

Stratégie de la Coopération Espagnole avec les Peuples Autochtones

Résumé exécutif



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

1. Présentation de la stratégie

L'ECEPI a pour base le préambule de la Constitution espagnole, la Loi Espagnole sur la coopération au Développement (23/1998) et le Plan directeur 2005-2008 de la coopération espagnole. Elle s'adapte à la législation de l'Union européenne en la matière et fait partie de la Deuxième Décennie internationale des peuples autochtones du monde (2005-2014), cherchant à atteindre les ODM. Son contenu s'inspire des demandes des peuples autochtones dans le cadre international et des avancées qui se sont produites dans la reconnaissance de leurs droits.

L'objectif global de l'ECEPI est de contribuer à la reconnaissance et à l'exercice effectif du droit des peuples autochtones à articuler leurs propres modèles et processus de développement social, économique, politique et culturel. C'est pour cela que l'ECEPI établit non seulement des priorités sectorielles pour la coopération espagnole mais comprend également un compendium de principes sur la façon d'identifier, de concevoir et de mettre en place des activités de coopération respectueuses envers leurs droits et identités différentes.

2. Justification

Les peuples autochtones ont conservé leurs systèmes d'organisation, leurs façons de vivre et leurs cultures propres et uniques, constituant une partie fondamentale de la diversité culturelle de la planète. Leurs besoins, demandes et conceptions sont propres et uniques à chaque peuple, ainsi que différents de ceux de leurs sociétés nationales respectives. Suite à ce fait différentiel, les peuples autochtones doivent avoir le droit et la capacité de participer et de contrôler effectivement toutes les actions qui les affectent afin de garantir leur droit à décider, conserver et développer leurs façons de vivre différentes, qu'ils vivent dans des zones rurales ou urbaines, et, par conséquent, à contrôler leur présent et leur futur.

La réalisation d'une coopération spécialisée avec les peuples autochtones se justifie de plus par leur caractère de population particulièrement vulnérable, comme le montrent les études menées à bien dans le cadre international, la marginalisation historique à laquelle ils ont fait face, la relation particulière que la majorité des peuples autochtones entretient avec leurs terres et territoires, et l'importance de conserver la diversité culturelle comme patrimoine de l'humanité.

3. Cadre de référence

Cadre institutionnel

L'Instance permanente sur les questions autochtones, organe consultatif de l'ECOSOC de l'ONU, et le système des droits de l'homme des Nations unies, en particulier le Rapporteur Spécial et le Groupe de Travail sur les Populations Autochtones¹, sont les principaux mécanismes et agences de l'ONU pour la protection des droits des peuples autochtones. De même, la majorité des organismes internationaux mènent à bien des actions spécifiques pour la protection des peuples autochtones. Le groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones (IASG) de l'ONU a pour fonction, entre autres, de coordonner le travail de celles-ci.

Dans le cadre régional, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Organisation des États américains et le Fonds autochtone (Fondo Indígena) développent un travail important.

En Espagne, le Programme des peuples autochtones de l'AECI est spécialisé dans la coopération avec les peuples autochtones et a l'obligation, entre autres, de mettre en place la présente ECEPI. D'autres acteurs fondamentaux sont les ONGD spécialisées et généralistes, les Communautés autonomes et les collectivités locales.

¹Le Conseil des Droits de l'Homme décidera en 2007 sa continuité, disparition ou substitution par un autre mécanisme.

Cadre réglementaire

Les personnes autochtones, en tant qu'individus, jouissent de tous les droits reconnus internationalement, entre autres, de toutes les conventions et les accords du système des droits de l'homme de l'ONU, auxquels s'ajoutent d'autres droits spécifiques des peuples autochtones. Le texte normatif spécifique le plus important est la Convention numéro 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, que l'Espagne a ratifiée en 2007. De plus, d'autres droits ont été reconnus par certains instruments internationaux, parmi lesquels il faut signaler la Convention sur la diversité biologique (article 8j et dispositions connexes) pour ce qui est de la protection de leurs connaissances traditionnelles ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant (principalement l'article 30), pour ce qui est de l'éducation interculturelle bilingue. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, constitue le document le plus complet en ce qui concerne leurs droits. Son contenu inspire génériquement l'ECEPI.

D'autres sources d'informations et des guides importants sur les peuples autochtones sont les documents et études de l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones, du Rapporteur Spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones et du Groupe de Travail sur les populations autochtones. Il faut également signaler l'adoption par l'ONU du Programme d'action de la Deuxième Décennie internationale des peuples autochtones du monde (2005-2014).

Dans le domaine national espagnol, on applique le cadre réglementaire général de la coopération espagnole, étant donné que la majorité des communautés autonomes considèrent prioritaire la coopération avec les peuples autochtones.

Cadre théorique

Cinq principes de base doivent guider toutes les actions de la coopération espagnole dans toute action affectant les peuples autochtones :

- 1 L'auto-identification en tant que critère principal pour l'identification des peuples autochtones.
- 2 La reconnaissance du lien entre l'identité, la culture et la cosmovision des peuples autochtones et le contrôle effectif de leurs terres et territoires.
- 3 Les droits des peuples autochtones à l'auto-développement, entendu comme l'élaboration, l'application et la projection de leurs propres modèles et conceptions de développement, définis depuis leurs identités différentes respectives, dans le but de répondre de façon appropriée à leurs besoins individuels et collectifs.
- 4 Le droit au consentement libre, préalable et éclairé, y compris le droit de rejeter des propositions de projets et d'activités de coopération pour le développement ou d'autre nature.
- 5 Application d'une approche basée sur des processus et sur la reconnaissance de droits.

De plus, une approche du développement humain durable et des principes fondamentaux d'égalité et de non discrimination est utilisée, ainsi qu'une approche des genres.

En ce qui concerne la définition des peuples autochtones dans le cadre de l'ECEPI, la coopération espagnole s'inspire des définitions internationales les plus importantes et reconnaît le rôle central du principe d'auto-identification dans la définition des peuples autochtones. Les principaux forums internationaux spécialisés dans les questions autochtones ne jugent pas nécessaire d'adopter une définition universelle unique pour avancer dans le processus de reconnaissance de leurs droits. D'ailleurs, les peuples autochtones réclament pour eux-mêmes le droit de se définir eux-mêmes ou de ne pas le faire.

4. Cadre d'intervention

Lignes stratégiques à caractère général

Toutes les actions de la coopération espagnole concernant les peuples autochtones doivent encourager le respect des lignes stratégiques suivantes:

- 1 Soutien à la participation totale et effective des peuples autochtones dans les processus et instances de décision significatifs pour la reconnaissance et l'exercice effectif de leurs droits.
- 2 Autonomisation (empowerment) et soutien du développement des capacités des hommes et des femmes autochtones et de leurs mouvements, organisations et institutions.
- 3 Soutien des organisations, autorités traditionnelles et institutions des peuples autochtones, dans les processus internes de définition des stratégies et des modèles de développement propres, avec une totale participation des femmes et des hommes.
- 4 Soutien des peuples autochtones et de leurs organisations dans la protection de leurs territoires, environnement, systèmes culturels et patrimoine culturel, au moyen d'actions qui influent sur leur défense et qui rendent visible et renforcent à la fois le rôle fondamental des femmes dans la préservation de leurs cultures et dans le développement.

Règles d'intervention. Application des instruments de la coopération espagnole

Dans l'implantation de toute action qui pourrait affecter directement ou indirectement les peuples autochtones, tous les acteurs doivent nécessairement et obligatoirement prendre les mesures suivantes. Aucune activité qui ne respecterait pas tous et chacun de ces principes ne pourra être financée ou soutenue :

- 1 Tout projet doit identifier s'il affecte ou non les peuples autochtones. Si c'est le cas, il faut indiquer si cette influence est directe ou indirecte ainsi que son incidence sur le contrôle et la gestion de leurs terres, territoires et ressources.
- 2 Dans tous les cas, les peuples autochtones concernés doivent donner leur consentement libre, préalable et éclairé (voir document détaillé de l'ECEPI sur les formes d'obtention) et des études obligatoires d'impact environnemental, social et culturel (pour cela, il faut suivre les directives Akwe:kon approuvées dans la septième COP de la Convention sur la diversité biologique), ainsi que l'impact des genres différents pour les hommes et pour les femmes (voir la Stratégie de genre de la coopération espagnole).
- 3 Si le projet vise directement des peuples autochtones, il faut compter sur leur participation totale et effective dans toutes les phases du cycle de projet et cela doit être souligné dans le document de formulation, du point de vue du genre.
- 4 On soutient de préférence des actions encadrées dans des processus vastes de développement qui les mettraient en place ou leur donneraient une continuité. Au cas où il n'existerait pas de plan d'auto-développement propre, il faut encourager son établissement, en appliquant des méthodologies de participation propres aux peuples autochtones.
- 5 Les projets pilotes avançant dans la définition de concepts et dans l'application de mesures de participation appropriées qui permettraient à la coopération espagnole d'améliorer son soutien envers les peuples autochtones sont récompensés.
- 6 Ces principes sont également valables pour les modalités de coopération des fonds globaux, soutiens budgétaires et approches sectorielles dans la mesure où cela affecterait les peuples autochtones.

Pour mener à bien ces actions, les différents acteurs peuvent bénéficier du conseil du Programme des peuples autochtones de l'AECI. Le Programme des peuples autochtones participe à la signature des accords avec des ONGD qui travaillent avec des peuples autochtones et ce programme peut leur demander des informations sur le niveau de respect de l'ECEPI.

Dans l'utilisation d'autres instruments, s'appliquent d'autres mesures spécifiques supplémentaires

Aide alimentaire

Elle doit être conjoncturelle et complémentaire à d'autres actions visant à la récupération de leur propre auto-provisionnement. Il faut promouvoir le maintien des coutumes alimentaires, obtenir des aliments dans d'autres communautés autochtones avec des habitudes similaires, si c'est possible, et éviter la dépendance.

Action humanitaire

Dans le cas de déplacements temporaires, il faut tenir compte des spécificités des peuples autochtones et encourager leur participation effective dans la prise de décision. Il faut favoriser leur retour, une fois que les conditions qui ont provoqué leur départ ont été résolues, à condition que la communauté n'exprime pas, majoritairement, expressément et de façon motivée, le contraire. On prévoit la réalisation d'études et de protocoles d'action spécifiques.

Soutien aux micro et petites entreprises

Les microcrédits : ils doivent être concédés en tenant compte de la communauté dans son ensemble. Cet instrument est particulièrement utile pour la promotion des autochtones urbains et la visibilité et l'autonomisation (empowerment) économique des femmes autochtones.

Éducation pour le développement, la formation et la sensibilisation sociale

Il faut encourager la connaissance des peuples autochtones de la part du reste de la société nationale, à travers de programmes de diffusion, de développement de l'éducation interculturelle, de l'élaboration de matériaux didactiques appropriés, et de la formation et sensibilisation des journalistes et communicateurs qui envisagent l'approche du genre dans tout le processus.

Coopération multilatérale

L'Espagne soutient les processus internationaux qui encouragent la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier L'Instance Permanente sur les Questions Autochtones, le système de droits de l'homme de l'ONU, l'Union Européenne et le système de sommets ibéroaméricains, avec une attention particulière au Fonds autochtone (Fondo Indígena). L'Espagne doit encourager la collaboration avec les agences de l'ONU qui ont une expérience dans la coopération avec les peuples autochtones (BIT, OACNUDH, PNUD et UNICEF, entre autres), en particulier avec les femmes autochtones (UNIFEM, INSTRAW, FNUAP et IANGWE).

De plus, on prévoit certaines restrictions dans les actions en matière de dette extérieure et de crédits FAD lorsqu'ils affectent les peuples autochtones.

Convergence avec des priorités horizontales

Lutte contre la pauvreté

Les peuples autochtones sont généralement très pauvres, principalement parce qu'ils n'ont pas pu mettre en place leurs propres modèles de développement. On doit comprendre la notion de pauvreté du point de vue des peuples autochtones. Il faut prêter une attention particulière non seulement aux autochtones qui vivent dans des zones rurales, mais également à ceux qui résident dans des zones urbaines et, en particulier, aux femmes.

Défense des droits de l'homme

L'approche des droits de l'homme constitue la base de l'ECEPI. Toutes les actions de la coopération doivent encourager le respect, la reconnaissance et l'application des droits individuels et collectifs, et éliminer toute sorte de discrimination. La coopération espagnole soutient les processus locaux, nationaux et internationaux qui auraient ce but.

Égalité des genres

Les femmes subissent une double et triple discrimination dû fait qu'elles sont autochtones. Dans toute action, il faut tenir compte de leur situation, des relations de genre de chaque peuple et des principales discriminations auxquelles elles font face. Les femmes autochtones doivent être intégrées dans tout le cycle de projet en créant, si c'est nécessaire, des espaces spécifiques pour leur participation et autonomisation (empowerment).

Durabilité de l'environnement

Les peuples autochtones dépendent, en grande partie, des ressources naturelles existant sur leurs terres et territoires. C'est pour cela que la dégradation des terres et territoires et l'insécurité de leur possession et contrôle sont l'un des problèmes les plus graves pour leur survie. Toutes les actions doivent donc, encourager le renforcement et le développement de leurs propres stratégies d'utilisation et de manipulation durable de leurs terres et territoires.

Respect de la diversité culturelle

La présente stratégie reconnaît le droit des peuples autochtones à leur culture, c'est à dire, le droit exclusif à décider de conserver, modifier ou su

Priorités sectorielles

Gouvernance démocratique, participation des citoyens et développement institutionnel

Des Etats où cohabitent des peuples autochtones sont en train de reconnaître au niveau légal leur caractère multiethnique et pluriculturel, soulignant la richesse que cela représente. Une gouvernance démocratique, dans le cadre de cette ECEPI, doit encourager la reconnaissance des cultures, des systèmes légaux et d'auto-organisation des peuples autochtones et leur coordination et complémentarité avec les systèmes de l'Etat. De même, on doit encourager la participation effective des peuples autochtones, ce qui inclut la formation de leurs organisations, dans tous les cadres de décision nationaux et internationaux. Ainsi, il faut prêter une attention particulière à la jouissance effective de ces droits. À cet égard, l'Espagne encourage des activités avec une approche pratique et soutient des mécanismes et des institutions (institutions nationales des droits de la personne, ministères publics et observatoires, entre autres) qui supervisent la jouissance de leurs droits. La sensibilisation de la société et le dialogue interculturel sont, à cet effet, essentiels.

Couverture des besoins sociaux

Toute action dans ce domaine doit respecter leurs propres modèles de vie, leurs systèmes traditionnels de production, leurs habitats ou l'accès à l'eau. Il faut aussi éviter la dépendance et encourager leur capacité d'auto-provisionnement. Des actions ou techniques apparemment inoffensives peuvent avoir des effets dévastateurs pour la survie des peuples autochtones si elles ne s'adaptent pas aux besoins et aux demandes que les propres communautés identifient. Dans ce secteur, l'éducation interculturelle bilingue et la santé publique sont particulièrement importantes.

L'éducation interculturelle bilingue interconnecte les cultures des peuples autochtones et le reste de leurs sociétés nationales, car elle permet aux enfants autochtones de conserver leurs cultures tout en participant activement à cette société. Il est donc nécessaire de garantir la participation des enfants avec une égalité des conditions à tous les niveaux éducatifs; de former des professeurs autochtones; d'encourager l'utilisation de nouvelles technologies; d'établir, avec la participation des peuples autochtones, des modèles et des programmes éducatifs spécifiques et respectueux de l'égalité des genres et de la parité.

La santé publique doit inclure tant l'égalité d'accès aux systèmes de santé des personnes autochtones que la reconnaissance et la complémentarité de leurs systèmes traditionnels. Des initiatives encourageant la santé sexuelle et reproductive seront particulièrement encouragées, du point de vue de la diversité culturelle et de genre.

Promotion du tissu économique

L'économie de la majorité des peuples autochtones est étroitement liée à leurs terres et territoires. C'est pour cette raison que toute action dans ce domaine doit éviter l'introduction de concepts étrangers qui pourraient limiter leurs droits collectifs sur leurs terres et territoires. Les communautés autochtones doivent établir leurs propres modèles économiques et d'entreprise, et toute action dans ce cadre doit être cohérente. Dans le cas des autochtones urbains, il faut encourager leur participation à l'économie urbaine en tenant compte de leurs identités différentes. La promotion économique des femmes est également prioritaire.

Les actions des entreprises privées ont un effet important sur la survie des peuples autochtones. Il faut donc renforcer l'élaboration et l'application des codes de conduite qui incluraient les droits et principes de base de cette stratégie.

Environnement

Les peuples autochtones sont des acteurs essentiels pour la conservation de l'environnement. Les actions visant à la protection de l'environnement doivent tenir compte de leurs systèmes traditionnels de management et d'utilisation de leurs terres, et bénéficier de leur participation active. Lorsque l'on prévoit d'établir des zones de protection de l'environnement sur leurs terres (parcs naturels par exemple), les peuples autochtones affectés doivent participer à leur gestion et garantir le maintien de leur capacité de survie et qualité de vie. De même, il faut prendre en compte et utiliser les connaissances différentes des femmes et des hommes autochtones, et considérer que l'attribution des terres en leur faveur peut être un mécanisme très utile pour leur conservation.

Culture et développement

La protection du patrimoine et des droits dérivés de sa possession sont fondamentaux pour garantir le développement des peuples autochtones. Une attention particulière doit être prêté et une protection doit être apportée aux endroits, environnements ou lieux qui revêtent une importance spirituelle pour ces peuples. Il faut aussi encourager la diffusion de la richesse de leurs cultures et artistes. Les peuples autochtones ont leur propre définition de l'art, exprimée à travers des textiles, des ustensiles ou d'autres instruments. Il est essentiel de promouvoir des initiatives qui rendent visibles et récupèrent l'effort des femmes en tant que protectrices du patrimoine culturel de leurs peuples, et qui encouragent leur participation aux espaces culturels. Le dialogue interculturel et la communication pour le développement sont prioritaires.

Pour établir un dialogue interculturel sans discrimination, il est nécessaire de former des agents et des acteurs qui entrent en contact direct avec les peuples autochtones ainsi que de sensibiliser le reste de leurs sociétés nationales. La communication pour le développement a pour objectif de renforcer le droit et les capacités des peuples autochtones pour parler eux-mêmes, sans intermédiaires, dans les médias formels et informels.

Genre en développement

Les relations de genre sont étroitement liées à leurs cultures. À cet égard, toute action dans ce domaine doit soutenir les processus d'autonomisation (empowerment) que les propres femmes autochtones auraient amorcés et doit être mise en place dans le cadre et dans la mesure décidés par elles-mêmes et leurs organisations. L'égalité et l'équité des genres comportent également le fait d'encourager la participation des femmes autochtones dans tous les domaines publics ainsi que le renforcement de leurs organisations et leur autonomie dans les domaines économiques, sociaux, politiques et culturels. De même, il faut encourager des activités de sensibilisation dans l'approche du genre en développement combinées avec celles de la diversité culturelle aussi bien pour les femmes que pour les hommes autochtones.

Prévention des conflits et construction de la paix

La sensibilisation sur la différence, le dialogue interculturel et la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier en ce qui concerne leur participation dans la prise de décisions et dans la protection de leurs terres et territoires, sont les meilleures façons de prévenir les conflits. Si un conflit éclatait, il faudrait tenir compte des systèmes de résolution de conflits propres aux peuples autochtones.

5. Processus de diffusion et application de la stratégie

La DGPOLDE, avec la collaboration du Programme des peuples autochtones de l'AECl, sera responsable de mener à bien le processus de sensibilisation de l'ECEPI. À cet égard, des actions de sensibilisation auprès des acteurs de la coopération espagnole, des peuples et organisations autochtones, des organisations de défense de leurs droits et des organismes de coopération auront lieu, en particulier dans le cadre de l'Union Européenne. De même, des activités seront organisées dans les différentes régions où la coopération espagnole travaille.

Leur intégration est également encouragée par tous les acteurs de la coopération espagnole dans leurs cadres d'action respectifs : Parlement, Gouvernement, Ministères, AECl, ONGD, syndicats et universités. Une attention particulière doit être prêtée au rôle joué par les entreprises. L'application à toutes les activités économiques des principes contenus dans l'ECEPI sera encouragée. Par ailleurs, il sera impossible de recevoir du financement public de coopération pour réaliser des actions contraires aux principes de l'ECEPI.

Afin de faciliter la mise en place de l'ECEPI, la coopération espagnole établira des codes CAD-CRS spécifiques et le Programme des peuples autochtones de l'AECl définira un comité de conseil et publiera un guide de travail interculturel auprès des peuples autochtones. Les Bureaux Techniques de Coopération (Oficinas Técnicas de Cooperación) espagnols dans les pays où vivent des peuples autochtones devront avoir du personnel spécialisé dans ce domaine.

6. Suivi et évaluation

Un processus de suivi du contenu et de la mise en oeuvre de la stratégie a été défini. Le Programme des peuples autochtones de l'AECl et la DGPOLDE joueront un rôle central dans ce processus. Dans le cadre de l'évaluation des politiques de développement relatives aux peuples autochtones, il sera tenu compte de tout ce qui est établi dans la stratégie sectorielle.

Cadre géographique

L'ECEPI établit des priorités géographiques qui coïncident avec les pays prioritaires du Plan directeur de la coopération espagnole 2005-08. Cependant, il est possible de mener à bien des actions dans des pays non prioritaires lorsque l'on considère que l'inaction aggraverait des situations de besoin et de vulnérabilité particulièrement critiques, ou bien quand ces actions s'inscrivent dans un cadre régional.

AMÉRIQUE LATINE

Sont prioritaires : l'attribution des terres, la reconnaissance et l'exercice effectif des droits, le soutien aux représentants autochtones latino-américains dans le cadre régional et international, le renforcement de leurs organisations autochtones, la communication pour le développement, le soutien de leurs systèmes d'auto-développement et l'encouragement de l'autonomisation des femmes autochtones et de leurs organisations.

AFRIQUE ET ASIE

Sont considérés prioritaires la reconnaissance légale de l'existence et des droits des peuples autochtones, le renforcement de leurs organisations et leur participation aux institutions nationales et internationales en particulier dans le cadre de la gestion de leurs terres, territoires et ressources et de leur attribution, le soutien de leur auto-développement, en particulier dans les secteurs de la couverture des besoins sociaux de base et la gouvernabilité, et l'encouragement de l'autonomisation des femmes autochtones et de leurs organisations.

La version électronique de ce document est disponible sur les sites suivants:

<http://www.maec.es>

<http://www.aeci.es>

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86 / Fax.: +34 91 431 17 85 / dgpolde@maec.es*