

David Dumoulin

Doctorant IEP Paris, (soutenance 18 novembre 2003)

daviddumker@hotmail.com

LES RESEAUX TRANSNATIONAUX DE DEFENSE DES POPULATIONS AUTOCHTONES : EVOLUTION DES ALLIANCES ET DILEMMES D'INSTITUTIONNALISATION.

Il est courant de voir, aujourd'hui, des dirigeants indigènes s'exprimer sur les chaînes des télévisions internationales¹; et ils possèdent, à l'ONU, plusieurs tribunes spécifiques. Les organisations qui les soutiennent, en Europe particulièrement, n'ont pas attendu le mouvement zapatiste de 1994 pour occuper une bonne place dans l'éventail offert des causes militantes. La "cause des peuples indigènes" serait-elle par excellence un de ces domaines de la solidarité transnationale, où des victimes lointaines, opprimées par leurs Etats, sont défendues par des militants des pays du Nord qui épousent leurs revendications? Plutôt que de parler de mécanismes de coopération fondés sur l'intérêt, comme dans le domaine économique, ou d'activation de liens communautaires et identitaires perpétués malgré les séparations géographiques, comme pour les diasporas, ou encore de formation de réseaux d'experts, on pourrait parler ici de réseaux transnationaux constitués autour de *causes choisies*², dans la lignée d'un militantisme de soutien aux populations du Sud, mâtiné de tiers-mondisme

Cependant, cette idée de « solidarité transnationale » ne peut fournir qu'une première approximation. Le terme de « solidarité » n'est en effet intéressant que si on lui donne une acception plus large, qui dépasse la connotation "humanitariste" renvoyant à l'existence de victimes passives et de défenseurs extérieurs actifs, et à la seule communalisation. Revenons plutôt au sens général d'interdépendance, de socialisation commune, et mesurons que cette chaîne d'interdépendances est faite de collaborations, mais aussi de conflits. Le terme de « transnational », pour sa part, entendu au sens strict, ne décrit qu'une étape du phénomène. L'institutionnalisation internationale de la cause des peuples indigènes oblige aujourd'hui à prendre en compte une arène complexe à laquelle participent également des acteurs étatiques, des organisations intergouvernementales (OIG) et des experts qui passent d'une institution à une autre.

Les réflexions qui vont suivre sont fondées sur une étude faite auprès des acteurs de la cause indigène en Amérique latine, au Mexique en particulier (au niveau local et national), ainsi que dans les arènes internationales³. Elles cherchent à analyser quelle a été la

¹ Ou autochtones, pour la terminologie internationale, alors que indigène est un terme plus sud et nord-américain.

² Pour des tentatives de typologie des différents types de lien transnational (intérêt, valeur, expertise), on renvoie à Peter HAAS, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organisation*, Vol. 46, N° :1-36.1992, page 3 et Kathryn SIKKING & Margaret KECK, *Activists beyond borders. Advocacy networks in International politics*, Ithaca, NY. Cornell University Press, 1998, premier chapitre.

³ Dans le cadre d'une recherche de doctorat, on a effectué une cinquantaine d'entretiens avec des dirigeants indigènes ou des spécialistes de la question, à la fois dans certaines zones du Mexique comme le Chiapas et Oaxaca, dans la capitale Mexico DF, ainsi qu'à Genève et à Washington. On s'est efforcé de retracer les trajectoires professionnelles, les flux financiers, l'utilisation des outils juridiques, et la diffusion des modèles d'action.

transformation des réseaux militants transnationaux lors de l'institutionnalisation internationale de leurs revendications. Les mobilisations indigènes ne sont devenues que très récemment l'objet des études de relations internationales. Cet objet a été le privilège exclusif des anthropologues, dans des études locales, puis des sociologues, qui ont pris en compte l'interaction entre les mouvements indigènes et les Etats-nationaux.

Dans un premier temps, la perspective adoptée ici est principalement celle de la politique transnationale et des réseaux transnationaux de militants (*advocacy networks*)⁴. Elle est complétée par d'autres études de relations internationales sur le rôle des experts et des OIG, afin de ne pas être dupe du découpage de l'objet "transnational", de ne pas minimiser les relations d'interdépendance entre les acteurs transnationaux et "le monde des Etats" (Etats et OIG), ou les effets spécifiques de l'internationalisation sur les mobilisations politiques. La sociologie du militantisme permet, elle, d'étudier de l'intérieur le fonctionnement de ces solidarités et de ne pas occulter les rapports de pouvoir qui traversent le fonctionnement réel de ces solidarités transnationales⁵.

Après avoir présenté la complexité des alliances stratégiques, la notion de *champ globalisé indigène* sera donc proposée, pour montrer combien l'institutionnalisation internationale des causes militantes et leur professionnalisation obligent à considérer de larges chaînes d'interdépendances et des conflits internes. Ces *solidarités* sont donc loin de se limiter à l'aspect militant, idéalement fondé sur le seul partage de valeurs ou de gratifications symboliques.

1 – Un militantisme transnational

Dans un premier sens, où la dimension de communalisation est forte, les "solidarités transnationales" connaissent deux volets : des collaborations entre organisations indigènes, qui parviennent à créer une nouvelle "identité autochtone" au niveau mondial, et des collaborations très dynamiques entre organisations indigènes et "ONG de soutien", qui épousent la cause des premières.

Solidarité transnationale indigène et création d'une identité autochtone "globale"

Les premiers germes d'un mouvement indigène international se font jour, durant les années 1970, dans des mobilisations locales qui prennent une dimension nationale. Au Mexique ou dans les pays andins, on les voit apparaître en opposition aux anciennes politiques indigénistes intégrationnistes. Dans le bassin amazonien ou le grand nord, en revanche, elles constituent une réponse à l'agression d'initiatives étatiques tardives pour contrôler le territoire national. Toutefois, les liens transnationaux constituent très rapidement un levier essentiel de ces mobilisations. On insistera ici sur leurs dimensions proprement politiques, mais les activités indigènes en faveur de la création de territoires virtuels transnationaux s'accompagnent de bien d'autres phénomènes⁶.

⁴ Cf. Thomas RISSE KAPEN, *Bringing the Transnational Relations Back-in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, et Kathryn SIKKING & Margaret KECK, *Activists beyond borders...*, *op. cit.*

⁵ Pascal DAUVIN et Johana SIMEANT & CAHIER, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002,

⁶ On pourrait également parler « d'ethnoscape » tels qu'ils sont définis par Appadurai Arjun APPADURAI, *Après le colonialisme, les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot, 2001. Il faudrait prendre en compte l'existence de collaborations historiques transfrontalières entre populations indigènes pour qui les limites de l'Etat-nation restaient des abstractions, et l'aspect massif des migrations, en particulier aux Etats-Unis à partir des années 1970, qui s'accompagnent de formes de solidarité transnationales suivant les mécanismes des diasporas. (pour une étude de ces différentes formes de solidarités transnationales, on renvoie au livre de

Cette solidarité transnationale indigène est parfaitement représentée par la COICA (Confédération des Organisations Indigènes du Bassin Amazonien) et la Conférence du Cercle Polaire, pour les pays du Grand Nord⁷. La première a été fondée en 1984 par des dirigeants indigènes péruviens, à la suite de voyages en Europe et aux Etats-Unis qui leur avaient permis de comprendre la dynamique internationale en faveur de la cause indigène. Cette confédération des organisations indigènes a profité d'un contexte international favorable et a été stimulée par une importante captation de financements. Elle a favorisé une collaboration active entre les organisations nationales, qui a suscité d'intenses flux d'information, la présentation d'un agenda commun face aux Etats de la région et aux organisations internationales, et la construction d'une identité amérindienne pan-ethnique. Ce succès a aussi permis des gains fondamentaux, en particulier la reconnaissance de droits territoriaux collectifs très étendus.

Les rapides processus d'*ethnogenèse* (création de nouvelles identités indigènes) qui accompagnent les mobilisations au niveau sous-national, national puis régional, ont une influence directe sur la politique internationale. Contrairement à d'autres projets d'unification ethniques pardelà les frontières⁸, ces deux organisations sont en revanche devenues depuis le début des années 1990 des acteurs importants des arènes politiques nationales et régionales, et elles prennent aussi une part active à la montée de la thématique indigène sur l'agenda international. En outre, des organisations moins dynamiques et regroupant des organisations indigènes plus hétérogènes, comme le Conseil Mondial des Peuples Indigènes, le Conseil Indien d'Amérique du Sud et celui d'Amérique centrale, créés à la fin des années 1970, puis la campagne "500 ans de résistance...", en 1992, ont également contribué à cette intensification des solidarités transnationales indigènes à travers le continent.

L'internationalisation croissante du "problème indigène" est marquée par une série de manifestations : les premières conférences sur les questions indigènes à l'ONU à la fin des années 1970, la création d'un groupe de travail spécifique au sein de la commission des Droits de l'Homme, en 1984, la convention 169 sur les droits indigènes en 1989, le prix Nobel de la Paix attribué à Rigoberta Menchú en 1992, puis le projet de déclaration des droits indigènes à l'ONU, à partir de 1993. Le lancement de la décennie des peuples indigènes, en 1994, sera suivi d'une prise en compte de la thématique par de nombreuses OIG. Le groupe de travail de l'ONU a constitué un lieu essentiel pour les rencontres transnationales indigènes, l'échange d'informations et, finalement, la création d'une identité autochtone mondiale, prenant la forme d'une "communauté imaginée transnationale". Sous son égide, les dirigeants indigènes du monde entier partagent leurs problèmes, leurs revendications, s'appellent "frères" par interprètes interposés et réaffirment face à leurs Etats leur identité "autochtone", catégorie qui s'est mondialisée.

Françoise MORIN et Roberto SANTANA (eds.), *Lo transnacional, Instrumento y Desafío para los Pueblos Indígenas*, Quito, Equateur, 2002. D'autre part, on insiste ici sur les solidarités par-delà les frontières des Etats-nations, mais une autre perspective pourrait aussi souligner la solidarité entre groupes qui se proclament "nations" indigènes au sein du même pays, comme en Equateur, et aussi entre organisations indigènes et élites non-indigènes du même pays, comme c'est particulièrement clair aux Etats-Unis, au Canada, en Australie ou dans les pays du Nord de l'Europe.

⁷ La Conférence du Cercle Polaire, créée en 1980, est un autre exemple de collaboration indigène transnationale particulièrement efficace en faveur d'une organisation politique régionale réunissant les groupes du Canada, de l'Alaska et de la Norvège. Le succès de cette stratégie s'est rapidement illustré par l'arrivée de financements internationaux et par la réforme des lois de chaque pays, dans des domaines aussi stratégiques que la politique des hydrocarbures ou de la pêche.

⁸ . Le *pan-mayanisme* en Amérique centrale ou le *pan-aymaranisme* dans les Andes restent des discours utopiques, et leur influence est identifiable seulement sur la perception des territoires et sur les imaginaires nationaux

Le rôle des experts-militants des pays du Nord et le modèle des réseaux transnationaux de militants

Ce type de récit reste cependant très incomplet s'il ne mentionne pas le rôle des “fenêtres d'opportunité politique” dans le contexte international, et celui des organisations de soutien non indigènes des pays du Nord, qui sont essentiels dans l'internationalisation du “problème indigène”.

A la fin des années 1960 et dans les années 1970, le rôle des anthropologues a été primordial pour critiquer les politiques ethnocidaires et défendre la légitimité de revendications ethniques, par delà le projet visant à “moderniser” et à “métisser” les populations indigènes. On peut distinguer, pour simplifier, plusieurs groupes d'anthropologues critiques qui ont soutenu cette ethnicisation des revendications : le noyau dur des Mexicains qui collaborent également avec d'autres latino-américains pour remettre en cause les doctrines indigénistes de leur pays, la “filière Barth⁹” au Danemark, d'abord centrée sur les peuples du Grand Nord, et des Français et Anglais qui s'intéressent d'abord aux forêts amazoniennes. L'Eglise catholique d'autre part, à travers notamment la mouvance de la théologie de la libération, a joué un rôle central dans l'émergence d'un acteur indien en Amérique latine : elle a par exemple financé, au Mexique, le premier Congrès Indigène, en 1974, mais aussi les deux grandes réunions continentales (Barbados 1 en 1972 et Barbados 2 en 1977), qui constituent les principaux jalons de la remise en cause de la perspective intégrationniste et de la défense des identités indigènes. Bien que le financement des organisations indigènes en Amérique latine reste relativement obscur, il est évident que les fonds provenant d'Europe, et en particulier d'institutions comme le Conseil Mondial des Eglises, ont ici un rôle essentiel. Au-delà des flux financiers, ces anthropologues comme ces religieux ont eu une influence déterminante dans la diffusion d'une nouvelle perception des problèmes et de répertoires d'action, auprès d'organisations indigènes qu'ils ont souvent contribué à porter sur les fonds baptismaux. Il ont été également un accompagnateur de leurs stratégies transnationales de contournement des Etats.

Dès les années 1970, les experts-militants de la cause indigène, à travers leurs ONG spécialisées (IWGIA, Survival International, Cultural Survival) accompagnent son internationalisation en soutenant les rencontres entre organisations des différents pays, en soulignant les revendications communes et en opérant un travail de sensibilisation des opinions publiques du Nord et de leurs gouvernements. Ces ONG ont ainsi un rôle-clé dans la reprise de la thématique à l'ONU, puisqu'elles y organisent en 1977 la première conférence, puis opèrent un fort lobbying auprès de leurs gouvernements d'origine en faveur de l'avancée de la cause indigène, avant d'accompagner chacune des sessions du groupe de travail de l'ONU¹⁰. Ces ONG de soutien participent très activement aux campagnes de lobbying sur les Etats d'Amérique latine et d'autres continents en faveur de la reconnaissance de droits indigènes spécifiques. Dès le milieu des années 1990, dans un nouveau contexte international favorable au multiculturalisme, la plupart des constitutions des Etats latino-américains ont été modifiées dans ce sens et les droits territoriaux ont très rapidement progressé.

⁹ Voir notamment Françoise MORIN et Bernard SALADIN S'ANGLURE, « L'ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l'Arctique et de l'Amazonie », *Etudes/Inuit/Studies*, 1995, 19 (1), pp. 37-68.

¹⁰ Elles sont appuyées à partir des années 1990 par de petites ONG de plus en plus nombreuses qui facilitent les voyages et les séjours des dirigeants indigènes en Europe. Sur le fonctionnement de cette arène onusienne, voir Florence PASSY, « Supranational political opportunities as a channel of globalization of political conflicts. The case of the rights of indigenous peoples », dans DELLA PORTA Donatella, KRIESI Hanspeter et RUCHT Dieter, *Social Movements in a Globalizing World*, New York, San Martin Press, 1999, pp. 148-172. Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 1997.

A cet égard, le modèle le plus adéquat pour décrire cette action de collaboration et de lobbying multi-niveaux visant les organisations internationales, les « Etats-cibles » et les gouvernements locaux, est celui des « *transnational advocacy network* » présenté par Keck et Sikkink¹¹. Ce programme de recherche, issu des études internationales, est mieux adapté que celui des mouvements sociaux¹² à la spécificité de ces solidarités transnationales. En effet, l'internationalisation coupe de leurs bases ceux qui dirigent des stratégies de mobilisation collective, et la pression exercée est due à un réseau complexe de militants du Sud et du Nord, d'experts internationaux et même de fonctionnaires de certains Etats ou OIG¹³. Ce modèle permet donc d'analyser les répertoires d'action de ces mobilisations transnationales, de bien évaluer les raisons de leur éventuel impact institutionnel sur la politique mondiale, tant à travers la diffusion internationale de normes que grâce à leur influence sur les Etats par une mobilisation conjointe « par le haut et par le bas »¹⁴. En revanche, cette perspective ne va pas assez loin dans l'analyse du fonctionnement interne de ces solidarités transnationales, c'est pourquoi on propose ici d'insister sur l'évolution des alliances, et sur la lutte pour la définition du « problème indigène ».

2 – Evolution des alliances, instrumentalisations, et conflits sur la définition du « problème indigène ».

La notion de solidarité transnationale a été entendue dans le sens de collaboration entre organisations indigènes par-delà les frontières, puis dans le sens plus large de réseaux transnationaux de militants dans lesquels les acteurs non-indigènes ont un rôle crucial. L'approche doit être encore étendue pour permettre de rendre compte de l'influence du contexte institutionnel ainsi que de l'évolution des alliances stratégiques et des cibles de ces réseaux militants. La recherche d'efficacité dans l'action transnationale oblige à étudier comment la mise en scène de l'identité indigène, la définition même du « problème indigène » et les répertoires d'action peuvent évoluer suivant les époques et des pays. Pour comprendre la trajectoire d'ensemble de l'internationalisation de la cause indigène, il faut prendre en compte bien d'autres acteurs.

¹¹ Kathryn SIKKING & Margaret KECK, *Activists beyond borders...*, op. cit. p. 9 : « *Networks are forms of organization characterized by voluntary, reciprocal, and horizontal patterns of communication and exchange...* » et p. 9: les auteurs listent les participants possibles : centres de recherche et de défense transnationaux et nationaux, mouvements sociaux locaux, fondations, médias, église, syndicats, intellectuels, partie de OIG, partie des gouvernements et/ou parlements nationaux. Pour une bonne application de ce modèle à la thématique indigène: Alison BRYSK, *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford : Stanford University Press, 2000

¹² Jackie SMITH, Ron PAGNUCCO et Charles CHATFIELD. (Comps). *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1997. Puis élargi et renforcé dans : Donatela DELLA PORTA, Hanspeter KRIESI & Dieter RUCHT. (eds.), *Social movements in a globalizing world*. London: Macmillan, 1999. Pour une tentative de synthèse plus balancée entre le programme des « mouvements sociaux transnationaux » et des « advocacy networks », deux programmes de recherche qui ont en fait aussi de nombreux points communs et dont les membres ont aussi publié ensemble: Sidney TARROW, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, N° 38, 2000, p. 187-223.

¹³ D'autres acteurs sont actifs depuis les origines de ce réseau de soutien : certains diplomates (en particulier des pays scandinaves, dont le président de IWGIA), et certains fonctionnaires de l'ONU (Theo Van Boven, responsable Hollandais du Centre des Droits de l'Homme). Ils jouent aussi un grand rôle dans l'ouverture de leur organisme à la participation directe des organisations indigènes Voir également Françoise MORIN, « Vers une Déclaration universelle des droits des peuples autochtones », dans H. GIORDAN (ed.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris, Ed. Kimé, 1992, pp. 493-508

¹⁴ Alison BRYSK, « From Above and Below: Social Movements, the International System, and the Human Rights in Argentina », *Comparative Political Studies*, 26, (3), 1993, pp. 258-285.

La mobilisation sur des critères exclusivement ethniques n'avait par exemple rien d'évident, en particulier dans les pays andins, ou au Mexique, où le métissage était assez fort et où l'imaginaire national était en partie basé sur l'image du métis. Comme le note une militante indigène qui a vécu ce tournant de l'ethnicisation des revendications : pour des militants urbanisés et souvent formés à l'école marxiste et aux luttes paysannes, "*il n'a guère été facile de devenir des indiens*"¹⁵. La requalification du "problème indien" comme objet politique à part entière, l'idée de développer des stratégies spécifiquement indigènes, ne se sont imposées que très progressivement durant les années 1980, dans un pays comme le Mexique. Dans les pays d'Amérique latine, en particulier dans les régions andines et centre-américaines, la relation entre les nouvelles organisations indigènes et les organisations paysannes a été pavée de conflits et d'incompréhensions. Si les organisations amazoniennes ont plus facilement revendiqué leur indianité à cause de leur passé de relatif isolement, les autres dirigeants sont tous issus du mouvement paysan et leurs revendications économiques et politiques restent similaires à celles des autres paysans pauvres.

Le mouvement "500 ans de résistance", qui constitue un jalon important dans cette internationalisation de la cause indienne, est ainsi divisé durant toute sa période de préparation, entre 1990 et 1992 : faut-il intégrer les organisations paysannes ou organiser une mobilisation spécifiquement indigène¹⁶? Rigoberta Menchu, le prix Nobel, a elle-même été longtemps partagée entre les deux mouvances, populaire et indianiste¹⁷. Sans se *désolidariser* des luttes paysannes, les leaders indigènes ont changé d'alliance pour faire naître des acteurs spécifiquement indiens, avec des conséquences directes sur leurs stratégies transnationales. Dans les années 1990, le label identitaire indien est beaucoup plus payant que celui de paysan. L'ethnicisation des luttes est donc fortement liée à ces transformations des contextes nationaux et internationaux : les programmes ciblés "populations indigènes" se multiplient, et l'ethnicisation permet de multiplier aussi la captation de ressources internationales et d'ouvrir de nombreuses possibilités de voyages et de gratifications symboliques.

Cette utilisation stratégique des solidarités transnationales et internationales doit donc être perçue dans un contexte où des dirigeants indiens cherchent à s'insérer dans de nombreux champs qui sont déjà institutionnalisés. Le meilleur exemple en est le changement d'alliances auquel on assiste : conclues, à la fin des années 1980, avec les milieux de l'activisme pour les droits de l'homme, elles se portent massivement vers ceux de la défense de l'environnement au cours des années 1990. Ces alliances ont donc réorienté le problème indien; d'abord essentiellement défini par la lutte pour l'égalité des droits civiques; il se formule ensuite à travers le rôle spécifique qui incomberait aux populations indiennes dans la conservation de la nature. Ce passage est dû au fait que le champ environnemental est plus ouvert à la question indienne que celui des droits de l'Homme. A partir des luttes contre les "méga-projets de développement" de la Banque Mondiale, à partir des premiers contacts de la COICA et de la Conférence du Cercle Polaire avec les acteurs écologistes, et de l'intérêt pour les forêts tropicales durant les années 1980, les alliances ont été un formidable accélérateur de la promotion de la cause indienne. Ces premières alliances transnationales, en particulier entre les amazoniens et les écologistes nord-américains, ont immédiatement apporté des gains substantiels dans la lutte pour la reconnaissance des droits territoriaux, grâce à la légitimité de la cause de la conservation de la nature et de la puissance des acteurs qui la défendent au

¹⁵ Entretien avec Aracely Burgete C. y M., chercheuse CIESAS-Chiapas, le 24/08/01 à San Cristobal de la Casas, cofondatrice du Front Indépendant des Peuples Indigènes créé en 1987.

¹⁶ Problèmes évoqués par exemple dans les entretiens avec: Margarito Ruiz, Directeur Institut National Indigéniste - Chiapas, le 22/08/01 à San Cristobal de Las Casas.; et avec José del Val: Directeur de l'Institut Indigène Interaméricain. (III), le 03/08/01 à Mexico DF.

¹⁷ . Kay WARREN, *Indigenous Movements and Their Critics*, Princeton, Princeton University Press, 1998

niveau international¹⁸. Les arènes internationales environnementales, comme celle de la Convention de la Diversité Biologique, ont intégré les revendications indigènes et suscité une forte transformation des réseaux de soutien pour les peuples indigènes au niveau transnational (comme national et local¹⁹); les ONG de soutien spécifique dont on a parlé ne sont plus qu'un des éléments de ces réseaux.

Toutes les organisations indigènes n'ont cependant pas la même facilité pour capter l'intérêt des acteurs écologistes. A l'instar du mouvement zapatiste, qui a su créer son propre réseau de soutien transnational, les mouvements indiens continuent à chercher de nouveaux alliés, et on voit par exemple dans de nombreux pays, depuis 2000, des rapprochements s'instaurer avec les mobilisations altermondialistes.

A partir du moment où des collaborations se tissent entre acteurs dont les objectifs ultimes sont différents, la construction de solidarités transnationales est essentiellement stratégique. Même si certains principes normatifs peuvent être partagés, elle doit être perçue comme une instrumentalisation réciproque, car les acteurs internationaux ont aussi besoin de la légitimité indigène, comme cela a été particulièrement net pour les écologistes intervenant dans les pays du Sud, qui avaient besoin de mettre un visage humain sur leur défense des écosystèmes. Les problèmes de représentation se posent aussi très clairement dans le système de sélection des indigènes recevant des moyens d'aller aux réunions internationales. Les financeurs du Groupe de travail de l'ONU (fondations, organisations multilatérales, les petites ONG suisses qui appuient le groupe de travail) tendent en général à prendre des contacts avec certains dirigeants indigènes et à leur payer des voyages à de multiples réunions, sans chercher d'autre interlocuteur. Ce système de relations informelles se reproduit par facilité, pour éviter l'incertitude, et afin de réduire les coûts de sélection²⁰.

Cette multiplication des acteurs autour du problème indigène entraîne aussi des conflits croissants autour de la définition même du problème indigène : est-ce un problème de droits civiques, de lutte contre la pauvreté, de développement durable, de respect de la diversité culturelle? Ces opportunités transnationales variées tendent donc à rendre plus difficile le partage de valeurs et de projets communs dans les solidarités avec les peuples indigènes.

3 - Institutionnalisation: de la solidarité transnationale au “champ globalisé du problème indigène”

Comme le domaine de l'environnement ou du droit des femmes, celui des droits indigènes a connu durant les années 1990 une forte institutionnalisation internationale qui oblige à repenser son fonctionnement interne, en tant que pièce de la “politique mondiale”. Jusqu'au milieu des années 1990, le modèle des réseaux transnationaux de militants donnait une assez bonne image de l'ensemble des interactions entre acteurs travaillant autour du problème indigène. L'internationalisation a toutefois rendu le champ beaucoup plus complexe.

¹⁸ A partir de 1992, ces premières alliances se renforcent et s'institutionnalisent

¹⁹ Aujourd'hui, dans toute l'Amérique latine, au niveau local, les organisations jouent le double registre de l'ethnisation et de la défense de l'environnement. Entretien avec José Bengoa (anthropologue chilien, spécialiste des luttes indigènes et des arènes internationales, à Paris, le 09/06/03.

²⁰ Ce système nous a été rapporté par certains leaders indigènes et experts indigénistes (en particulier José DEL VAL, Directeur de l'Institut Indigéniste Interaméricain (I.I.I.), entretien du 17/05/2000), témoignage confirmé par l'étude des personnes présentes dans les réunions de la Banque Mondiale et des arènes environnementales (Cf. chapitre 8), et par l'étude des CV de plusieurs dirigeants indigènes.

D'une part, les pressions sur les Etats en faveur de la reconnaissance de ces droits ne sont plus le seul fait de réseaux transnationaux mais rassemblent à présent aussi des OIG comme la Banque Mondiale. Celle-ci a été un producteur et un diffuseur d'informations essentiel sur les problèmes indigènes. Elle considère cette tâche comme une de ses priorités, jouant un véritable rôle de « *teacher of norms* »²¹ auprès des Etats et des autres organisations internationales. Les agences des Nations Unies ont également intégré la thématique indigène à leur agenda, mais de manière plus discrète. L'institutionnalisation efface l'aspect exclusivement "transnational" et même "militant" des modes d'actions. L'étude interne de ce champ indigène auquel participe une grande quantité d'acteurs aux statuts hétérogènes montre que les divergences internes, en réalité, sont fortes. Les répertoires d'action, d'abord essentiellement contestataires, ne forment à présent qu'une partie des logiques du champ, puisque certains Etats et OIG participent activement à ce champ globalisé en développant des méthodes plus technocratiques.

D'autre part, on observe de manière générale une multiplication des acteurs du champ dont beaucoup sont issus d'autres domaines d'activité. Des experts du problème indigène ont accumulé un large corpus de connaissances sur "les peuples indigènes" du monde, dans de nombreuses disciplines, contribuant ainsi à forger l'objet qu'ils se donnaient pour étude²². L'institutionnalisation est perceptible à la fois dans les financements disponibles, les réunions internationales interagences²³, ainsi que dans la multiplication des normes internationales: l'environnement international est devenu beaucoup plus dense dans ce domaine, suivant l'expression de Risse-Kapen²⁴. La professionnalisation des dirigeants indigènes a son pendant dans celle du personnel des ONG de soutien ou même des fonctionnaires des OIG²⁵.

Afin de penser à la fois la collaboration, la socialisation commune et le conflit, on a donc choisi d'appeler "champs globalisés", les systèmes d'acteurs dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Des systèmes où la focalisation sur un problème commun et leurs interactions multiples tendent à mieux définir les acteurs dans la politique mondiale que les divisions

²¹ Seule la Banque Mondiale possède des principes internes obligatoires pour tous ses projets qui concernent des populations indigènes (« *biding-policy* »), avec sa Directive d'Opération 4.20 sur les peuples indigènes en 1991, (révisée en 2001 pour devenir OP 4.10). FINNEMORE Martha, « International Organisations as Teachers of Norms: the UNESCO and Science Policy », *International Organisation*, 47 (4), 1993, pp. 565- 597 Marta FINNEMORE. L'OD a été transformé en une Operational Policy 4.10 (au lieu de Operational Directive) après un long et mouvementé processus de discussion au sein de la Banque, et avec les organisations indigènes qui refusaient plusieurs formulations. La définition "d'indigène" y est très restrictive. Entretiens à Washington le 12/07/2002 avec Alfonso Zarzar, Spécialiste Indigenous peoples, LSSCE, Banque Mondiale et le 16/07/2002 avec Elena Castro, GEF/Banque Mondiale, composante sociale, LSSCE-BM. Pour une lecture de textes sur les différentes procédures de consultation sur cette Operative Policy (de statut supérieur à une OD), voir le site www.worldbank.org/essd

²² Les ONG de soutien spécifiquement ciblées "indigènes" se multiplient, alors que celles qui travaillaient dans le domaine du développement rural affichent une orientation ethnique. D'autres part, des ONG plus généralistes comme Oxfam et la Fondation Interaméricaine sont déjà depuis la fin des années 1980 des défenseurs de la thématique indigène grâce à des directeurs particulièrement sensibilisés à cette cause

²³ Par exemple: BM, OIT et RUTA, *Pueblos indígenas y cooperación internacional en América latina, Memoria de la tercera reunión inter-agencial sobre pueblos indígenas*, San José, Banque Mondiale, Organisation Internationale du Travail, Unité Régionale d'Assistance Technique, 2001.

²⁴ Thomas RISSE KAPEN, *Bringing the Transnational...*, *op. cit.* Il fait référence à la présence d'organisations, de lois, de conférences...

²⁵ Les trois ONG internationales d'appui présentées précédemment (IWGIA, Survival International et Cultural Survival), comme toutes les ONG au milieu des années 1990, ont connu une certaine professionnalisation et réorganisation de leurs sources de financement. L' IWGIA par exemple est devenue la plus importante avec douze permanents à temps plein. Voir IWGIA, Annual report, Copenhagen, IWGIA, 1999.

nationaux / internationaux, gouvernementaux / non-gouvernementaux, ou mêmes experts / militants.

- Les logiques sont loin de se cantonner à celles de la “souffrance à distance”²⁶, ou à la simple communalisation, et ressemblent plutôt à celle d’un champ de position où les individus partagent des ressources spécifiques du champ, (expertise, ressources juridiques et financières, possibilités de carrière).

- De plus en plus, l’ensemble des acteurs du champ dans les arènes nationales et internationales partagent une socialisation commune, comme l’illustrent les multiples liens informels qui peuvent exister entre fonctionnaires internationaux et nationaux, dirigeants d’ONG et dirigeants indigènes. L’étude des trajectoires militantes/professionnelles montrent que les individus passent de plus en plus d’un statut à un autre, et les sociabilités subsistent.

- En revanche, les acteurs du champ s’opposent sur les limites du champ (qui est un interlocuteur légitime?), et sur l’accès aux ressources et aux positions. Il existe même des conflits sur la définition du “problème indigène”, entre les mobilisations qui visent la reconnaissance de droits spécifiquement indiens, pouvant menacer l’ordre politique actuel ou la souveraineté territoriale des Etats, et des politiques publiques fortement internationalisées qui traitent simplement du “problème indien” au travers de programmes consacrés à la lutte contre la pauvreté, la protection de l’environnement ou la promotion de la diversité culturelle.

L’analyse des conflits internes et des impositions qui se cachent derrière la rhétorique de “l’horizontalité” ou de la “solidarité” fait en général défaut aux études sur les ONG et les réseaux militants. D’abord la construction d’une identité indigène au niveau mondial a eu tendance à privilégier certains traits de ce que serait “l’autochtonité”, en insistant sur certains aspects traditionnels et sur la spécificité de sa relation à la nature. L’application de la notion de peuples autochtones dans des contextes historiques très différents, comme ceux de l’Asie et l’Afrique, pose également nombre de problèmes²⁷. A l’ONU, la domination des organisations indigènes du Nord, d’Amérique du Nord en particulier, dont les dirigeants sont très bien formés, reste une caractéristique de l’arène onusienne, depuis sa fondation jusqu’à aujourd’hui, et elle est soulignée en privé par la plupart de ceux qui en connaissent les rouages²⁸. Selon un connaisseur du groupe de travail, dans les réseaux de solidarités indigènes, le clivage Nord-Sud correspond bien à « *des priorités complètement différentes...c’est clair (...) c’est pas forcément dans la conception des droits, c’est plutôt dans la formation des priorités d’action*²⁹ ». Dans l’accès aux ressources et aux OIG, les premiers arrivés tentent de maintenir leur position, ainsi que leur définition du référentiel sectoriel.

²⁶ Luc Boltanski, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993.

²⁷ Benedict KINGSBURY, « Indigenous Peoples in International Law : A Constructivist Approach to the Asian Controversy », *American Journal of International Law*, July 1998, 92 (3), pp. 414-457. Le groupe de travail de l’ONU possède donc déjà une large histoire qui met en valeur un élargissement progressif de la représentation au niveau mondial, à partir d’un noyau américain qui conserve officieusement un rôle pivot, et à partir de réseaux de soutien qui réunissent experts-militants travaillant du côté des ONG ou des Etats. Analyse confirmée dans les entretiens avec : Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, chercheur spécialiste de la question autochtone internationale, le 13/05/2003 à Genève, et avec : Arnaud JOUVE, Journaliste Radio France Internationale, spécialiste environnement et peuples autochtones, le 17/06/2003 à Paris.

²⁸ Entretien avec : Gonzalo OVIEDO, WWF, Coordinateur du programme "Indigenous Peoples and Conservation", le 28/09/2000 à Gland, Suisse ; avec : Françoise MORIN (GRAL Toulouse), anthropologue spécialiste de l’Amazonie et de l’Arctique, le 18/07/2002 à Paris ; avec : Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, cité, et avec Arnaud JOUVE, cité.

²⁹ Entretien avec Gonzalo OVIEDO, cité.

Ces luttes internes se déroulent au sein même de chaque organisation nationale³⁰. Les conflits internes aux organisations ont été attisés par ces contacts internationaux, mais aussi par les nouveaux postes officiels, surtout dans les pays où des postes électifs sont réservés aux indigènes, comme en Colombie³¹. Au Mexique, pays dont les organisations indigènes indépendantes étaient d'ailleurs très peu représentées dans les arènes internationales avant 1994, les puissants réseaux transnationaux de solidarité de l'EZLN ont tendu à occulter les forts conflits qui existent entre les diverses organisations indigènes pour la représentation nationale.

Conclusion

A en juger par ces effets sur les politiques des Etats et des OIG, les premières solidarités transnationales entre organisations indigènes et acteurs qui les soutiennent ont eu un réel pouvoir de persuasion et d'incitation. Aujourd'hui cependant, la dimension proprement transnationale et militante n'est plus qu'une des logiques d'action de ce qui est devenu un champ globalisé où se confrontent des acteurs de différents statuts. La notion de « champ globalisé », dont on a ici tracé rapidement quelques grandes lignes, semble alors plus appropriée. Ce fonctionnement se retrouve dans les cas d'institutionnalisation internationale d'autres thématiques militantes, comme le montre par exemple une comparaison entre les logiques d'action qui gouvernent aujourd'hui le champ indigène et celui de la protection de l'environnement³².

Cela permet de montrer combien les solidarités pour la défense des peuples indigènes se sont diversifiées, depuis leur naissance dans les années 1970, jusqu'à constituer un champ d'activité international dont les interactions sont fondées sur des motifs multiples et où les conflits internes doivent être pris en compte.

³⁰ Par exemple il est bien connu que certains leaders andins régulièrement présents au groupe de travail habitent en Suisse depuis plus de dix ans. Les nouvelles ressources rendues disponibles par ces stratégies d'internationalisation des carrières de dirigeants indigènes créent donc des phénomènes nouveaux, qui aiguïssent encore les problèmes causés par la transformation rapide des structures politiques indigènes et de leurs systèmes de représentation. La croissante réflexivité qui caractérise les organisations indiennes engagées de longue date dans les interactions transnationales, et la fluidité des vécus identitaires des dirigeants rendent de plus en plus complexes les procédures de "représentation" et de "participation" basées sur la catégorie indigènes. Voir : Víctor MONTEJO, « The Multiplicity of Mayan Voices; Mayan Leadership and the Politics of Self Representation », dans Kay WAREN et Jean JACKSON, *Indigenous Movements, Self-Representation...*, op. cit., pp. 123-148 ; et Lara R. GRAHAM, « How Should an Indian Speak? Amazonian Indians and the Symbolic Politics of Language in the Global Public Sphere », dans Kay WAREN et Jean JACKSON, *Indigenous Movements...ibid.*, pp. 181-228.

³¹ Sur ce type de conflit en Colombie, voir Virginie LAURENT, *Stratégies, pratiques et discours politiques indiens en Colombie*, Document de l'ERSIPAL 1999-N°2, Paris, IHEAL, 1999.

³² David Dumoulin, *Les politiques de conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien, une étude transnationale depuis le Mexique*, Thèse de Doctorat en Science Politique de l'IEP Paris sous la direction de Guy Hermet. Soutenance le 18 novembre 2003.