le Secrétaire général lui-même donnait une conférence de presse sur les questions autochtones cela contribuerait à appeler davantage l'attention des médias sur ces questions.

Question No 4. Financement du développement

30. Jusqu'ici les populations autochtones ont en général très peu bénéficié du financement public du développement. Elles constituent souvent les groupes les plus marginalisés des sociétés et souvent aussi les plus pauvres. Pourtant, avec quelques exceptions notables, en dépit de l'accent que de nombreuses institutions ont dans leurs programmes mis sur l'atténuation de la pauvreté et sur "les plus pauvres parmi les pauvres", les autochtones ont été exclus; au mieux ils ont été laissés à leurs propres solutions et au pire ils ont été les victimes plutôt que les bénéficiaires du "développement". Dans certains cas aussi les populations autochtones ont de manière compréhensible voulu rester à l'écart des programmes de développement nationaux, régionaux et locaux qui menacent leur identité, leurs traditions et leur genre de vie.

31. Comme de nombreux groupes marginalisés, les représentants autochtones insatisfaits, généralement tout à fait à juste titre, du bilan à leur égard des gouvernements des pays où ils vivent, s'adressent à l'ONU. Ce sentiment que l'ONU devrait prêter davantage attention à leurs préoccupations est renforcé dans de nombreuses populations autochtones par le fait que, à la différence d'autres groupes marginalisés, elles se considèrent comme des "peuples" ou des nations qui devraient exercer le droit à l'autodétermination, reconnu par l'ONU comme un droit de tous les peuples.

32. De telles questions sont à la fois si vastes et d'une complexité politique si grande qu'elles vont au-delà du champ d'action et des mandats des organismes et institutions qui s'occupent du développement. Elles sont abordées dans le cadre de la Commission des droits de l'homme par le Groupe de travail sur les populations autochtones, qui prépare actuellement la Déclaration universelle des droits des peuples autochtones. Il faut cependant

y faire allusion dans le contexte de la Consultation, non seulement parce qu'elles fournissent un contexte indispensable à la compréhension des positions adoptées par de nombreux représentants autochtones, mais aussi parce qu'elles influent fortement sur les problèmes d'accès à l'assistance en faveur du développement et de fourniture de cette assistance.

33. Contraintes à une concurrence avec d'autres groupes souvent plus nombreux et plus influents, les populations autochtones ont peu de chances d'avoir un meilleur accès au financement du développement dans les conditions présentes. C'est pour tenir compte de ce fait que le Fonds pour le progrès des populations autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes a été créé, non seulement pour faciliter le financement de programmes en faveur des autochtones dans cette région, mais aussi pour donner aux populations autochtones une voix égale à celle des gouvernements dans la détermination des utilisations et des priorités des fonds disponibles. D'autres régions voudront peut-être envisager des initiatives similaires.

34. Par analogie avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), un fonds de développement des Nations Unies pour les populations autochtones pourrait être envisagé, mais le faible niveau constaté des contributions au fonds de contributions volontaires ouvert pour les activités de l'Année internationale des populations autochtones n'est guère encourageant.

35. Ce ne sont pas les secrétariats des organisations gouvernementales internationales qui déterminent l'utilisation des fonds à leur disposition. Ces décisions sont la prérogative des gouvernements qui les constituent. Le mieux que les secrétariats puissent faire, c'est d'appeler l'attention sur la situation des populations autochtones et d'encourager une meilleure perception de leur cause et un plus grand engagement en ce sens. Les représentants des organismes internationaux qui ont participé à la Consultation sont engagés dans cette voie.

Question No 5. Pertinence de la Consultation

36. Tout au long de la Consultation diverses propositions et suggestions ont été formulées sur la manière de traiter concrètement et avec un certain espoir de succès au moins certains des problèmes qui se posent aux populations autochtones et aux organismes internationaux dans leurs interactions. La Consultation a étudié comment ces propositions et suggestions pouvaient être intégrées au système du développement pendant l'Année internationale et après.

37. Il a été décidé que le rapport et les conclusions de la Consultation devraient être portés à l'attention du Secrétaire général de l'ONU et des directeurs exécutifs des programmes et des organismes et des institutions représentés, en leur demandant de les examiner et de prendre les mesures appropriées.

38. Il a été décidé que le rapport et les conclusions devraient être transmis à la prochaine réunion technique de l'Année internationale des populations autochtones, qui doit avoir lieu à Genève en juillet 1993.

39. Il a été décidé également que le rapport et les conclusions devraient être adressés aux participants et aux gouvernements des Etats Membres de l'ONU.

40. Il a été décidé en outre qu'à la réunion qui marquerait la fin de l'Année internationale et qui servirait à évaluer son impact, ainsi qu'à toutes les réunions similaires aux niveaux national ou régional, il faudrait examiner dans quelle mesure les propositions figurant dans le présent document ont été mises en oeuvre.

41. Il a été unanimement reconnu que l'attention du système des Nations Unies, notamment, à l'égard de la situation des populations autochtones ne devrait pas cesser avec l'Année internationale. L'Année internationale peut et doit constituer un commencement. A propos des arrangements à plus long terme, les suggestions suivantes ont été formulées :

a) Poursuivre et élargir les rapports utiles commencés par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales à propos de la situation des autochtones dans le monde;

b) Créer un office des Nations Unies pour les populations autochtones;

c) Fixer des réunions annuelles à un niveau approprié pour examiner la suite à donner aux propositions de projets de développement présentés aux populations autochtones, et pour expliquer pourquoi elles ont été acceptées ou rejetées, et quel progrès a été réalisé.

Autres questions

42. Certaines autres questions ont été soulevées vers la fin de la Consultation. Faute de temps elles n'ont pas pu être examinées. Néanmoins il s'agit de questions importantes, qui pour cette raison sont énumérées ci-après :

a) Des efforts spécifiques devraient être déployés pour expliquer aux populations autochtones leurs droits en vertu des instruments, accords et traités internationaux. L'exemple particulier de la propriété intellectuelle a été mentionné;

b) Les réalisations intellectuelles autochtones devraient être mieux reconnues, notamment les technologies adaptées en matière d'infrastructure, d'agriculture, d'agronomie et d'écologie, et ce savoir et ses dépositaires devraient être intégrés au courant du développement;

c) Un effort spécial devrait être fait pendant l'Année internationale des populations autochtones pour obtenir la libération des prisonniers de conscience autochtones.

Remerciements

43. Les organisateurs de la Consultation souhaitent remercier très chaleureusement les représentants des programmes, des organismes et des institutions, à la fois pour leur participation très utile à cette réunion

et pour les notes d'information utiles qu'ils ont soumises. Ils adressent également des remerciements particuliers aux représentants autochtones pour les efforts qu'ils ont faits dans la préparation de la réunion et pour la patience et la considération qu'ils ont manifestées, et qui ont permis à un nombre maximum de participants d'intervenir. Enfin une reconnaissance particulière doit être exprimée, par l'intermédiaire du Secrétaire général, à ses collègues des services de sécurité et d'interprétation qui, en dépit de la pire tempête de neige que New York ait connue depuis de nombreuses années, ont continué à travailler tout au long de la réunion bien que les services essentiels du bâtiment aient été interrompus et que les autres membres du personnel aient été renvoyés chez eux.
