

Ce rapport est présenté tel qu'il a été reçu par le CRDI du(des) bénéficiaire(s) de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission du North-South Institute.

© 2002, North-South Institute.

***Politiques et pratiques de pointe
quant aux peuples autochtones
et à l'exploitation minière:
leçons clés pour le Sommet mondial
et la suite qui y sera donnée***

par Viviane Weitzner

**L'Institut Nord-Sud
Ottawa, Canada
août 2002**



L'Institut Nord-Sud est une corporation de charité du Canada, sans but lucratif, qui a été créée en 1976. Il mène des recherches spécialisées, destinées à éclairer la politique, sur les relations entre pays industrialisés et pays en développement. L'INS est un institut indépendant, qui coopère avec un large éventail d'organismes canadiens et internationaux poursuivant des activités connexes.

Le contenu de cette étude représente les vues et les conclusions de l'auteur, et pas nécessairement celles des administrateurs, des commanditaires ou des soutiens de l'Institut Nord-Sud, ni celles des personnes consultées au cours des travaux.

Directrice de publication: Lois Ross
Mise en page: Karen Kershaw
Couverture: Green Communications

Consultable sur le Web à: www.nsi-ins.ca

© The North-South Institute/L'Institut Nord-Sud, 2002

55, Murray Street, Suite 200

Ottawa, Canada K1N 5M3

Telephone: (613) 241-3535

E-mail: nsi@nsi-ins.ca

Fax: (613) 241-7435

Web: <http://www.nsi-ins.ca>

Politiques et pratiques de pointe quant aux peuples autochtones et à l'exploitation minière: leçons clés pour le Sommet mondial et la suite qui y sera donnée

par Viviane Weitzner, L'Institut Nord-Sud

Précis...

Le présent mémoire indique les principales conclusions tirées d'un projet de recherche qui a été réalisé de concert avec des peuples autochtones de la Guyane et de la Colombie et qui a consisté à examiner l'effet des activités minières sur les communautés autochtones et les moyens de mieux faire concorder les politiques et les pratiques avec les aspirations et les procédures décisionnelles des peuples autochtones. Il dégage plus précisément des rapports entre les conclusions tirées du projet et les thèmes et initiatives ayant trait à l'exploitation minière qui sont abordés dans le contexte du Sommet mondial pour le développement durable (SMDD). Le mémoire souligne le fait que le projet de texte du Plan de mise en oeuvre et les partenariats de type 2 sont fondés sur plusieurs hypothèses qui tiennent pour acquis ou négligent de nombreuses questions fondamentales :

- Il se peut que les activités minières ne contribuent pas à la réduction de la pauvreté ou au développement durable si l'on tient compte de leurs incidences négatives environnementales et sociales, et il n'est donc pas sûr qu'il y ait lieu de faire la promotion des activités minières en priorité pour réduire la pauvreté.
- Il se peut que les peuples autochtones ne soient pas disposés à faire de l'exploitation minière un véhicule de développement, selon leur vision du développement et de l'autodétermination. Les mécanismes de prise de décision devraient traiter les peuples autochtones comme des titulaires de droits à l'égard de leurs terres ancestrales plutôt que comme de simples parties intéressées et devraient reconnaître le droit des peuples autochtones de donner librement un consentement éclairé préalable.
- Il y a lieu d'établir des critères d'interdiction, particulièrement dans le contexte des conflits armés dans le cadre desquels les peuples autochtones font l'objet de graves violations des droits de la personne au nom du progrès.
- Les partenariats avec les peuples autochtones **doivent** permettre d'éliminer les déséquilibres de pouvoir afin d'être équitables. À cette fin, il est d'une importance cruciale d'apporter les ressources nécessaires au renforcement des structures décisionnelles et des procédures assurant l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.
- La responsabilité sociale des entreprises ne devrait pas être confondue avec la responsabilité sociale des gouvernements et ne devrait pas non plus s'y substituer. Les gouvernements doivent honorer et mettre en oeuvre leurs obligations légales

nationales et internationales à l'égard des autochtones et renforcer leurs structures légales et judiciaires dans les cas où elles sont faibles.

- Les entreprises devraient incorporer et respecter le concept du consentement préalable libre et éclairé des autochtones dans le cadre de leurs politiques et pratiques de développement durable ou relatives aux autochtones.
- Il y a lieu de procéder à des recherches et d'y faire participer les autochtones afin de documenter les conséquences économiques, environnementales et sociales - compte tenu surtout des sexospécificités - de l'activité minière pour que les politiques et les pratiques puissent être adaptées en conséquence.



Introduction

Depuis deux ans, l'Institut Nord-Sud participe à la réalisation d'un projet de recherche de concert avec des peuples autochtones de la Guyana et de la Colombie afin d'examiner l'effet des activités minières sur les communautés autochtones et les moyens de mieux faire concorder les politiques et les pratiques avec les aspirations et les procédures décisionnelles des peuples autochtones.¹ L'information et les leçons tirées de ce projet auront des répercussions critiques sur les gouvernements, les entreprises, les institutions financières internationales, les donateurs et les organisations non gouvernementales participant à des projets qui influencent des territoires autochtones, que ces projets aient trait aux minerais ou à d'autres ressources naturelles. Elles sont particulièrement opportunes dans le contexte de plusieurs des thèmes des négociations qui auront lieu pendant le Sommet mondiale pour le développement durable (SMDD), et notamment les partenariats en tant que principal véhicule de mise en oeuvre du développement durable, la responsabilité sociale des entreprises, la saine gestion publique et le rôle de l'exploitation minière dans le développement durable.

Ce mémoire présente une synthèse des principales idées, leçons et recommandations issues de notre projet, les mettant en relation avec les thèmes qui sous-tendent le SMDD. Dans la section 2, nous décrivons brièvement le contexte, les buts et la méthode du projet. La section 3 présente une brève analyse des résultats et la section 4 traite des répercussions sur les politiques et la recherche dans l'optique des propositions présentées au SMDD et comprend des recommandations clés.

Bien entendu, la SMDD donne une occasion de mettre en lumière les principaux enjeux dégagés par notre projet et les leçons que nous en tirons afin que cela puisse éclairer les délibérations mais ces enjeux et leçons peuvent être utiles à la prise des décisions après le Sommet, particulièrement aux fins de la réalisation de projets à l'échelle locale.

L'information et les leçons tirées de ce projet auront des répercussions critiques sur les gouvernements, les entreprises, les institutions financières internationales, les donateurs et les organisations non gouvernementales participant à des projets qui influencent des territoires autochtones, que ces projets aient trait aux minerais ou à d'autres ressources naturelles.

2

Contexte, buts et méthode du projet

Quels sont les mécanismes appropriés à la participation des peuples autochtones à la prise des décisions au sujet des activités minières potentielles sur les terres ancestrales ou à proximité de celles-ci?

Depuis deux décennies, les activités minières menées sur les terres autochtones ou à proximité de celles-ci ont augmenté exponentiellement. Une combinaison de facteurs — y compris la mondialisation et la libéralisation de l'économie de marché, les politiques des institutions financières internationales et des organismes d'aide publique au développement favorisant l'exploitation minière en tant que moyen viable de réduire la pauvreté, et la révision par les gouvernements des codes miniers de manière à simplifier les procédures environnementales et à créer des climats d'investissement plus accueillants — a créé une situation où les terres des peuples autochtones sont de plus en plus recherchées à cause de leur potentiel minier.

Par ailleurs, depuis deux décennies, les peuples autochtones ont réalisé d'importants progrès du point de vue de la protection de leurs droits à l'égard des terres, de leur culture, de leur autonomie, de leur autodétermination et de leur identité. Sur le plan national, principalement à cause de l'avènement des mouvements autochtones, de nombreux pays ont adopté des lois et des politiques favorisant et défendant les droits des autochtones. Sur le plan international, différents instruments comprennent des dispositions défendant les droits des autochtones, comme par exemple la Convention 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, la Convention sur la diversité biologique, les ébauches de déclarations de l'ONU et de l'OEA sur les droits des peuples autochtones ainsi que la déclaration et le programme d'action de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Dans ce contexte, les entreprises, les gouvernements et les institutions financières internationales envisageant de mener ou de financer des activités minières sur des terres ancestrales font l'objet de pressions grandissantes du public destinées à voir à ce que les droits des autochtones ne soient pas violés. À cette fin, un des principaux moyens employés consiste à faire participer les peuples autochtones à la prise des décisions sur les projets.

Quels sont les mécanismes appropriés à la participation des peuples autochtones à la prise des décisions au sujet des activités minières potentielles sur les terres ancestrales ou à proximité de celles-ci? Bien que les mécanismes appropriés de 'participation du public' aient fait couler beaucoup d'encre, les recherches et la documentation sur les points de vue des peuples autochtones sont rares.

Pour commencer à combler l'importante lacune de recherche, l'Institut Nord-Sud (INS) a entrepris de concert avec Amerindian Peoples Association (APA) — (*association des peuples amérindiens*) de la Guyana, et Instituto de Estudios Regionales de Universidad de Antioquia (INER) — (*institut d'études régionales de l'université d'Antioquia*) en Colombie, un projet de recherche coopérative visant à examiner ces questions dans le contexte de l'Amérique latine et des Antilles. La région a vu augmenter radicalement le nombre des projets miniers, et particulièrement de ceux qui sont

entrepris par des sociétés minières canadiennes. En 2000, des sociétés canadiennes détenaient plus de 25% du marché des grandes entreprises dans la région et des intérêts dans près de 1 200 biens-fonds miniers.

La phase I (de 2000 à 2002) a consisté à sonder, selon une approche partant de la base, les points de vue des peuples autochtones au sujet des enjeux en tant que premier pas important en vue de l'établissement par les entreprises de politiques et de pratiques plus appropriées. Les travaux accomplis sur le terrain en Guyana et en Colombie ont été orientés par les comités consultatifs autochtones nationaux et ont été fondés sur des méthodes de participation. La création d'espaces propices au dialogue et à l'établissement de stratégies à l'intérieur des communautés autochtones influencées par l'exploitation minière a été la première étape dans une procédure menant à un dialogue éventuel avec d'autres secteurs.

3

Analyse des résultats

Le projet a eu des résultats très riches et très variés. Par exemple, les groupes autochtones participant au projet étaient extrêmement diversifiés, variant de très traditionnels agriculteurs pratiquant la transhumance à des éleveurs de chèvres vivant en clans matrilineaires et à des communautés autochtones vivant exclusivement de l'exploitation minière à petite échelle. De plus, les types d'exploitation minière et de ressources extraites ont varié entre les deux pays. En Colombie, l'accent a été mis sur l'extraction du charbon à grande échelle et des aménagements connexes alors qu'en Guyana les recherches ont été axées principalement sur l'exploitation minière de l'or et du diamant à petite ou moyenne échelle, compte tenu des activités à grande échelle dans les cas où elles existaient.

Il est ressorti très clairement que les peuples autochtones insistent pour dire qu'ils ne sont pas seulement une partie intéressée parmi tant d'autres à consulter; ils sont des titulaires de droits dont l'identité, l'autonomie et la survie culturelle sont inextricablement liées à leur relation avec la terre.

En outre, il y a d'importantes différences entre les situations socio-politique et géopolitique de la Colombie et de la Guyana. Par exemple, même si elle vit l'une des guerres civiles les plus longues qui aient eu lieu, la Colombie est le pays le plus progressiste d'Amérique latine du point de vue des droits des autochtones. La Colombie a ratifié la convention 169 de l'OIT et a reconnu que 25% des terres du pays appartiennent à des peuples autochtones (bien que la mise en application de ces droits continue de poser un problème, comme nous l'indiquerons ci-dessous). La Guyana a une superficie de moins du quart de celle de la Colombie, et son gouvernement a accordé aux autochtones les titres à l'égard de 14% du territoire colombien, ce qui correspond à moins du quart des terres qu'ils considèrent comme des territoires ancestraux. Qui plus est, la valeur légale des titres varie selon le gouvernement de l'heure (des terres visées par des titres ont été retirées des réserves afin de permettre des activités minières) et la Guyana n'a pas ratifié la convention 169 de l'OIT.

Compte tenu de ces contextes différents, les similarités entre les expériences vécues par les autochtones colombiens et guyanais qui ont participé au projet de l'INS, de l'APA et de l'INER sont frappantes. En voici quelques-unes :

La liste des problèmes relevés dans les procédures de consultation se lit comme un manuel de non-consultation, les avantages que présentent les sociétés minières étant qualifiés d'éphémères et de symboliques. Outre ces lacunes, les procédures de consultation ont été destructrices en elles-mêmes.

Questions fondamentales: Les peuples autochtones ne sont pas « seulement une partie intéressée parmi tant d'autres »

Les personnes qui ont participé au projet ont dégagé les liens entre les facteurs fondamentaux de la participation des autochtones à la prise des décisions au sujet des activités minières et :

- les différences entre les perspectives occidentale et autochtone sur ce qui constitue un « développement » approprié;
- le manque de reconnaissance de la pleine envergure des terres ancestrales et des droits à l'autodétermination et à l'autonomie;
- le conflit entre les positions de l'État et des peuples autochtones au sujet de la propriété des ressources se trouvant sous les terres autochtones.

Il est ressorti très clairement que les peuples autochtones insistent pour dire qu'ils ne sont pas seulement une partie intéressée parmi tant d'autres à consulter; ils sont des titulaires de droits dont l'identité, l'autonomie et la survie culturelle sont inextricablement liées à leur relation avec la terre.

L'évaluation de l'expérience de l'interaction entre les autochtones et le secteur minier: vers un libre consentement éclairé préalable

Les autochtones qui ont participé au projet ont décrit les consultations externes auxquelles ils ont pris part comme étant « asymétriques », « un dialogue inégal », « une procédure qui présuppose que le projet a le feu vert », « une ingérence destinée à mettre en place un projet » et « une formalité ne favorisant nullement l'autodétermination ».

La liste des problèmes relevés dans les procédures de consultation se lit comme un manuel de non-consultation, les avantages que présentent les sociétés minières étant qualifiés d'éphémères et de symboliques. Outre ces lacunes, les procédures de consultation ont été destructrices en elles-mêmes. Elles ont eu pour effets, entre autres :

- de réduire l'autonomie et la territorialité des communautés, particulièrement puisque la participation à une consultation est souvent interprétée comme étant une validation du projet;
- d'affaiblir et de remplacer les structures traditionnelles du pouvoir en imposant d'autres formes de prise de décision et de règlement de conflit;
- de favoriser la dislocation sociale en créant ou aggravant des conflits internes;
- d'accroître l'abus de substances intoxicantes et la violence conjugale et autre (voir l'encadré 1).

Différentes personnes participant au projet ont commencé à établir des critères et des stratégies de participation à des projets influant sur leurs terres ancestrales. Cependant, il a été clairement entendu dans tous les cas que *les peuples autochtones*

Encadré 1

Évaluation par les Wayu de la consultation sur l'extraction du charbon en Colombie

« *Même si la Colombie a des lois, des normes et des conventions qui sont censées dépendre le droit qu'ont les peuples autochtones d'être consultés,* la consultation du peuple wayu a jusqu'à présent été :*

Un violent processus d'imposition au nom de l'État de la collaboration avec les multinationales dans le cadre duquel la consultation comporte nécessairement une négociation faisant fi de l'avis des représentants traditionnels de la communauté. Un processus tout à fait inégal et inéquitable qui ne comporte pas assez d'information, qui consiste souvent à tromper les communautés et qui ne respecte nullement les espaces et les temps que les communautés emploient pour régler leurs problèmes. On emploie une stratégie pour diviser les communautés, encourager la corruption de leurs membres et violer des sites sacrés qui finit par donner lieu à l'expulsion et à la réinstallation forcée de communautés ainsi coupées de leurs territoires traditionnels, ce qui a pour conséquence que les communautés autochtones actuelles du Sud de la Guajira sont plus pauvres et beaucoup moins protégées qu'elles ne l'étaient avant le début de l'exploitation du charbon dans cette péninsule. »

— **association territoriale de Cabildos, du Sud de la péninsule de la Guajira, Santa Marta, le 22 septembre 2001**

(* emphase notée telle que dans la déclaration originale)

veulent le droit de donner librement un consentement éclairé préalable, qui comprend le droit de rejeter des projets visant leurs terres ancestrales. Dans cette optique, les procédures de consultation préalable doivent donner lieu à l'acceptation ou au rejet de la proposition de projet plutôt que de comporter une négociation sur les moyens de réduire les effets négatifs d'un projet qui se réalisera, que les peuples autochtones le veulent ou non. De plus, les peuples autochtones veulent compter parmi les partenaires, plutôt que d'être de simples bénéficiaires, des projets réalisés sur leurs terres ancestrales avec leur consentement, et participer sur un pied d'égalité à la prise des décisions au sujet des résultats et du partage des recettes.

Faire pencher la balance du pouvoir: rôle des gouvernements, des communautés et des entreprises

Voici les conditions auxquelles, d'après les personnes qui ont participé au projet, les déséquilibres actuels du pouvoir pourront être rectifiés et pourront être établies des procédures décisionnelles appropriées permettant que soit donné librement un consentement éclairé préalable :

- Les gouvernements doivent honorer et mettre en oeuvre leur obligation légale de promouvoir et de respecter les droits des autochtones en supervisant les consultations et les négociations entre les communautés autochtones et les sociétés minières et en voyant à ce qu'elles soient équitables.

- Les sociétés minières doivent montrer qu'elles sont disposées à respecter le droit des peuples autochtones d'accorder librement un consentement éclairé préalable en inscrivant ce principe dans leurs politiques et en le mettant en pratique.
- Les peuples autochtones doivent renforcer leurs procédures de prise de décision et leurs structures d'autonomie gouvernementale.



Répercussions sur les politiques et les pratiques: Analyse des propositions présentées au SMDD dans l'optique du projet de l'INS, de l'APA et de l'INER

Les perspectives des autochtones recueillies dans le cadre du projet ont de multiples répercussions sur les politiques et la recherche et invitent à une réflexion critique au sujet des thèmes interdépendants du SMDD, et notamment du rôle de l'exploitation minière dans le développement durable, des partenariats, de la saine gestion publique et de la responsabilité sociale des entreprises.² Dans cette section, nous commencerons par indiquer les principales propositions ayant trait à l'exploitation minière qui sont examinées dans le contexte du SMDD et ensuite nous présenterons une analyse critique de leurs conséquences à la lumière des conclusions du projet de l'INS, de l'APA et de l'INER.



Propositions actuelles: grandes lignes

Par contraste frappant avec le Sommet de la terre de 1992, pendant lequel les activités minières n'ont pas été mises en délibération ni même mentionnées dans Action 21 (le plan d'action issu du Sommet), l'exploitation minière est l'un des objets principaux de la procédure, du programme et des résultats du SMDD. Bien que l'exploitation minière soit mentionnée dans d'autres sections de l'ébauche de texte du Plan de mise en oeuvre, l'article 44 (voir l'encadré 2) indique l'orientation des nouveaux partenariats de type 2 qui seront établis pour mettre les orientations en oeuvre.³

Par contraste frappant avec le Sommet de la terre de 1992, pendant lequel les activités minières n'ont pas été mises en délibération ni même mentionnées dans Action 21 (le plan d'action issu du Sommet), l'exploitation minière est l'un des objets principaux de la procédure, du programme et des résultats du SMDD.

Plusieurs propositions ont déjà été présentées en vue de partenariats de type 2. L'industrie minière a proposé, par l'entremise du Conseil international des mines et des métaux (CIMM), trois genres de partenariats public-privé.⁴ L'un d'entre eux est axé sur l'établissement d'outils de direction pour aider l'industrie, les gouvernements et d'autres parties à mettre au point et en oeuvre des stratégies de développement communautaire, compte tenu de la rareté des exemples appropriés pour ce qui est de traiter des questions complexes au coeur des rapports entre les entreprises et la communauté. La proposition vise des partenariats entre l'industrie, la Banque mondiale et d'autres intervenants et prévoit l'examen de différents sujets comprenant les droits de la personne, la consultation de la communauté, le consentement éclairé préalable et les sujets d'inquiétude des peuples autochtones (CIMM, 2002).

Encadré 2

Extrait du projet de texte du PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU SMDD (version du 12 juin)

44. Les activités extractives et l'exploitation des minerais et des métaux sont un aspect important du développement économique et social de nombreux pays et sont une composante essentielle du mode de vie moderne. Afin de renforcer leur contribution au développement durable, des mesures doivent être prises à tous les niveaux en vue de :
- a. [Convenu] Appuyer les efforts visant à examiner l'impact, négatif aussi bien que positif, des activités extractives et de l'exploitation des minerais et des métaux, pendant toute la durée de l'exploitation des mines, sur l'environnement, l'économie, la santé et la société et, notamment, sur la santé et la sécurité des travailleurs, et s'appuyer sur les partenariats, en élargissant les activités existantes aux niveaux national et international, entre les gouvernements intéressés, les organisations intergouvernementales, les compagnies minières, les travailleurs et les autres parties prenantes, pour promouvoir une action plus transparente et plus responsable en faveur de l'exploitation durable des ressources minières;
 - b. [Convenu] Encourager les parties prenantes, y compris les communautés locales et autochtones et les femmes, à jouer un rôle plus actif dans la mise en valeur des minerais, des métaux et des autres ressources minières pendant toute la durée de l'exploitation des mines, y compris après leur fermeture, aux fins de la remise en état des sites, conformément à la réglementation nationale et compte tenu des impacts transfrontières significatifs;
 - c. [Convenu] Promouvoir l'adoption de pratiques durables en matière d'extraction minière, en apportant aux pays en développement et aux pays en transition un appui sur le plan financier et technique ainsi qu'en matière de renforcement des capacités, notamment en ce qui concerne les activités minières à petite échelle, et, le cas échéant, de manière à améliorer la transformation à valeur ajoutée, l'actualisation des informations scientifiques et techniques ainsi que la reconversion et la remise en état des sites endommagés.

Les gouvernements, et plus précisément le gouvernement du Canada, proposent la création d'un forum mondial permettant un dialogue intergouvernemental au sujet du rapport entre le développement durable et le secteur des mines, des minéraux et des métaux. À ce forum participeraient d'autres parties intéressées et influencées, y compris les peuples autochtones (Four Worlds Institute for Human and Community Development, 2002).

En dernier lieu, il y a eu des discussions au sujet du besoin de contrôler les partenariats de type 2 et une proposition jouissant d'un vaste appui vise à confier ce rôle à la Commission du développement durable.



Répercussions vues dans l'optique du projet de l'INS, de l'APA et de l'INER

Examen des hypothèses

L'article 44 du projet de texte du Plan de mise en oeuvre et les propositions actuelles sur les partenariats de type 2 reposent sur différentes hypothèses comprenant les suivantes :

- l'exploitation minière peut contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté;
- l'exploitation minière se poursuivra et les parties intéressées voudront participer activement à toutes les phases de son cycle;
- les peuples autochtones comptent parmi les parties intéressées;
- les partenariats entre différents éléments du secteur minier sont possibles et devraient être encouragés.

Le problème que posent les propositions présentées au SMDD est qu'elles tiennent pour acquis ou négligent certaines questions fondamentales :

L'exploitation minière n'est peut-être pas un moyen viable de réduire la pauvreté ou de favoriser le développement durable.

Il y a beaucoup de controverse sur la question de savoir si l'exploitation minière est un moyen viable de réduire la pauvreté (voir l'encadré 3) et le débat a repris par suite de la publication récente d'une étude démontrant que les pays en développement ayant un vaste secteur minier ont tendance à avoir des économies moins résistantes et moins diversifiées et sont généralement en moins bonne santé financière que les pays n'ayant pas un vaste secteur minier (Ross, 2001). Or, les institutions financières internationales, telles que le Groupe de la Banque mondiale, et les organismes d'aide publique au développement justifient couramment l'appui qu'ils apportent aux projets miniers en invoquant la réduction de la pauvreté et en les présentant comme une façon d'attirer les entreprises minières du Nord aux pays en développement. Cela a amené une coalition d'organisations non gouvernementales à demander que des fonds publics cessent d'être attribués au soutien de projets miniers, ce qui a été le catalyseur de l'Examen des industries extractives réalisé par la Banque mondiale.

Aucune des communautés autochtones influencées par l'exploitation minière qui ont participé à notre projet n'a remarqué une amélioration du bien-être collectif en raison des activités minières, particulièrement si l'on tient compte des graves répercussions sur l'environnement, les modes de vie traditionnels, l'identité culturelle, la santé physique et mentale des membres des communautés ainsi que les conditions de vie des femmes et des enfants. Notre étude a porté sur certaines de ces répercussions, surtout en ce qui a trait aux communautés autochtones de la Guyana qui dépendent d'exploitations minières à petite échelle. Bien que le revenu familial ait augmenté, cela a comporté un coût social et environnemental considérable. Les participantes et les participants au projet ont

Aucune des communautés autochtones influencées par l'exploitation minière qui ont participé à notre projet n'a remarqué une amélioration du bien-être collectif en raison des activités minières, particulièrement si l'on tient compte des graves répercussions sur l'environnement, les modes de vie traditionnels, l'identité culturelle, la santé physique et mentale des membres des communautés ainsi que les conditions de vie des femmes et des enfants.

Encadré 3

L'exploitation minière et la rhétorique du développement durable

L'établissement d'un lien entre l'exploitation minière et le concept de développement durable est un phénomène relativement nouveau - et hautement controversé. Pour bien des personnes, la notion de la contribution de l'exploitation minière au développement durable est contradictoire puisqu'elle repose sur l'exploitation d'une ressource non renouvelable qui finira par être épuisée. En effet, lors du Sommet de la Terre de 1992, les activités minières n'ont même pas fait l'objet de discussions et l'exploitation minière n'a pas été mentionnée dans *Action 21*, le plan d'action du Sommet de la Terre.

Néanmoins, au cours des quelques dernières années, les entreprises et les gouvernements ont tenté d'établir un rapport entre l'exploitation minière et le développement durable. À l'approche du Sommet mondial pour le développement durable, par exemple, plusieurs entreprises minières influentes se sont groupées pour engager l'Initiative minière mondiale (IMM). Ces entreprises ont lancé et financé l'initiative Mines, minéraux et développement durable (MMMD), projet de deux ans visant à s'attaquer aux problèmes fondamentaux ayant trait à l'exploitation minière et au développement durable, dans le but ultime d'améliorer l'image de l'industrie à l'échelle mondiale et d'influencer le programme et les résultats du SMDD.

De plus, à l'échelle nationale et internationale, les gouvernements examinent le rôle de l'exploitation minière dans le développement durable. Le gouvernement du Canada, par exemple, a publié une stratégie de développement durable afin d'orienter son travail dans ce domaine. Entretemps, au cours des réunions annuelles des ministres des Mines des Amériques, on cherche à faire un cadre décisionnel du développement durable.

Plusieurs communautés influencées par les mines et un certain nombre d'organisations non gouvernementales s'opposent à l'idée que l'exploitation minière puisse contribuer au développement durable. Elles soulignent que l'exploitation minière n'a pas contribué au développement durable par le passé et n'y contribue toujours pas dans la plupart des cas. Leurs inquiétudes ont poussé la Banque mondiale à procéder à son Examen des industries extractives, qui incitera peut-être la Banque à revenir sur sa décision de financer des industries extractives en tant que moyen de réduire la pauvreté.

indiqué qu'ils éprouvaient le besoin d'examiner des alternatives économiques et des gagne-pain durables, surtout étant donné le nombre de communautés autochtones qui ont abandonné l'agriculture et vivent uniquement d'activités minières à petite échelle et vu les conséquences économiques et sociales négatives qui sont associées à ces activités. Les jeunes se tournent de plus en plus vers les activités minières à petite échelle, d'où l'importance de trouver des technologies plus propres⁵ et de diversifier les économies locales. De plus, les femmes autochtones optent de plus en plus pour la prostitution comme gagne-pain, ce qui porte à s'interroger encore davantage sur la façon dont l'exploitation minière à petite échelle peut mener au développement durable.

Les peuples autochtones ne sont pas seulement une partie intéressée parmi tant d'autres à consulter; ils sont les titulaires de droits à l'égard de leurs terres ancestrales et ont leur propre vision de ce qui constitue un développement « approprié ». Cela devrait être pris en compte dans toute proposition de projet d'aménagement minier en territoire autochtone...

En bref, bien que les activités minières soient nécessaires à l'échelle mondiale, le rapport entre ces activités et la réduction de la pauvreté n'a pas été établi de façon concluante. En fait, il y a un nombre considérable de preuves selon lesquelles l'exploitation minière fait souvent empirer les conditions de pauvreté, et les conséquences sociales et économiques négatives dépassent peut-être les avantages du point de vue de la croissance du PIB. Ces problèmes ne devraient pas être passés sous silence par les dirigeants qui participeront au SMDD et dans les stratégies de mise en oeuvre subséquentes. De plus, bien que le Plan de mise en oeuvre pour le SMDD souligne la nécessité de créer des technologies plus propres pour l'exploitation minière à petite échelle, notre projet fait ressortir un besoin pressant d'examiner des alternatives économiques, surtout à la lumière des lourdes conséquences sociales et culturelles.

Les autochtones ne sont peut-être pas prêts à miser sur l'exploitation minière en tant que véhicule de développement.

Les peuples autochtones ne sont pas seulement une partie intéressée parmi tant d'autres à consulter; ils sont les titulaires de droits à l'égard de leurs terres ancestrales et ont leur propre vision de ce qui constitue un développement « approprié ». Cela devrait être pris en compte dans toute proposition de projet d'aménagement minier en territoire autochtone et ce, malgré les différends entre l'État et les peuples autochtones quant à la propriété des ressources du sous-sol.

Une approche qui a été employée pour aider à régler ces différends et à faire progresser la planification du développement et de la conservation est la codétermination, qui est définie comme étant « les arrangements institutionnels permettant aux gouvernements et aux peuples autochtones (et parfois à d'autres parties) de conclure des ententes officielles précisant leurs droits, leurs obligations et leurs pouvoirs respectifs en matière de gestion et d'affectation des ressources d'une zone particulière » (CRPA, 1996). Ces ententes sont souvent négociées en même temps que celles qui portent sur les revendications territoriales au Canada et, bien que cela ne soit pas sans présenter des défis, il y a des cas où des ententes ont été conclues sur des zones à l'égard desquelles les revendications territoriales n'ont pas encore été réglées et les parties 'se sont entendues sur le fait qu'elles n'étaient pas d'accord' au sujet de questions de souveraineté mais n'en ont pas moins pu établir des relations constructives (Weitzner et Manseau, 2001).

La vision favorable à l'exploitation minière présentée dans le Plan de mise en oeuvre ne devrait pas être imposée aux autochtones. Les peuples autochtones devraient avoir le droit de donner leur libre consentement, après avoir été informé et avant le début de toute activité minière ayant lieu sur leurs terres ou de ne pas accorder leur consentement afin de respecter leurs propres priorités en matière de développement et leurs projets d'autodétermination. La codétermination devraient être considérée comme un outil éventuel de planification de la mise en valeur des ressources et d'autres aménagements influençant les terres des autochtones.

Des critères d'interdiction doivent être établis

Il n'y a aucune mention de zones d'interdiction de l'industrie minière dans le texte du SMDD et dans ses propositions actuelles, à l'exception de la proposition de type 2 du CIMM qui propose que des discussions soient tenues concernant les zones protégées et la préservation de la biodiversité.

Les autochtones se trouvent donc pris entre une alliance stratégique d'entreprises multinationales d'exploitation minière et pétrolière et des factions armées illégales et pris au coeur d'un conflit dans lequel ils ne veulent pas prendre position.

Notre projet a particulièrement mis en évidence l'importance de définir des zones d'interdiction de l'exploitation minière dans les régions déchirées par la guerre. En Colombie, l'extraction de ressources naturelles chevauche les régions les plus violentes du pays, qui recourent les terres autochtones. Les autochtones se trouvent donc pris entre une alliance stratégique d'entreprises multinationales d'exploitation minière et pétrolière et des factions armées illégales et pris au coeur d'un conflit dans lequel ils ne veulent pas prendre position. Les dirigeants autochtones tels que Kimy Pernia Domico qui s'élèvent contre le développement au nom de leur peuple font souvent l'objet de complots d'assassinat.

Bien que les participants et les participantes n'aient pas proposé qu'on mette un frein aux investissements en Colombie, ils ont indiqué des mesures qui permettraient de minimiser les violations des droits de la personne, y compris la présence de tierces parties observatrices au cours des négociations avec les entreprises minières. De toute évidence, il faudrait faire plus de recherche sur le sujet des investissements dans des pays déchirés par la guerre tels que la Colombie ainsi qu'établir des critères pour orienter la prise de décision concernant les zones d'interdiction pour des raisons sociales, écologiques ou économiques.

Les gouvernements étrangers, les institutions financières internationales et les organismes de crédit à l'exportation qui font des affaires en Colombie devraient financer de la recherche participative afin d'établir des critères sur les zones d'interdiction de l'exploitation minière. Il faudrait faire participer les peuples autochtones de la Colombie à la planification et à la mise en oeuvre de cette recherche ainsi qu'à l'application des critères une fois qu'ils auront été déterminés. Ceux qui financent des projets réalisés en dehors des zones d'interdiction devraient appuyer la surveillance par un tierce partie afin de voir à ce que la présence d'une entreprise étrangère et ses activités n'aggravent pas le conflit et les problèmes de respect des droits de la personne. Ils devraient aussi envisager l'affectation de fonds d'aide publique au développement et d'aide technique aux projets favorisant la transparence, la reddition de comptes et le renforcement des institutions appropriées du pays. En dernier lieu, les entreprises ne devraient pas profiter des conflits armés pour créer, encourager ou exploiter des conditions défavorables de négociation, de consultation, de prise de décision ou de participation de la communauté relativement aux projets devant être réalisés sur les terres autochtones.

Les partenariats avec les autochtones doivent tenir compte des déséquilibres du pouvoir.

Une supposition fréquente au sujet des partenariats est qu'ils impliquent un dialogue entre égaux, dans le cadre duquel les partenaires ont un pouvoir égal d'influencer les décisions. Or, notre projet relève que les relations de pouvoir entre les autochtones et les agents extérieurs — que ce soit des entreprises minières, des gouvernements ou des organisations non gouvernementales⁶ — dans le cadre de la prise de décisions au sujet de projets influençant les terres ancestrales sont déséquilibrées et qu'il existe un besoin pressant de les rééquilibrer.

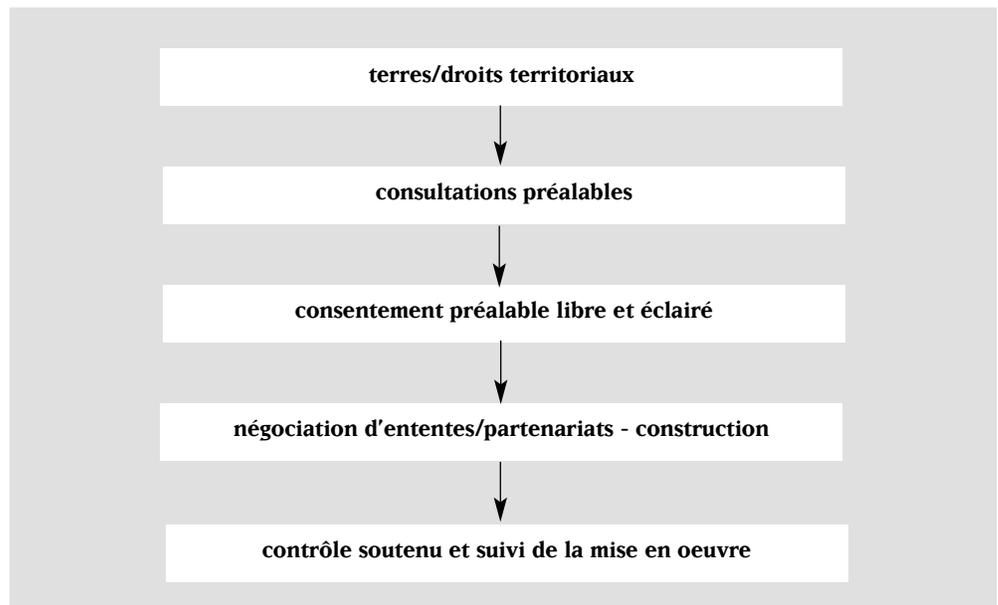
Notre projet a identifié différents éléments et conditions qui doivent être en place **avant** que des partenariats équitables puissent être établis avec les peuples autochtones (voir l'annexe 1). Les conditions préalables minimales et les étapes à suivre pour que des décisions équitables soient prises au sujet des projets influençant les terres autochtones comprennent :

- la reconnaissance de droits territoriaux⁷;
- la consultation préalable menant à un consentement libre et éclairé;
- s'il y a consentement pour qu'un projet aille de l'avant, la négociation d'ententes, l'établissement de partenariats ainsi qu'un contrôle soutenu et un suivi de la mise en oeuvre (voir l'encadré 4).

L'accroissement des capacités à chaque étape est nettement indispensable. Dans les régions où les revendications foncières n'ont pas encore été réglées, les droits territoriaux doivent quand même être respectés, les autochtones doivent être traités comme étant les propriétaires des terres et la procédure définie à l'encadré 4 devrait être suivie.

Encadré 4

Conditions préalables minimales et étapes d'un dialogue concernant l'aménagement minier sur les terres autochtones



Le redressement du déséquilibre du pouvoir nécessite que la communauté, le gouvernement et l'entreprise privée fassent des efforts afin de :

- **Renforcer les autorités et les chefs traditionnels des autochtones.** Les autochtones reconnaissent clairement qu'ils ont besoin de renforcer leurs procédures décisionnelles traditionnelles et leurs structures d'autonomie gouvernementale sans négliger de voir à ce que des structures et processus décisionnels solides assurant une reddition de comptes descendante soient en place aux fins de l'interaction avec les agents extérieurs. Il est d'une importance critique de mettre l'accent sur le rôle des femmes dans ces processus. Bien que les autochtones doivent procéder à des réflexions et à des dialogues profonds entre eux sur ces sujets, nombreux sont ceux qui n'ont pas les ressources (temps, argent, environnement) ou les capacités pour le faire. De plus, bien des participants et participantes ont indiqué qu'ils doivent interagir avec d'autres communautés autochtones vivant des situations semblables et en apprendre d'elles ainsi que recevoir une formation continue en matière de droits nationaux et internationaux des autochtones et de tactiques de négociation. Les agents extérieurs — tels que les donateurs et les organisations non gouvernementales — devraient aider à faciliter le renforcement des institutions autochtones et à créer un milieu qui y est propice par la fourniture de ressources et l'accroissement des capacités, s'il y a lieu.
- **Renforcer le rôle du gouvernement dans la défense des droits des autochtones.** Les participantes et les participants autochtones ont indiqué que les gouvernements prennent toujours le parti des entreprises plutôt que de s'acquitter de leurs obligations envers les peuples autochtones et qu'ils ne sont habituellement pas présents au cours des consultations et des négociations. S'ils sont présents, les représentants du gouvernement ont tendance à faire fi des autorités autochtones et de leurs processus décisionnels. De plus, les participantes et les participants ont souligné la faiblesse — ou l'affaiblissement — des institutions d'État et l'insuffisance de la réglementation sur l'exploitation minière et la défense des droits des autochtones.⁸ Ils ont également souligné le manque de ressources — financières et humaines — à tous les paliers de gouvernement, mettant en évidence la nécessité de renforcer les institutions et d'accroître les capacités des fonctionnaires quant aux droits internationaux et nationaux des autochtones.

Évidemment, il importe de signaler que les gouvernements de bien des pays en développement entretiennent des relations inégales avec des agents extérieurs et les parties qui influencent leur structure. La tendance à rationaliser ou à affaiblir les exigences réglementaires, telles que les codes miniers, afin d'attirer des investissements étrangers directs, de minimiser la présence des ministères gouvernementaux et de réduire leurs ressources humaines est le résultat direct, notamment, des programmes d'ajustement structurel et des pressions faites pour que les pays en développement remboursent leurs dettes.

Changer le rôle du gouvernement afin de permettre des partenariats sur un pied d'égalité nécessite de passer de la tendance mondiale actuelle à la « domination par les entreprises » ou encore à « l'État-entreprise »⁹ à des modèles démocratiques plus participatifs. Cela nécessite également le nivellement des inégalités de pouvoir qui existent au sein des organismes gouvernementaux: entre ceux qui travaillent au développement des mines d'un côté (par exemple, les ministères des Mines et les commissions géopolitiques) et ceux qui protègent la responsabilité de l'État en matière de peuples autochtones (par exemple, les ministères des Affaires autochtones), d'environnement (par exemple, les ministères de l'Environnement) et de problèmes sociaux (par exemple, les ministères qui traitent de la santé, du travail et des droits de la personne) de l'autre côté. En dernier lieu, cela nécessite un examen des politiques qui ont été discriminatoires à l'égard des peuples autochtones et leur modification de manière à éliminer les conflits systémiques et de créer un processus de prise de décisions plus équilibré.

- **Incorporer le principe du consentement préalable libre et éclairé aux politiques sur les autochtones ou la durabilité des entreprises minières.** Les participantes et les participants au projet ont indiqué que les entreprises minières doivent adhérer à des principes éthiques — y compris le droit de consentir préalablement et librement après avoir été informé — en matière de relations avec les peuples autochtones et devraient respecter les terres ancestrales même si elles n'ont pas été reconnues officiellement. Pour mettre ce principe en pratique, elles devraient se reporter au rapport final de la Commission mondiale sur les barrages (2001). De plus, les entreprises minières devraient travailler avec les peuples autochtones pour développer des processus plus interculturels de règlement des conflits.

La responsabilité sociale des entreprises ne devrait pas être confondue avec la responsabilité sociale des gouvernements et ne devrait pas non plus s'y substituer

Au cours des dernières années, l'industrie a fait des pressions pour que les mesures d'application volontaire soient le principal moyen d'orienter la conduite sociale des entreprises. Il y a eu une prolifération de codes de conduite qui mettent en évidence des recommandations issues d'initiatives de l'industrie telles que le projet Mines, minéraux et développement durable (MMSD) et l'Initiative minière mondiale (IMM). Le problème que posent ces mesures, c'est qu'il n'y a pas de moyen d'exiger leur mise en oeuvre ou de contrôler l'auto-vérification. De plus, bien que certains chefs d'entreprise soutiennent qu'ils doivent rendre des comptes à la société afin d'obtenir l'appui du public et un « permis social d'exploitation », c'est toujours aux actionnaires que les entreprises répondent, en fin de compte — et cela ne garantit pas qu'elles agiront d'une façon responsable du point de vue social ou environnemental.

Notre projet démontre qu'il est vraiment nécessaire de passer de la dépendance à l'égard de l'auto-réglementation et des initiatives volontaires des entreprises à un cadre de réglementation et de surveillance par le gouvernement. Les gouvernements ont un rôle critique à jouer en ce qui concerne l'atteinte de leurs obligations fiduciaires envers les peuples autochtones et cette responsabilité ne peut pas être confiée aux entreprises. Cela signifie qu'il faut établir et mettre en oeuvre de solides structures et lois qui définissent des mécanismes de conformité spécifiques et un système cohérent de récompenses et de pénalités afin d'éclairer la prise de décisions au sujet des potentiels aménagements miniers sur des terres autochtones ou à proximité de celles-ci. Notre projet remet également en question la fréquente supposition selon laquelle les entreprises doivent être tenues responsables de l'établissement et de la mise en oeuvre des processus consultatifs et décisionnels avec les communautés qui pourraient être influencées. En dernier lieu, notre projet souligne comme il importe que les gouvernements ratifient la Convention 169 de l'OIT et qu'ils établissent des moyens de régler rapidement les revendications territoriales. Il y va de l'établissement de la distinction entre le concept de la responsabilité sociale des entreprises et celui de la responsabilité sociale des gouvernements ainsi que du maintien et du respect par les gouvernements de leurs obligations envers les peuples autochtones.

La recherche participative est nécessaire pour aider à mieux cibler les politiques et les pratiques.

L'adoption de politiques adéquates dépend dans une grande mesure de l'accès à une base d'information appropriée. Notre projet a découvert un vaste éventail de lacunes de recherche qu'il y a lieu de combler afin de mieux cibler les politiques et les pratiques en ce qui concerne les aménagements potentiels sur des terres autochtones (voir l'annexe 2). Il est surtout nécessaire d'effectuer des recherches sur les conséquences environnementales et sociales — compte tenu particulièrement des sexospécificités — de l'exploitation minière afin d'examiner les véritables coûts de cette activité et ses effets sur la réduction de la pauvreté et le développement durable.

Le Groupe de la Banque mondiale, les donateurs internationaux et les gouvernements devraient financer la recherche participative faisant intervenir les autochtones afin de combler les lacunes de la recherche décrites à l'annexe 2 et de mieux cerner les politiques et les pratiques les plus appropriées.

5

Conclusion: vers des politiques et pratiques de pointe

Ce mémoire a mis en évidence les principales constatations issues de la première phase d'un projet de collaboration sur les perspectives autochtones en Guyana et en Colombie quant à la prise de décision au sujet des activités minières et des aménagements connexes sur les terres ancestrales ou près de celles-ci, et les répercussions de ces constatations sur les politiques. Comme beaucoup de participants l'ont mentionné, il ne s'agit que d'un premier coup d'oeil restreint sur les perspectives autochtones colombiennes et gyanaises. La phase II (prévue pour la période de 2003 à 2005) tentera de combler les lacunes de recherche identifiées pendant la phase I et d'engager le dialogue entre différents intervenants du secteur minier. Elle comprendra un volet canadien et peut-être la participation d'autres partenaires d'Amérique latine et des Antilles.

La réflexion sur les résultats sera approfondie et précisée par suite des autres phases, mais ce projet nous indique déjà la voie à suivre vers des politiques et des pratiques de pointe faisant intervenir les autochtones.

La réflexion sur les résultats sera approfondie et précisée par suite des autres phases, mais ce projet nous indique déjà la voie à suivre vers des politiques et des pratiques de pointe faisant intervenir les autochtones.

Dans le contexte du SMDD, les résultats du projet soulignent le fait que le projet de texte du Plan de mise en oeuvre et les projets de partenariat de type 2 sont fondés sur des hypothèses qui tiennent pour acquis ou font fi de nombreuses questions fondamentales. Bien que certaines de ces questions soient traitées dans le cadre d'autres projets - ce qui est un premier pas important - les gouvernements devraient bien tenir compte de ce qui suit :

- L'exploitation minière n'est peut-être pas un moyen viable de réduire la pauvreté ou de favoriser le développement durable si l'on tient compte de ses incidences sociales et environnementales.
- Les autochtones ne sont peut-être pas prêts à faire de l'exploitation minière un véhicule de développement, selon leur vision du développement et leurs aspirations. Les mécanismes de prise de décision devraient traiter les autochtones comme des titulaires de droits à l'égard de leurs terres ancestrales plutôt que comme de simples parties intéressées et devraient reconnaître le droit des peuples autochtones de donner librement un consentement éclairé préalable, qui englobe le droit de rejeter des projets de développement.
- Il y a lieu d'établir des critères d'interdiction, particulièrement dans le contexte des conflits armés dans le cadre desquels les peuples autochtones font l'objet de graves violations des droits de la personne au nom du progrès.
- Les partenariats avec les peuples autochtones **doivent** permettre d'éliminer les déséquilibres de pouvoir afin d'être équitables. À cette fin, il est d'une importance cruciale d'apporter les ressources nécessaires au renforcement des structures

décisionnelles et des procédures assurant l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.

- La responsabilité sociale des entreprises ne devrait pas être confondue avec la responsabilité sociale des gouvernements et ne devrait pas non plus s'y substituer. Les gouvernements doivent honorer et mettre en oeuvre leurs obligations légales nationales et internationales à l'égard des autochtones et renforcer leurs structures légales et judiciaires dans les cas où elles sont faibles. Les gouvernements qui n'ont pas ratifié la convention 169 de l'OIT devraient y voir ainsi qu'établir des moyens rapides de régler les revendications territoriales.
- Les entreprises devraient incorporer et respecter le concept du consentement préalable libre et éclairé des autochtones dans le cadre de leurs politiques et pratiques de développement durable ou relatives aux autochtones.
- Il y a lieu de procéder à des recherches et d'y faire participer les autochtones afin de documenter les conséquences économiques, environnementales et sociales - surtout en matière de sexospécificités - de l'activité minière pour que les politiques et les pratiques puissent être adaptées en conséquence.

En dernier lieu, notre recherche souligne qu'il importe d'écouter les points de vue des personnes qu'influencent le plus les décisions prises afin de voir à ce que les politiques et les mesures qui en découlent donnent lieu à un développement équitable. Comme le disait un participant au projet :

« Les peuples autochtones doivent s'unir... et travailler ensemble pour déterminer le meilleur moyen de convaincre les gouvernements — d'une manière très respectueuse et très amicale — de nous écouter et de leur montrer que nous pouvons bel et bien contribuer au développement mais qu'ils doivent écouter nos avis et nous permettre de participer à la prise des décisions. »



Annexe 1 : Conditions préalables au dialogue équitable menant à de potentiels partenariats

Remarque: plus le nombre des conditions réunies est élevé, plus le dialogue sera équitable

Peuples autochtones

- Institutions autochtones solides: pour les consultations « internes ».
- Institutions locales efficaces: pour les consultations « externes ».
- Institutions régionales efficaces: pour parler, d'une même voix, au nom des communautés autochtones intéressées.
- Organisations nationales solides avec un niveau adéquat de financement: pour représenter les personnes du niveau local au niveau national (et international) et organiser la mobilisation en leur nom.
- Croissance suivie des capacités et renforcement des institutions.

Gouvernements

- Institutions solides et efficaces pour traiter avec les peuples autochtones et traiter des activités minières ainsi que des problèmes sociaux et environnementaux. Financement approprié et ressources humaines nécessaires pour exécuter leur mandat et s'acquitter de leurs responsabilités.
- Instruments juridiques et de réglementation en place afin de protéger les droits des autochtones à l'égard de leurs terres, le droit de consultation préalable et le droit de consentement préalable libre et éclairé, y compris la ratification de la Convention 169 de l'OIT.
- Reconnaissance des titres des autochtones à l'égard de leurs terres et territoires, de leur autonomie et de leur autodétermination.
- Système judiciaire approprié/primauté de la loi.
- Transparence et responsabilité en matière de processus décisionnels au sujet des aménagements influant sur des terres ancestrales.
- Diffusion d'information culturellement appropriée au sujet des projets qui influent sur les terres autochtones.
- Volonté politique d'établir des partenariats avec les peuples autochtones et ainsi que des procédures interculturelles de règlement des conflits et de prise de décision.
- Respect des structures d'autonomie gouvernementale, des procédures de prise de décision et de l'autodétermination des communautés autochtones.
- Respect des lois internationales sur les droits de la personne.
- Croissance des capacités et renforcement des institutions de façon suivie.

Entreprises/ONG

- Respect de principes éthiques dans les relations avec les peuples autochtones, y compris le consentement préalable libre et éclairé de ceux-ci.
- Respect des terres ancestrales, même si certaines n'ont pas été officiellement reconnues.
- Respect des structures d'autonomie gouvernementale, de prise de décision et d'autodétermination des communautés autochtones.
- Volonté politique d'établir des partenariats avec les peuples autochtones et ainsi que des procédures interculturelles de règlement des conflits et de prise de décision
- Respect des lois internationales sur les droits de la personne, y compris le consentement préalable libre et éclairé des autochtones.
- Transparence et responsabilité en matière de prise de décisions au sujet des aménagements influençant les terres ancestrales.
- Diffusion d'information culturellement appropriée au sujet des projets qui influent sur les terres autochtones.
- Accroissement des capacités et renforcement des institutions de façon suivie.

Donateurs/Institutions financières internationales

- Intégration appropriée des sujets d'inquiétude sociaux, environnementaux et économiques à l'examen du financement de projets ou de programmes, et forte participation de représentantes ou représentants légitimes des peuples autochtones à la planification et à la mise en œuvre de tout projet influant sur des terres autochtones.
- Respect des structures d'autonomie gouvernementale, des procédures de prise de décision et de l'autodétermination des communautés autochtones.
- Diffusion d'information culturellement appropriée au sujet des projets qui influent sur les terres autochtones.
- Respect des lois internationales sur les droits de la personne, y compris le consentement préalable libre et éclairé des autochtones.

Annexe 2 : Lacunes de la recherche

Il y a lieu de procéder à des recherches auxquelles les peuples autochtones participeraient afin :

- De cartographier leurs territoires traditionnels et de préparer les revendications territoriales auprès des gouvernements.
- D'examiner des gagne-pain de rechange pour les communautés autochtones qui vivent de l'exploitation minière à petite échelle. Les études à ce sujet devraient tenir compte du climat des macropolitiques et situer les recommandations ayant trait aux politiques dans un contexte de politiques internationales et nationales.
- De documenter la mesure dans laquelle les peuples autochtones participent à l'exploitation minière et de cartographier les zones où les activités minières empiètent sur les terres autochtones. Les données de ce genre devraient être recueillies de façon suivie afin que les politiques et les programmes puissent être dûment ciblés.
- D'examiner de façon plus poussée la migration des paysans et des *garimpeiros* sur les terres des autochtones en Guyana et en Colombie et les politiques alternatives permettant de régler des conflits et d'assurer une subsistance durable.
- D'analyser les effets différents que les politiques et les pratiques de l'industrie minière ont sur les femmes et les hommes. Il y a particulièrement lieu d'accomplir d'autres travaux pour documenter les répercussions de l'exploitation minière sur les femmes autochtones et de mettre en évidence les mécanismes culturellement appropriés à la participation des femmes autochtones à la prise des décisions au sujet des aménagements miniers, y compris les mécanismes de règlement des différends. L'évaluation des effets des activités et des politiques minières proposées ou existantes sur les personnes de chacun des deux sexes est un moyen critique de recueillir les données de ce genre qui devrait être développé et employé davantage.
- De documenter les problèmes économiques et sociaux relatifs à l'exploitation minière à petite et moyenne échelle et de s'y attaquer. De plus, la politique gouvernementale devrait commencer à porter sur ces secteurs souvent marginalisés.
- D'examiner des moyens appropriés d'établir des politiques minières dans le contexte des terres ancestrales, compte tenu du fait que les peuples autochtones considèrent leurs terres d'un point de vue holistique et intégré. Il y a lieu d'accomplir des recherches plus poussées au sujet des répercussions intégrées et cumulatives du développement et d'autres projets sur les terres ancestrales et d'intégrer des évaluations intégrées et cumulatives appropriées à la réglementation. Des

mécanismes tels que ceux de la codétermination devraient être examinés en tant que moyens possibles d'établir et de mettre en oeuvre cette politique.

- De créer des mécanismes de dialogue entre les secteurs, soit entre les groupes ethniques, les gens d'affaires et l'État.
- De créer des possibilités de réflexion et d'échange d'expériences et de points de vue entre les peuples autochtones et les organisations autochtones au palier international afin d'éclaircir les tendances, les concepts et la portée des instruments internationaux sur les droits de la personne et de la politique minière.

Notes

- ¹ L'Institut Nord-Sud tient à remercier le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) d'avoir financé le projet de recherche concertée sur lequel le présent mémoire est fondé. Nous tenons en outre à reconnaître la contribution apportée au programme de l'INS sur la responsabilité sociale des entreprises par les sociétés suivantes: Syncrude, Rio Algom (devenue BHP Billiton) et Falconbridge.
- ² Pour en savoir plus au sujet des répercussions sur les politiques et la recherche, veuillez vous reporter au rapport de synthèse final du projet (Weitzner, 2002), au rapport final sur la Guyana (Colchester et col., 2002) et au rapport final sur la Colombie (Jimeno, 2002). Pour en savoir plus sur la documentation internationale au sujet de ces questions, veuillez vous reporter à Whiteman et Mamen, 2000. Vous trouverez tous ces documents à l'adresse www.nsi-ins.ca.
- ³ Selon le site officiel du Sommet, les initiatives de partenariat de type 2 sont « des partenariats et des initiatives non négociés visant à mettre en oeuvre Action 21... qui devraient compter parmi les principaux résultats du Sommet mondial pour le développement durable. Le Sommet donnera lieu à l'établissement d'une déclaration politique de haut niveau et d'un programme d'action pour la continuation de la mise en oeuvre d'Action 21 qui auront été intégralement négociés et approuvés par tous les gouvernements (résultats de type 1). De plus, des partenariats de type 2 feront partie intégrante du Sommet, même s'ils ne sont pas négociés par toutes les parties présentes. Il suffit qu'ils soient convenus entre les parties directement intéressées, qui s'engageront à poursuivre les partenariats et à assurer leur succès». Les partenariats volontaires répondant aux lignes directrices seront considérés comme des résultats officiels du SMDD (voir les lignes directrices à l'adresse <http://www.johannesburgsummit.org>). Bien des craintes ont été exprimées au sujet de ces partenariats, notamment pour qu'ils ne remplacent pas la responsabilité gouvernementale et pour que des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes forts et indépendants soient établis.
- ⁴ Voir la déclaration de Toronto établie par la CIMM le 24 mai 2002, que vous pouvez consulter à l'adresse www.icmm.com.
- ⁵ Surtout en raison de l'utilisation du mercure et de la pollution qu'elle cause dans les rivières employées par les autochtones.
- ⁶ Les participants au projet ont souligné les difficultés qu'ont posées leurs relations avec des ONG participant à la mise en oeuvre de programmes de conservation qui pourraient menacer leur gagne-pain traditionnel et l'accès à leurs lieux rituels. Plusieurs de ces organisations ne respectent pas les mécanismes appropriés de consultation et de prise de décision en ce qui a trait aux projets réalisables en terre autochtone.
- ⁷ Si les droits territoriaux étaient clairement reconnus et faisaient l'objet de règlements, bon nombre des problèmes que posent la consultation et la prise des décisions sur un pied d'égalité commenceraient à être réglés.
- ⁸ En Guyana, où il n'y a pas de ministère des Mines ni de ministère de l'Environnement, il y a un manque de ressources pour l'application des lois en vigueur, un manque de connaissances des fonctionnaires au sujet de la loi sur les mines (surtout des articles ayant trait aux droits et terres autochtones) et des allégations répandues de corruption. Le gouvernement a été très réfractaire à la reconnaissance des droits territoriaux des autochtones et à l'instauration de moyens efficaces de consultation ou de négociation avec les mineurs. En Colombie, il y a eu « dissolution » des bureaux régionaux de la Direction des affaires autochtones du ministère de l'Intérieur, et le bureau national a été considérablement affaibli. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Pastrana, l'élaboration de politiques publiques concernant les autochtones a cessé. En 2001, le code minier a été remanié de fond en comble (remaniement encouragé et financé dans une grande mesure par l'Agence canadienne de développement international), mais la nouvelle version ne prévoit pas de consultation des peuples autochtones. Cela a mené à l'affaiblissement de la réglementation en vue de créer un milieu accueillant pour les investisseurs. De plus, la convention 169 de l'Organisation internationale du travail n'est pas appliquée et il y a des allégations répandues de corruption.
- ⁹ Dans lequel l'État est lié intégralement aux entreprises et les décisions du gouvernement sont fortement influencées par le pouvoir économique des entreprises. Comme l'a écrit David Korten (2001), « nous négligeons souvent la force du lien entre la grande entreprise et le gouvernement et la mesure dans laquelle les deux servent, même dans les pays démocratiques, d'instrument de l'élite et sont inextricablement liés ». Voir aussi Korten 1995 et Saul 1995.

Ouvrages de références

- Colchester, Marcus, Jean La Rose et Kid James. 2002. *Mining and Amerindians in Guyana*. L'Institut Nord-Sud. Ottawa (Ontario). Disponible à l'adresse <http://www.nsi-ins.ca>.
- Commission du développement durable. 2002. Projet de texte du Plan de mise en oeuvre présenté au Sommet mondial pour le développement durable. Texte préliminaire non édité du 12 juin.
- Commission mondiale sur les barrages. 2001. *Barrages et développement: un nouveau cadre pour la prise de décisions — rapport de la Commission mondiale sur les barrages*. Earthscan Publications Ltd., Londres (Royaume-Uni). Disponible à l'adresse <http://www.dams.org>.
- Commission royale sur les peuples autochtones. 1996. *Rapport, Volume 2: Une relation à redéfinir*. Ministre des Approvisionnements et Services du Canada. Ottawa (Ontario).
- Conseil international des mines et des métaux (CIMM). 2002 Déclaration de Toronto. Le 24 mai. Disponible à l'adresse www.icmm.com.
- Four Worlds Institute for Human and Community Development. 2002. Rapport sur la consultation ayant trait au secteur des mines, des minéraux et des métaux tenue pendant le sommet d'action sur les peuples autochtones à Roseau, en Dominique du 25 février au 2 mars.
- Hipwell, William, Kathy Mamen, Viviane Weitzner et Gail Whiteman. 2002. *Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Consultation, Participation and the Prospects for Change*. Document de discussion. L'Institut Nord-Sud, Ottawa (Ontario).
- Jimeno Santoyo, Gladys. 2002. Documento Final — Columbia. Posibilidades y perspectivas de los Pueblos Indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe: Exploración Temática. Bogota (Colombie). Disponible à l'adresse <http://www.nsi-ins.ca>.
- Korten, David. 2001. « Predatory Corporations » dans *Moving Mountains: Communities confront mining and globalisation*. Geoff Evans, James Goodman et Nina Landsbury, éditeurs. Oxford Press, Oxford (Australie), pp. 1 à 18.
- _____. 1995. *When Corporations Rule the World*. Kumarian Press, Inc. et Berrett-Koehler Publishers, Connecticut et San Francisco (États-Unis).
- Ross, Michael. 2001. *Extractive Sectors and the Poor*. Oxfam America. Washington, D.C.
- Saul, John Ralston. 1997. *La civilisation inconsciente*. Payot, Paris.
- Weitzner, Viviane. 2002. Through Indigenous Eyes: Toward Appropriate Decision-Making Regarding Mining On or Near Ancestral Lands. L'Institut Nord-Sud. Ottawa (Ontario). Disponible à l'adresse <http://www.nsi-ins.ca>.
- Weitzner, Viviane et Micheline Manseau. « Taking the pulse of collaborative management in Canada's national parks and national park reserves: voices from the field », dans *Crossing Boundaries in Park Management: Proceedings of the 11th Conference on Research and Resource Management in Parks and Public Lands*, publié sous la direction de David Harmon, The George Wright Society, Hancock (Michigan), pp. 253 à 259.
- Whiteman, Gail et Katy Mamen. 2002. Meaningful Consultation and Participation in the Mining Sector? A Review of the Consultation and Participation of Indigenous Peoples within the International Mining Sector. L'Institut Nord-Sud. Ottawa (Ontario). Disponible à l'adresse <http://www.nsi-ins.ca>.