
Philippines: les peuples indigènes et la Convention sur la diversité biologique

L'archipel des Philippines est extrêmement riche, autant en diversité culturelle qu'en diversité biologique. C'est un des douze pays du monde jouissant de méga-diversité biologique, et il héberge environ 127 groupes culturels principaux.

Pourtant, la biodiversité s'est sévèrement réduite, de sorte que le pays est considéré comme un des plus importants points chauds de la planète (les sites possédant la plus grande richesse en matière de plantes et d'animaux, qui sont en même temps les plus menacés et demandent la prise de mesures de conservation urgentes). Dans ce contexte, la Convention sur la diversité biologique (CDB) est tout à fait pertinente pour le pays. Les organisations indigènes affirment depuis un temps que l'histoire de l'érosion de la biodiversité dans les territoires des peuples autochtones est le fait de leur conversion en concessions minières et forestières accordées grâce à des appuis politiques, et le résultat de projets inappropriés de "développement" à grande échelle, tels que des barrages, des plantations et autres. Le Groupe de Travail interdisciplinaire ouvert ad hoc sur la mise en oeuvre de l'Article 8(j) et des dispositions relatives analyse et avance actuellement sur les dispositions de la CDB les plus importantes pour les peuples indigènes philippins. Lors des deux dernières Conférences des Parties de la CDB (COP5 en 2000 et COP6 en 2002), une bonne part du travail effectué par le Groupe de travail sur l'Article 8(j) a été adopté officiellement par la CDB. De ce travail, un aspect particulièrement important pour le thème qui nous concerne ici est l'appel à la participation effective des communautés indigènes locales dans l'élaboration de politiques et dans la gestion de la biodiversité aux niveaux local, national, régional et international.

Cependant, la CDB pourrait ne pas être tout à fait disposée à accorder aux peuples autochtones la pleine reconnaissance de leurs droits, quoiqu'il existe une compréhension de plus en plus claire que l'environnement et les droits humains doivent être traités de manière intégrée, et non de façon sectorielle. D'après Vicky Tauli Corpuz, Directrice exécutive de la Fondation Tebtebba qui a son siège à Baguio (le Centre international des Peuples indigènes pour les politiques de recherche et d'éducation): "Bien qu'elle ait établi les droits de l'état nation sur les ressources génétiques, la CDB a seulement reconnu le besoin de respecter, préserver et maintenir le savoir, les innovations et les pratiques des communautés indigènes et locales incarnés dans les modes de vie traditionnels. Le droit des peuples indigènes et des communautés locales au contrôle de leurs ressources génétiques n'y est même pas mentionné. Toutefois, grâce à la pression soutenue des peuples indigènes et à l'appui d'ONGs et de gouvernements sympathisants, la rédaction de l'article 8(j) a ouvert la voie pour que les parties impliquées prennent en compte les liens qui existent entre le respect des connaissances, des innovations et des pratiques des peuples indigènes, et les droits de ces peuples sur leurs territoires et leurs ressources génétiques".

Les Philippines ont été considérées comme l'un des pays les plus actifs et progressistes de l'Asie (et probablement du monde) en ce qui concerne la reconnaissance des droits des peuples autochtones et la formulation de la législation nécessaire à la mise en oeuvre de quelques-unes des recommandations relatives à la bio-prospection issues de la Convention sur la diversité biologique. Les lois en question ont été rédigées avant l'établissement du Groupe de travail sur l'article 8(j) de la

CDB. En mai 1995, le président Ramos a signé l'Ordonnance exécutive n° 247 (EO247) sur l'établissement de normes et d'un cadre réglementaire pour la prospection des ressources biologiques et génétiques, leurs sous-produits et leurs dérivés à des fins scientifiques, commerciales et autres. Parmi les dispositions concernant les communautés et les cultures indigènes (CCI), l'EO247 établit que la Commission inter-institutionnelle pour les ressources biologiques et génétiques (IACBGR, sigle en anglais), créée par le même acte, a le mandat en vertu de la Section 7 (e) de "Garantir la protection des droits des communautés indigènes et locales au sein desquelles sont effectués les relèvements et les recherches... La Commission inter-institutionnelle, après consultation des secteurs concernés, formulera et dictera les normes pour la mise en pratique des dispositions sur le consentement préalable exprimé en connaissance de cause". Au cours des derniers mois, une nouvelle loi sur la faune a été approuvée, qui aura des répercussions importantes sur la portée et l'exécution de l'EO247. Les réglementations et les règles d'exécution (RRI) ne sont pas encore complétées, et la loi elle-même n'est pas encore en vigueur, mais on espère qu'elle aura un fort impact sur la définition et le processus de la bio-prospection.

Le 29 octobre 1997 le Président avait signé la Loi nationale n° 8371, destinée à reconnaître, protéger et promouvoir les droits des communautés culturelles indigènes et des peuples indigènes par la création d'une Commission nationale des peuples indigènes qui établit les mécanismes d'exécution et d'assignation de fonds dans ces buts parmi d'autres. Cette loi est couramment connue comme la "Loi sur les droits des peuples indigènes (LDPI) de 1997". Depuis cette date, autant de points forts que de points faibles de la loi mentionnée ont été mis en évidence, de sorte qu'à l'heure actuelle, bien que de nombreux groupes autochtones continuent à penser qu'elle peut être utilisée de manière positive, d'autres exigent son annulation. Au-delà des ambiguïtés théoriques et pratiques de la loi (en particulier quant à la confusion dans l'utilisation des concepts de "domaines ancestraux" et "terres ancestrales", ces dernières étant une réclamation individuelle qui a ouvert les portes à la manipulation et à la commercialisation de terres indigènes), l'une des critiques principales a été que la Commission nationale sur les peuples indigènes (CNPI) ne représente pas les peuples autochtones, puisque ses membres ont surtout été désignés par le Président sans consultation préalable, et que, particulièrement sous l'administration Estrada, ils ont été corrompus, inefficaces, ou les deux. La CNPI a été soumise à une restructuration radicale au cours de 2001, et vers le milieu de cette même année une nouvelle équipe a été élue pour la constituer, par un processus plus participatif au niveau provincial, régional et national. Il semble exister maintenant plus de confiance que la CNPI travaillera vraiment en fonction des intérêts des peuples indigènes.

Les Philippines peuvent être considérées comme un banc d'essai intéressant pour les approches de la gestion de la biodiversité basées sur la participation et les droits. Deux exemples en sont la loi du Système national d'aires protégées intégrées (SNAPI) de 1992, et l'application de la Loi sur les droits des peuples indigènes. La loi des aires protégées a été pensée pour créer un système large de zones protégées et pour intégrer la participation des communautés locales à la gestion et à la prise de décisions concernant ces mêmes zones. Il est prévu que l'approche participative se produira surtout par l'intermédiaire du Conseil de gestion des aires protégées (CGAP), composé de fonctionnaires gouvernementaux, d'ONGs et de représentants des communautés locales. Mais plusieurs ONGs et organisations communautaires de base signalent que, dans beaucoup de cas, le CGAP n'a pas fonctionné de manière effective, en raison d'une série de limitations qui vont du manque de documentation dans les langues locales et de ressources pour effectuer des réunions et des séminaires, au fait que le président du CGAP est un fonctionnaire et que les habitants locaux sont en général peu enclins à manifester leurs inquiétudes en présence de représentants du gouvernement. C'est la raison pour laquelle, en dernier ressort, le gouvernement garde fermement en main le pouvoir de la prise de décisions.

Ainsi, de crainte de perdre tout contrôle sur leurs ressources et leur avenir, certains groupes indigènes choisissent-ils d'utiliser la loi LDPI pour garantir leurs droits sur leur terre, leur culture et leur vie, plutôt que de se fier aux mécanismes de participation proposés de l'extérieur. Un exemple illustratif en est le cas des Tagbanwa de l'île Coron, dans les îles Calamian, au Nord de Palawan. Les Tagbanwa de l'île Coron habitent une île de roche calcaire étonnamment belle, entourée d'eaux jadis riches en ressources marines, qui étaient leur principal moyen de vie. Vers le milieu des années 1980, n'ayant pas obtenu la possession légale de ces territoires, l'invasion croissante de pêcheurs migrants, d'opérateurs touristiques, de politiciens en quête d'affaires foncières et d'agences gouvernementales souhaitant contrôler les diverses richesses de l'île a eu pour conséquence la perte rapide de tout contrôle sur ses ressources terrestres et marines, au point que la nourriture a commencé à manquer. Les Tagbanwa ont réagi en créant en 1985 la Fondation Tagbanwa de l'île Coron (TFCI, sigle en anglais), et en demandant un Accord de gestion communautaire des forêts. En 1990 ils ont obtenu un accord de gestion qui comprenait toute l'île et la petite île voisine de Delian (soit un total de 7 748 hectares). Mais peu après ils se sont aperçus que leur ressource principale, l'eau de la mer entourant l'île, se dégradait à un rythme alarmant à cause de la dynamite, le cyanure et autres méthodes de pêche illégales et destructrices.

Par l'application d'une Ordonnance exécutive approuvée en 1993 qui permettait au Département de l'environnement et des ressources naturelles d'émettre des Certificats de Revendication de Domaine Ancestral (CRDA), et avec l'aide d'une ONG nationale (PAFID), ils ont réussi en 1998 à obtenir le premier CRDA émis dans le pays incluant la terre et les eaux de mer, soit un total de 22 284 hectares. Les Tagbanwa ont levé des cartes de haute qualité de leurs territoires, ils ont développé un Plan de gestion du domaine ancestral, et ont suivi l'évolution de la loi sur les droits des peuples indigènes, l'utilisant avec succès pour obtenir, début 2001, le Certificat de Titre de Domaine Ancestral (CTDA). Le titre implique que les Tagbanwa ont actuellement le contrôle de la prise de décisions concernant l'utilisation et la gestion durables des ressources de l'île. Comme disait Aguilar, Président de la TFCI: "nous sommes l'exemple vivant de la manière dont les peuples indigènes peuvent utiliser avec succès la Loi sur les droits des peuples indigènes". Le certificat de revendication et le certificat de titre ont immédiatement été utilisés lorsque l'île Coron a été choisie comme l'un des huit sites d'application du Programme national d'Aires protégées intégrées (un programme du Département de l'environnement, financé par l'Union européenne), 1996 à 2001. L'intention dernière du Département de l'environnement était (et elle est toujours) de définir l'île entière comme Aire protégée, mais ceci n'a pas encore été concrétisé parce que les Tagbanwa craignent de perdre, une fois de plus, le contrôle de l'île, malgré la promesse qui leur a été faite de leur accorder une participation majoritaire au sein du Conseil de gestion des aires protégées. Ayant obtenu un CTDA sur l'île, ils préfèrent s'attacher à leur approche de gestion des ressources fondée sur les droits, plutôt que d'accepter une approche participative incertaine à travers le Conseil de gestion. Plusieurs autres communautés indigènes, dans d'autres régions du pays, sont en train de considérer le CTDA sur la terre et l'eau comme un outil pour protéger leurs droits.

Les cas présentés portent à croire que la CBD peut devenir une convention utile aux peuples indigènes philippins, à condition toutefois de contribuer au développement de processus de participation qui leur accordent un certain contrôle sur la prise de décisions et - ce qui est encore plus important - de reconnaître explicitement et de promouvoir des liens plus forts entre la biodiversité, la culture, le savoir et les droits des indigènes sur leurs territoires et leurs ressources, et d'accepter de ce fait une approche de gestion durable de la biodiversité et de la conservation fondée sur les droits.

Malgré les progrès positifs et intéressants des approches fondées sur la participation et les droits dans le pays, il faut souligner que, dans le cadre plus large des politiques sur le développement et l'environnement, le modèle de croissance économique du gouvernement philippin et les

engagements de ce dernier avec l'agenda de globalisation de l'OMC, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale poussent à une plus large conversion industrielle de terres (dont la Loi des Mines de 1995 est un exemple notoire), ce qui conduira inéluctablement à une plus forte perte de diversité biologique et culturelle. Le dénouement de ces tensions, et le choix des priorités à faire prévaloir, auront une influence profonde sur l'avenir de la biodiversité et des peuples indigènes des Philippines.

Par: Maurizio Farhan Ferrari, Forest Peoples Programme, courrier électronique:
mfferrari@pd.jaring.my