

Impacts de la Déclaration des droits des peuples autochtones en Amérique latine

FRANÇOISE MORIN¹

Professeure émérite Université Lyon 2

Membre associée du CIÉRA

Résumé : L'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par 143 pays, en 2007, était une grande victoire symbolique, obtenue après 30 ans de mobilisation et de travail des représentants autochtones au sein des instances onusiennes. Dix ans plus tard, on constate que l'application de cette Déclaration reste trop normative et ne change guère la situation très précaire des peuples autochtones. Pour le montrer, je m'appuie sur des exemples latino-américains en étudiant les avancées sur les plan constitutionnels, législatifs et juridiques, ainsi que la formation de gouvernements autochtones autonomes. Mais je souligne surtout le manque de volonté politique des divers gouvernements, étant à l'origine de nombreux blocages dans l'application de cette Déclaration, en particulier des articles concernant leurs droits aux terres, aux territoires et aux ressources naturelles.

Mots-clés : Impact de la DNUDPA, Amérique latine, recensement, affirmation identitaire autochtone, exploitation des ressources minières et pétrolières.

Le 13 septembre 2007 l'Assemblée générale de l'ONU adoptait la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. 143 pays avaient voté pour, 4 contre et 11 s'étaient abstenus. Le secrétaire général de l'ONU, Monsieur Ban Ki-moon, avait alors souligné que l'adoption de cette déclaration était « un triomphe pour les peuples autochtones du monde entier ». Elle marquait, selon lui, « un moment historique où les États membres de l'ONU et les peuples autochtones avaient réconcilié leurs histoires douloureuses et décidé d'avancer ensemble sur le chemin des droits de l'homme, de la justice et du développement pour tous »².

L'adoption de cette déclaration était, en effet, une grande victoire symbolique pour les peuples autochtones, une victoire obtenue après 30 ans de mobilisation et de travail au sein de deux instances onusiennes: le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) créé en 1982 et celui plus spécialisé sur le projet de la déclaration (GTPD) créé en 1995.

¹ Après l'obtention d'un doctorat en anthropologie en 1973 à l'Université Paris V-Sorbonne, Françoise Morin a enseigné l'anthropologie à l'Université de Toulouse-le-Mirail de 1974 à 2003, puis à l'Université Lumière-Lyon 2, de 2003 à 2007. Nommée professeure émérite en 2007 de l'Université Lumière-Lyon 2, elle est également professeure associée à l'Université Laval depuis 1991. Ses recherches ont commencé en Amérique latine auprès des Shipibo-Konibo de l'Amazonie péruvienne où elle s'intéressait à leur résilience face aux pressions, pendant trois siècles, de divers agents économiques et religieux. Dans les années 1980-1990, elle a étudié les revendications identitaires et territoriales, ainsi que la formation d'organisations politiques autochtones de la forêt péruvienne et plus largement de l'Amazonie. Parallèlement, elle analyse, depuis 1984, la reconnaissance internationale des droits des peuples autochtones dans les instances onusiennes, en particulier l'élaboration de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et son application depuis 2007.

² Voir : www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/Statement-SG-IDWIP-2007.pdf

Le 25 avril 2017, pendant la 16e session de l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones qui réunit chaque année près d'un millier de représentants autochtones, les autorités onusiennes célébrèrent le 10ème anniversaire de l'adoption de cette Déclaration.



Célébration du 10ème anniversaire de la Déclaration sur les Droits des peuples autochtones à l'ONU en 2017.
Photo : Françoise Morin

Cette photo fut prise au moment où Evo Morales, premier président autochtone bolivien, d'origine aymara, faisait son intervention. On peut noter que les places réservées aux États sont pour la plupart inoccupées, ce qui traduit leur manque d'intérêt pour cette célébration et peut-être les difficultés rencontrées pour appliquer cette Déclaration dans leur contexte national.

Il est important de préciser que, par rapport à tous les instruments onusiens, cette Déclaration a un caractère unique et ceci pour deux raisons principales :

- D'abord, elle résulte d'un long travail collectif : les représentants autochtones, les experts de l'ONU et les délégués des États ont élaboré ensemble les 46 articles de ce texte. Grâce à cette participation, les autochtones sont devenus des sujets et non des objets de droit international (Sambo Dorough 2009).
- Ensuite, en participant à l'élaboration de cette Déclaration, les autochtones ont permis une nouvelle compréhension des droits de l'homme, en particulier celle de droits collectifs sur les terres et ressources naturelles (Anaya 2009).

Mais comme l'avait écrit en 2009 Rodolfo Stavenhagen (premier Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones), « l'adoption de cette déclaration marquait la fin d'un cycle d'une grande importance historique tout en ouvrant un autre cycle, celui de son application au niveau national » (Stavenhagen 2009). Ce nouveau cycle devait partir du global pour revenir au national et en fin

de compte, au local.

Qu'en est-il en 2017 ? Certains États continuent à nier l'existence de peuples autochtones dans leur pays comme la Chine ou le Vietnam³, d'autres au contraire ont changé leurs constitutions pour y faire figurer les droits des peuples autochtones comme la Bolivie et l'Équateur.

Mais comme le déclara le 10 août 2017 à la Radio des Nations Unies Albert Barumé, président du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, « les efforts fournis par les États ont été essentiellement normatifs. Cela n'a pas encore changé la vie des peuples autochtones. Dix ans après, ils continuent de vivre dans une situation des droits de l'homme d'une précarité extrême » (Barumé 2017).

Pour illustrer ce constat, j'ai choisi d'étudier l'impact de la Déclaration des droits des peuples autochtones en Amérique latine dans un certain nombre de pays. Les réflexions que je présente ici sont le fruit d'une longue participation aux instances onusiennes : le Groupe de Travail sur les Populations Autochtones de 1984 à 2002, le Groupe de Travail sur le Projet de la Déclaration de 1995 à 2006, l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones depuis sa création en 2002 et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones depuis 2007. De nombreuses missions sur le terrain depuis 1966 au Pérou ainsi qu'un contact quotidien avec des réseaux autochtones latino-américains nourrissent une lecture des réalités autochtones sur le long terme qui me permet de mesurer certaines avancées comme aussi certains blocages rencontrés dans l'application de cette Déclaration.

Les Avancées

Affirmation identitaire dans les recensements depuis 2010

Dans les recensements des années 1980-1990, la moitié des pays latino-américains ne se préoccupaient pas de quantifier les populations autochtones⁴. Et parmi ceux qui le faisaient, seuls les critères linguistiques étaient retenus. Au début du XXI^{ème} siècle on assiste à un grand changement puisque 16 des 19 pays latino-américains font des recensements dans lequel ils cherchent à identifier les populations autochtones. Pour cela, ils introduisent le critère de l'auto-identification dans le formulaire du recensement, ce qui est cohérent avec leur politique de reconnaissance des droits des peuples autochtones adoptée depuis 2007. Il en résulte une augmentation significative des populations autochtones. La Commission Économique pour l'Amérique latine (CEPAL) avait estimé que 30 millions de personnes autochtones vivaient en 2000 en Amérique latine ; les résultats des recensements en 2010 révèlent une augmentation de 49,3% en 10 ans, ce qui est considérable puisque, pour la même période, le reste de la population latino-américaine n'a augmenté que de 13,1%. Pour les experts de la CEPAL (2014), cette « récupération démographique » n'obéit pas seulement à une dynamique démographique des peuples autochtones mais aussi à l'apport du critère de l'auto-identification, introduit dans les derniers

³ Pour la position de ces deux pays, voir *El Mundo indígena*, IWGIA, Copenhague, 2017.

⁴ Toutes les données de ce paragraphe peuvent être consultées dans le document de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine) publié en 2014 (voir bibliographie), en particulier le chapitre 2 : « Construcción de la demografía de los pueblos indígenas : la relevancia de contar », pp. 39-52.

recensements. À partir de ces recensements réalisés en 2010, la CEPAL estime qu'il y a 45 millions de personnes autochtones, représentant un peu moins de 10% de la population totale de l'Amérique latine (CEPAL 2014).

Comment l'adoption de la Déclaration a-t-elle contribué à renforcer l'identité des Autochtones en Amérique latine ?

En participant activement et pendant de nombreuses années aux travaux onusiens sur l'élaboration de la Déclaration, les leaders Autochtones ont peu à peu acquis une image positive d'eux-mêmes. Ils y ont appris qu'ils faisaient partie d'une grande communauté internationale autochtone de 370 millions de personnes réparties dans 77 États et ils se sont battus pour faire reconnaître leurs droits en tant que peuples (Morin 2005). Hier les Indiens avaient honte de leur indianité, aujourd'hui ils sont fiers de dire qu'ils sont Autochtones, originaires de telle ou telle communauté. Pour comprendre ce renversement identitaire, je citerai le cas des Shipibo-Konibo d'Amazonie péruvienne dont je suis le développement politique depuis plus de cinquante ans.

En 1966, lors de mon premier séjour dans plusieurs de leurs communautés sur les bords de l'Ucayali, je fus témoin de nombreuses interactions avec des métis au cours desquelles ces Indiens évitaient de déclarer leur identité ethnique car ils craignaient en retour des paroles et des pratiques discriminatoires. Il faut dire qu'une politique ethnocidaire était en marche et les missionnaires évangélistes y avaient largement contribué (Morin 1972). Dans les années 1970-1980, les Shipibo-Konibo comme d'autres groupes autochtones d'Amazonie péruvienne prirent conscience de la situation coloniale dont ils étaient victimes et commencèrent à s'organiser sur le plan régional puis national pour revendiquer leurs droits (Morin 1992b). À plusieurs reprises, des leaders Shipibo-Konibo sont venus à l'ONU, comme en 1990 où l'un des leurs, représentant l'organisation nationale, l'*Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana* (AIDSESP, Association interethnique du développement de la forêt péruvienne), présenta la situation autochtone, particulièrement préoccupante à l'époque, en Amazonie péruvienne et participa aux discussions de différents articles de la Déclaration en cours d'élaboration (Morin 1992a). Aujourd'hui, les Shipibo-Konibo sont fiers de leur identité ethnique et n'ont pas peur de défiler dans les rues de Pucallpa, la capitale régionale, vêtus de leurs costumes traditionnels, pour dénoncer des paroles discriminantes à leur égard prononcées par un membre du Congrès, Carlos Tubino, et lui demander des excuses. Cette affirmation de leur identité culturelle, c'est une des avancées de cette dynamique politique qui s'est traduite en 2007 par l'adoption de la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones.

Les recensements latino-américains qui ont intégré le critère d'auto-identification appliquent l'article 33 de la déclaration :

« les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent ».

Cet article se réfère à un droit collectif qui permet aux Autochtones de s'identifier individuellement comme appartenant à tel ou tel peuple. En octobre-novembre 2017, le Pérou organisait

un recensement national en utilisant pour la première fois le critère d'auto-identification ; les leaders d'AIDSESEP ont demandé aux responsables autochtones des organisations régionales amazoniennes de se mobiliser pour collaborer avec les équipes du recensement. Ils leur demandaient en particulier de veiller à ce que l'auto-identification soit bien respectée et que l'agent recenseur n'impose pas sa propre interprétation à partir d'une couleur de peau ou d'un phénotype (Servindi 2017c). De son côté, le député du Congrès, Richard Arce, invita toute la population quechua à s'identifier avec fierté lors de ce recensement national, car il était important, disait-il, que « l'État péruvien sache qui nous sommes, combien nous sommes et où nous sommes pour appliquer de façon adéquate et efficace les politiques publiques pour les peuples autochtones » (Servindi 2017b).

Impacts de la Déclaration sur le plan constitutionnel

A la fin des années 1980, dans un contexte de modernisation et de retour à des institutions plus démocratiques après de longues années de dictature ou de guerre civile, plusieurs pays d'Amérique latine connurent des changements constitutionnels importants. Pour Cletus Gregor Barié (2003), une douzaine d'entre eux (Argentine, Brésil, Colombie, Equateur, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou et Vénézuéla) représentait une sorte d'avant-garde des droits autochtones constitutionnels en ce sens que tous les pays, d'une manière ou d'une autre, acceptaient et protégeaient l'identité ethnique de leurs minorités. Le multiculturalisme constitutionnel se diffusait à partir des expériences du Guatemala en 1986 et du Nicaragua en 1987 et une plus grande participation des organisations autochtones dans les Assemblées Constituantes participait à ces changements.

Après 2007, plusieurs pays d'Amérique latine ont procédé à de nouvelles réformes constitutionnelles qui tenaient compte des droits des peuples autochtones tels que stipulés dans la Déclaration. Pour présenter ces changements, je m'appuie sur les rapports présentés par l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones (IPQA) et par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA) en 2017 à l'ONU. Ces rapports inventorient les mesures prises pour mettre en œuvre la Déclaration pendant la période 2007-2017. Le texte de José Aylwin (2017) sur « l'impact de la déclaration en Amérique latine : dix ans après » complète ces rapports en apportant des données plus précises sur ce continent.

Voici une synthèse de ces changements constitutionnels :

- En 2008 la Constitution de l'Équateur crée un État interculturel, plurinationnel et plurilingue. Elle reconnaît 21 droits aux peuples autochtones notamment la propriété collective de leurs terres (art. 57), leur autonomie dans l'administration des circonscriptions territoriales autochtones (art. 60), le droit de consultation libre, préalable et éclairé concernant l'exploitation des ressources situées sur les terres qu'ils occupent traditionnellement (art. 57). Elle garantit le droit des peuples autochtones d'apprendre dans leur propre langue et dans le cadre d'un système éducatif interculturel et bilingue.
- En 2009, la Constitution de l'État plurinationnel de Bolivie reconnaît le droit des peuples autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie (art. 2). Elle reconnaît aussi les systèmes juridiques autochtones, la propriété collective et la gestion autonome des terres autochtones (art. 2

et 30). Les peuples autochtones doivent être consultés pour toute mesure législative les concernant y compris l'exploitation des ressources (art. 30).

Ces deux Constitutions bolivienne et équatorienne ont également introduit des principes philosophiques des peuples andins comme la notion de *buen vivir* (« bien vivre »). Conçu comme une valeur morale dans la Constitution bolivienne, comme un droit dans celle d'Équateur, ce principe propose une sortie du modèle extractiviste en prônant une relation harmonieuse avec la nature (Morin à paraître). Edouardo Gudynas (2011) estime que la Constitution équatorienne va plus loin que celle de Bolivie car elle précise davantage le droit du « Bien-vivre » et reconnaît les droits de la Nature. La Constitution bolivienne reste très ambiguë sur ce plan puisque les articles 9 et 355 demandent à l'État de stimuler l'industrialisation et la commercialisation des ressources naturelles tout en préservant l'environnement pour le « Bien vivre » des générations présentes et futures.

- En 2014, le Costa Rica, a réformé sa Constitution afin de reconnaître le caractère multiethnique et plurinational du pays et accorder des garanties pour la préservation des langues autochtones. La même année, le Salvador a modifié sa propre Constitution pour reconnaître les peuples autochtones et promouvoir leur identité (IPQA, 2017).
- Quant au Mexique, c'est en 2015 qu'il modifia sa Constitution de 1917 en intégrant plusieurs références aux droits autochtones comme leur droit à l'autodétermination par l'exercice autonome d'une administration interne. Il reconnut aussi la nécessité de consulter les autochtones lors de plans de développement nationaux et locaux et réitéra l'importance d'une éducation interculturelle bilingue (IPQA 2017).
- Enfin le Nicaragua a également réformé sa Constitution afin de reconnaître l'autonomie politico-administrative, sociale et culturelle des peuples autochtones et des communautés ethniques de la Côte Atlantique ainsi que leurs cultures, langues et religions. Elle leur garantit aussi la jouissance des bénéfices tirés de leurs ressources naturelles et l'élection de leurs autorités (art. 180).

Impacts de la Déclaration sur le plan législatif

Sur le plan législatif des avancées significatives peuvent être relevées depuis 2007 dans plusieurs pays. Elles proviennent de législateurs qui promulguent de nouvelles lois inspirées par la Déclaration (Alwyn 2017, IPQA 2017). Par exemple :

- En Bolivie, fut votée en 2007 une loi (n° 3897) qui incorporait dans la législation nationale le texte de la déclaration sur les droits des peuples autochtones.
- Au Pérou, une loi (n° 29785) sur la consultation préalable des peuples autochtones sur des mesures administratives ou législatives les concernant a été votée en 2010. Mais lors de l'élaboration en 2012 du règlement d'application, les peuples autochtones ont critiqué d'une part, le fait qu'ils n'avaient pas été conviés à l'élaboration de cette loi et, d'autre part, qu'elle ne prenait pas en compte leur droit au consentement sur des projets d'exploitations minière, pétrolière, et forestière ni sur les déplacements de populations.

- En Équateur, une Loi organique sur les Terres Rurales et Territoires Ancestraux fut votée en 2016. Tout en garantissant aux peuples autochtones la possession de ces territoires comme le stipule l'article 26 de la Déclaration, cette nouvelle loi équatorienne ne traite pas de la restitution de territoires ancestraux comme le précise l'article 28 de cette même Déclaration.
- Au Chili, deux projets de loi ont été envoyés en 2016 au Congrès : l'un, sur la création d'un Ministère des Peuples autochtones qui aurait pour objectif de mettre en œuvre une nouvelle politique nationale pour les peuples autochtones ; et l'autre, sur la création d'un Conseil National Autochtone constitué de 15 conseillers élus par les peuples autochtones qui auraient pour tâche l'approbation de la politique nationale pour les autochtones. Ces deux projets ont été approuvés en janvier 2018 par le Sénat chilien mais, à notre connaissance ils n'ont pas encore été mis en application.

Impacts de la Déclaration sur le plan juridique

Des avancées significatives peuvent être relevées depuis 2007 sur le plan juridique. Elles proviennent de juges qui utilisent des articles de la déclaration pour promouvoir les droits autochtones (Alwyn 2017) comme par exemple :

- Au Belize en Amérique Centrale, la Cour Suprême invoqua en octobre 2007 la déclaration pour donner raison à une communauté Maya dans un litige territorial avec une institution non autochtone⁵.
- Au Chili, en 2009 la Cour Suprême invoqua l'article 29 de la déclaration qui traite des droits relatifs à la conservation et à la protection de l'environnement dans un procès mettant en cause une compagnie forestière dont les activités avaient impacté les zones humides (wetlands) d'une communauté Mapuche⁶.
- En Colombie, en 2011 la Cour Constitutionnelle a rappelé que l'État ne doit pas seulement consulter mais aussi obtenir le consentement préalable, libre et informé à propos des projets affectant les terres et territoires autochtones. Ainsi l'exécution de trois projets qui affectaient le peuple autochtone Embera Katío (la construction d'une route, l'interconnexion électrique binationale Colombie-Panama et une concession minière) a été suspendue tant que les consultations n'avaient pas été réalisées ainsi que le consentement obtenu⁷.

Plus généralement, on constate que dans les litiges concernant la délimitation et l'octroi de territoires, la restitution de terres, les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles et leur droit de

⁵ *Aurelio Cal et al vs. The Attorney General of Belize et al*, Tribunal Supremo de Belice, Denuncias N°171 y 172 (2007).

⁶ Corte de Apelaciones de Temuco. Fallo de Recurso de Protección, autos 1773-2008, de fecha 16 de septiembre de 2009, *Francisca Linconao con Forestal Palermo*.

⁷ Corte Constitucional Colombia, Sentencia N° T-129, 3 de marzo del 2011.

participer aux bénéfices dérivés de l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire, les juges font appel à la Déclaration.

Enfin des mécanismes régionaux des droits de l'homme tel que le Système Interaméricain des droits de l'homme ont tenu compte de la Déclaration. Comme par exemple :

- Dans le cas du peuple Saramaka contre l'État du Surinam en 2007. Après avoir qualifié les Saramaka (descendants d'anciens esclaves marrons) comme peuple tribal ayant les mêmes caractéristiques et les mêmes droits qu'un peuple autochtone, la Cour Interaméricaine des droits de l'homme a condamné le Surinam pour violation de plusieurs articles de la Déclaration dont le non-respect du droit à la consultation préalable dans une affaire d'exploitation forestière sur le territoire Saramaka⁸.
- Dans le cas des Kichwa de Sarayaku contre l'État équatorien en 2012. Cet État a été déclaré responsable de violation des droits à la propriété collective de la communauté kichwa de Sarayaku. L'État équatorien avait, en effet, accordé une concession d'exploitation à une entreprise pétrolière argentine sur le territoire de cette communauté sans respecter le droit à la consultation préalable⁹. Dans cet arrêt historique, la Cour Interaméricaine des droits de l'homme a conclu que l'obligation des États de se concerter avec les peuples autochtones était désormais un principe général du droit international¹⁰.

Cette décision concernant les Kichwa de Sarayaku eut un impact la même année (2012) sur la Cour Suprême de Mexico dans l'affaire de l'Aqueduc Independencia. Elle ordonna à l'État mexicain de consulter le peuple Yaqui pour savoir si la construction de cet aqueduc, qui devait amener l'eau de la rivière Yaqui à la ville d'Hermosillo, causerait un dommage irréversible. Dans l'affirmative, la construction devait être stoppée. Dans ce cas, les juges se sont aussi référés à l'article 19 de la Déclaration sur Le droit à la consultation préalable.

Constitution de gouvernements autochtones autonomes

Dans les années 1960-1970 au Pérou comme en Bolivie, les communautés autochtones se sont réunies pour former des fédérations ethniques et ainsi mieux se défendre face aux politiques étatique d'assimilation. Depuis quelques années, certains peuples autochtones cherchent à utiliser les articles 3 et 4 de la Déclaration pour constituer des gouvernements autonomes. Ainsi, en novembre 2015, s'est constitué le Gouvernement Territorial Autonome de la Nation Wampis (GTANW) qui regroupe 28 communautés avec une population totale de 15.300 habitants. La Nation Wampis a même acquis en 2017 une souveraineté juridictionnelle sur leur territoire de 1.300.000 hectares situés dans les régions du Loreto et de l'Amazonas, au nord-ouest de l'Amazonie péruvienne. C'est le premier gouvernement autochtone autonome au Pérou¹¹. La Nation Wampis a fait ce choix politique pour protéger son territoire, constitué

⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, arrêt du 28 novembre 2007.

⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, arrêt du 27 juin 2012.

¹⁰ Voir Rapport IPQA référence E/C.19/2017/4 p.9.

¹¹ Voir : www.iwgia.org/en/peru/3265-wampis-nation-peru

d'une zone de grande biodiversité et de forêt primaire, et menacé par des activités minières et pétrolières. Elle refuse le type de développement qu'on lui impose et qui se solde par une grande pauvreté. Elle veut reprendre en main le contrôle de leur destin commun et pour cela, s'organiser en tant que nation de façon autonome et sur la base de leur territoire ancestral.

Lors d'une réunion d'experts sur la Déclaration des droits des peuples autochtones à l'ONU en janvier 2018, un délégué Wampis, Shapiom Noningo, expliqua comment ils avaient peu à peu construit ce gouvernement autonome qui avait pour support juridique les articles 3 et 4 de la Déclaration, les articles 6 et 7 de la Convention 169 de l'OIT et l'article 89 de la Constitution péruvienne qui reconnaît l'autonomie des communautés indigènes. Sur la base de cet article, les communautés Wampis ont décidé de céder une partie de leur souveraineté autonome à une institution qui les représenterait, le Gouvernement Territorial Autonome de la Nation Wampis (Noningo 2018). Selon J.C. Díaz Zanelli (2017), la constitution de ce gouvernement autonome n'implique aucune menace pour l'indivisibilité du territoire de l'État péruvien mais l'oblige à reconnaître leur indépendance à l'intérieur des frontières nationales. Par ailleurs, il apporte à cette nation autochtone l'autonomie territoriale et la reconnaissance historique de sa présence en Amazonie.

Ce modèle de gouvernement autonome Wampis a inspiré d'autres peuples autochtones d'Amazonie péruvienne tels que les Kandozi et les Chapra qui ont annoncé des projets similaires. Une autre forme de gouvernement autochtone autonome existe en Bolivie. En 2009, la municipalité Guarani Charagua a approuvé, par référendum, son statut d'«autonomie autochtone » tel que défini par la nouvelle Constitution votée par le gouvernement d'Evo Morales.

Blocages

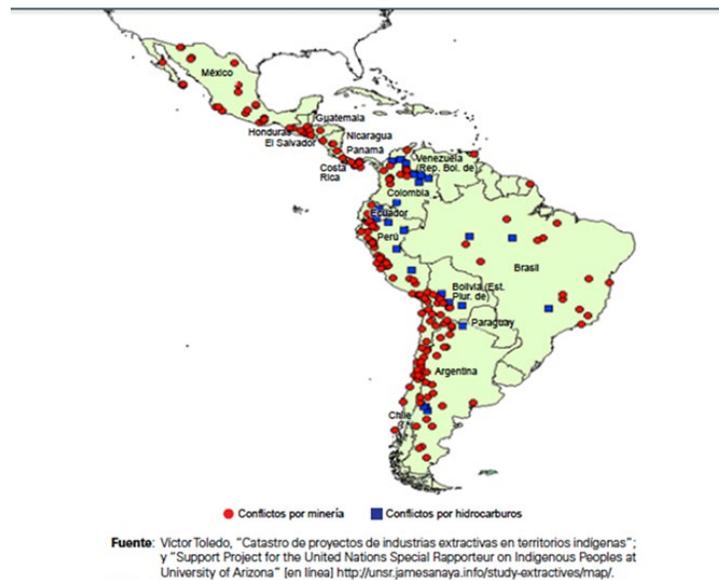
Ces quelques exemples montrent que l'application de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones avance en Amérique latine mais surtout au niveau normatif. Il reste beaucoup à faire pour voir les objectifs de la Déclaration devenir une réalité comme je vais le montrer.

Luis Macas, leader historique du peuple kichwa, lauréat du Prix Goldman pour l'environnement et président de la principale organisation autochtone en Équateur (la CONAIE) a déclaré en séance plénière, le 25 avril 2017, lors de la célébration du 10^{ème} anniversaire de la Déclaration à l'ONU que « les États et les gouvernements n'ont pas la volonté politique d'appliquer la Déclaration comme les peuples autochtones l'expérimentent quotidiennement dans leurs territoires ».

L'application de toutes ces lois et de tous ces dispositifs constitutionnels, présentés dans la première partie de cet article, rencontre, en effet, de nombreux obstacles sur le terrain, en particulier dans le domaine de la gouvernance des ressources naturelles qui restent contrôlée par l'État.

Ce domaine de la gouvernance correspond à 7 articles de la Déclaration (articles 26 à 32) qui précisent les droits des peuples autochtones sur les terres, les territoires et les ressources naturelles. L'article 32 qui porte sur leur droit au consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres et territoires, pose d'énormes problèmes car il n'est pas respecté par les États.

L'explosion des activités minières et pétrolières dans plusieurs pays d'Amérique latine est à l'origine de nombreux conflits car ces projets miniers ne respectent pas les droits des peuples autochtones.



Les conflits miniers et pétroliers en Amérique Latine en 2014. Carte : CEPAL 2014.

Cette carte (Figure 2) publiée par la CEPAL (2014) souligne par des points rouges les conflits miniers et par des carrés bleus les conflits pétroliers. L'observatoire des conflits miniers en Amérique latine en a recensé 217 en 2014. Trois pays, le Pérou (39), le Mexique (37) et le Chili (36) représentent à eux seuls la moitié des conflits. Cette situation de forte conflictualité est une conséquence directe de la multiplication des investissements dans les territoires des communautés indigènes de ces différents pays. Ces investissements ont conduit à de graves violations des droits des peuples autochtones qui engendrent toute une série de conflits.

La CEPAL (2014) en a recensé les principaux facteurs :

- L'inexistence d'une sauvegarde légale des droits des peuples autochtones sur les terres, eaux et ressources naturelles;
- La dégradation des lieux sacrés des peuples autochtones ;
- L'inexistence d'une évaluation indépendante de l'impact environnemental, social et économique des projets extractifs ;
- L'absence de consultation des peuples autochtones avant d'accorder des concessions ou d'autoriser l'exécution de projets extractifs ;
- L'exclusion des peuples autochtones à la participation des bénéfices occasionnés par l'exploitation de ressources sur leurs territoires ;
- La criminalisation de la protestation sociale autochtone face à des projets d'investissement qui affectent leurs droits et territoires.

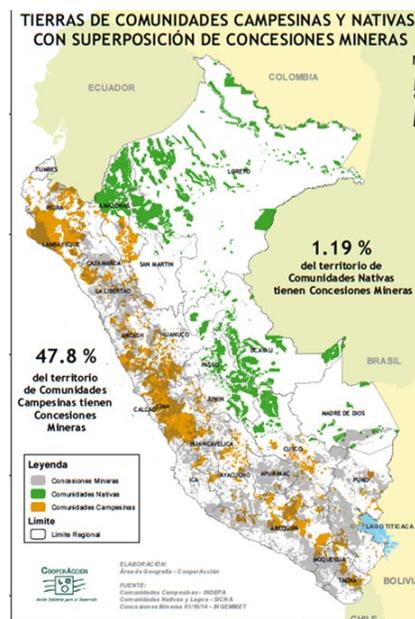
Victoria Tauli Corpuz, Rapporteur Spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, a souligné dans son dernier rapport de 2016 pour le Conseil des droits de l'homme que

« [L]es États mènent des politiques axées sur l'exploitation des ressources énergétiques et minérales, principalement situées sur les territoires des peuples autochtones. Les institutions gouvernementales responsables de l'application de ces politiques considèrent que ces terres et ressources peuvent être exploitées sans réserve et encouragent activement ces activités d'exploitation afin de générer des entrées de capitaux » (Tauli Corpuz 2016).

Je prendrai l'exemple du Pérou et du Brésil, deux pays emblématiques de ce type de politiques qui bloquent l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en Amérique latine.

Le Pérou

La carte ci-dessous (Figure 3) montre la superposition des concessions minières (en couleur grise) avec les territoires de nombreuses communautés autochtones. En jaune ce sont les communautés andines peuplées de Quechuas et Aymaras et en vert les communautés autochtones amazoniennes. Celles-ci sont surtout affectées dans le sud de l'espace amazonien, celui du Madre de Dios.



La superposition des concessions minières et des territoires autochtones au Pérou. Carte: Cooper Accion 2016.

La carte suivante (Figure 4) montre la superposition des concessions pétrolières et des territoires des communautés autochtones en Amazonie péruvienne. Celles-ci sont figurées en vert et les découpages bordés de rouge représentent les lots attribués par le gouvernement aux sociétés pétrolières. 80% de l'Amazonie péruvienne est ainsi découpée en concessions pour l'exploitation pétrolière sans que les communautés autochtones soient consultées. Ce sont pourtant elles qui souffrent de la pollution des rivières lorsque des fuites de pétrole détruisent leurs ressources alimentaires.



Superposition des concessions pétrolières et des territoires autochtones en Amazonie péruvienne. Carte : IBC 2016.

Ces communautés autochtones sont souvent dépourvues de titres de propriété et sont d'autant plus vulnérables pour défendre leurs droits fonciers. Ainsi en Amazonie péruvienne, il y a 2009 communautés autochtones (*comunidades nativas*) dont 1/3 (soit plus précisément 644) n'est pas titularisé. Pour les communautés andines (*comunidades campesinas*), il y en a 6020 dont 1 sur 6 n'a pas de titre de propriété.

Ces données proviennent de recherches publiées en 2016 par une ONG, l'Institut du Bien Commun (*Instituto del Bien Común*). On ne dispose, en effet, au Pérou d'aucune donnée officielle sur les communautés autochtones ni d'aucune carte cadastrale qui puisse les visibiliser.

Cette situation reflète une volonté politique des divers gouvernements qui, depuis 1993, ont développé un marché des terres rurales en utilisant plusieurs moyens comme :

- Arrêter la titularisation des communautés autochtones ;
- Favoriser la parcellisation interne des communautés ;
- Et exproprier certains secteurs des territoires communaux considérés en état d'abandon.

Cette politique s'intensifia avec l'approbation par le Congrès en juillet 2014 de la loi 30230 portant sur la promotion et la dynamisation de l'investissement dans le pays. Elle représente la plus grande menace pour les communautés autochtones et le droit à la propriété privée de leurs terres collectives. Car cette loi établit des procédures spéciales qui pourraient permettre au gouvernement de supprimer ou d'annuler les droits fonciers des peuples autochtones lorsque des projets de développement à grande échelle sont prévus.

Cette politique, en contradiction avec l'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones par le Pérou en 2007, traduit en réalité une volonté gouvernementale, celui de « faire disparaître les communautés autochtones » selon Ricardo Smith, Directeur de l'*Instituto del Bien Común* (Smith 2016). « C'est le véritable problème de fond qui explique, selon lui, pourquoi on n'arrive pas à faire titulariser

les communautés autochtones et pourquoi les divers gouvernements cherchent par divers moyens à affaiblir la sécurité juridique de leurs territoires ».

Bien que la loi 30230 ait été jugée anticonstitutionnelle puisque, depuis 1920, la Constitution du Pérou certifie le droit à la propriété privée des terres collectives des communautés, un Décret Législatif de mars 2017 (DL 1333) crée tout un mécanisme pour faciliter l'accès à ces territoires publics ou privés dans le but de développer des projets d'investissement d'intérêt national. Ce mécanisme, dont le sigle est l'APIP en espagnol, pourra rectifier les titres de propriété et prévoir même le déplacement de populations si nécessaire. Comme le souligne Roger Rumrill (2017), grand connaisseur de l'espace amazonien, « depuis longtemps on sait que le 'besoin public et l'intérêt national' ne sont pas les intérêts et les besoins des populations autochtones, mais ceux des grandes entreprises et d'un État presque toujours au service de ceux-ci ».

Le Brésil

Le Brésil est un autre exemple de ces politiques extractivistes qui violent les droits des peuples autochtones. Un article publié en 2017 par un collectif d'anthropologues brésiliens montre bien comment les peuples autochtones sont piégés par la crise politique actuelle (Carneiro da Cunha *et al.* 2017). Les données de cet article documentent ici notre propos.

Avec Michel Temer qui devient Président de la République le 31 août 2016 et la montée en puissance des « *ruralistas* », parlementaires faisant valoir les intérêts des grands propriétaires fonciers, très impliqués dans l'élevage bovin extensif et dans la culture du soja, la situation des peuples autochtones est particulièrement vulnérable.

Grâce à leur pouvoir économique, ces « *ruralistas* » ont accru leur pouvoir politique. Ils représentent 228 voix à la Chambre des Députés qui en compte 513 et ils ont deux puissants alliés : les parlementaires pentecôtistes et ceux qui défendent le droit au port d'arme. Ils forment ensemble le front BBB, c'est-à-dire le Front du Bœuf, de la Bible et de la Balle. Michel Temer est soutenu par ce front moyennant les concessions qu'il accepte de leur faire. En 2016, il intensifie une politique de déforestation commencée par la Présidente destituée Dilma Rousseff. Cette coupe de 8.000 km² de la forêt amazonienne répond en réalité à la pression des « *ruralistas* » qui obligent également Temer à prendre un des leurs, Blairo Maggi, dénommé « le roi du soja », comme ministre de l'Agriculture. Cette dépendance vis-à-vis des « *ruralistas* » s'accroît en 2017 lorsque Michel Temer est impliqué dans une affaire de corruption. Sa mise en accusation demandée par le Procureur général doit être approuvée par la Chambre des Députés. Là encore, les « *ruralistas* » sont présents pour lui éviter un procès. Le Président Temer est donc sous la coupe de ces grands propriétaires fonciers pour qui la démarcation des terres autochtones représente un obstacle à l'avancement de l'agro-industrie. Il n'est donc pas étonnant qu'aucun décret d'homologation pour les propositions de démarcations n'ait été signé par le président actuel.

En outre, un certain nombre de mesures ont été prises à la Chambre et au Sénat qui affectent les communautés autochtones, mesures soutenues par les « *ruralistas* ». Comme par exemple, la proposition d'amendement à la Constitution (PEC) 215/2000, qui vise à transférer de l'exécutif à l'Assemblée

législative le pouvoir d'approuver les terres autochtones et de ratifier ou d'examiner les démarcations déjà approuvées. Le groupe ruraliste présente également un projet de loi en juillet 2017 pour réduire les droits indigènes et dissoudre la FUNAI (Fondation Nationale de l'Indien) créée en 1967 et dont la mission est de protéger les terres traditionnellement habitées et utilisées par les communautés indiennes. Elle doit aussi s'assurer du respect de leurs droits conformément à la Constitution brésilienne et au Statut de l'Indien. Ils réussirent à faire baisser son budget de 40% si bien que la FUNAI ne peut plus assurer tous ses services de protection, en particulier ceux de l'Unité de Coordination Générale des Indiens Isolés créée en 1987 par Sydney Possuelo. La suppression de cette unité de veille est à l'origine d'un massacre de 10 indiens en isolement volontaire dans la vallée du Javari à la frontière du Pérou, de la Colombie et du Brésil, au mois d'août 2017. Alors que ces Indiens isolés cherchaient des œufs de tortue au bord de la rivière Javari, ils furent tués par un groupe de chercheurs d'or illégaux qui se vantèrent ensuite de leur méfait (Servindi 2017a).

Plus globalement ce front ruraliste veut remettre en cause les droits des Autochtones à leurs terres qui sont inscrits dans tous les textes constitutionnels brésiliens depuis 1934. Seuls les Autochtones, se trouvant dans leurs territoires le jour de la promulgation de la Constitution de 1988 peuvent, selon eux, bénéficier de la reconnaissance de leurs droits à la terre.

Tout cela s'inscrit dans une stratégie plus large visant à lever les obstacles qui limitent l'accès des spéculateurs fonciers, des propriétaires terriens, des bucherons clandestins et des compagnies minières aux territoires et aux ressources naturelles, en particulier en Amazonie.

Avec l'élection de Jair Bolsonaro comme président de la République fédérative du Brésil le 28 octobre 2018, cette stratégie va réussir. Cet homme politique de droite est en effet pour l'intégration forcée des Autochtones dans la société brésilienne et contre la politique de démarcation des terres par le pouvoir exécutif. Les réserves indiennes sont pour lui un frein à l'industrie agro-alimentaire. Bolsonaro engage donc un démantèlement de la politique indigéniste, issue de la Constitution fédérale de 1988, en faisant voter deux textes législatifs les 1^{er} et 2 janvier 2019. Le premier modifie la tutelle administrative de la FUNAI qui passe du Ministère de la Justice au Ministère de la Femme, de la Famille et des Droits de l'homme, ce qui supprime certaines de ses compétences visant à protéger les droits des autochtones, notamment le droit de démarcation de leurs terres.

Le second texte sépare la gestion des communautés indiennes qui est confiée au Ministère de la Femme, de la Famille et des Droits de l'homme, de celle de leurs territoires qui relève du Ministère de l'Agriculture dont le but institutionnel est de promouvoir les politiques agro-industrielles. Cette mesure législative va donc provoquer de graves conflits puisque ceux qui représentent l'industrie agroalimentaire sont contre les droits territoriaux des Autochtones et les processus de démarcation de leurs terres.

Autre expression des blocages

Les blocages à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones se manifestent aussi par une forte hausse de la criminalisation des défenseurs des droits de l'homme parmi les peuples autochtones en Amérique latine.

Dans son rapport pour le 10^{ème} anniversaire de la déclaration, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA 2017) souligna une augmentation très préoccupante du nombre d'assassinats de représentants autochtones défendant leurs droits. Sur 281 défenseurs des droits de l'homme assassinés en 2016 dans 25 pays, près de la moitié défendaient leurs droits autochtones sur la terre et l'environnement. C'est une augmentation très alarmante si l'on compare avec les 185 assassinés en 2015 et 130 en 2014. Une grande majorité de ces assassinats ont lieu en Asie et en Amérique latine. Rappelons ici la figure de Berta Caceres, une femme leader du peuple Lenca au Honduras, assassinée en 2016 parce qu'elle protestait contre le projet hydroélectrique Agua Zarca¹².

Outre ces assassinats, les autochtones qui défendent leurs droits territoriaux sont souvent violentés, harcelés, voire emprisonnés. Face à cette situation très préoccupante, la députée quechua Tania Pariona Tarqui, lors du 10^{ème} anniversaire de la Déclaration le 25 avril 2017 à l'ONU, demanda à l'État péruvien de garantir des mécanismes de protection pour les défenseurs des droits de l'homme, des droits territoriaux et environnementaux qui font face à des procédures judiciaires et des violences commises par des exploitations minières. Elle cita l'exemple de Maxima Acuña de Chaupe qui vit avec sa famille sur les hautes terres de la région de Cajamarca et qui affronte depuis 2011 les agents de Newmont Mining Corporation cherchant à l'intimider par la violence pour étendre leurs opérations d'extraction d'or.

Conclusion

Les données présentées ici montrent que dix ans après son adoption, l'application en Amérique latine de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones avance dans plusieurs pays mais de façon trop normative. La création du Gouvernement Territorial Autonome de la Nation Wampis démontre que les outils onusiens peuvent servir à construire une souveraineté autochtone à l'intérieur d'un État comme le Pérou. Il faudra étudier sur le long terme la gestion de cette nouvelle souveraineté face aux projets des industries extractives.

Il reste que l'application des droits autochtones relatifs aux terres, aux territoires et aux ressources naturelles rencontre de multiples blocages et l'on constate même dans les deux pays choisis comme exemple, le Pérou et le Brésil, une régression des droits autochtones en matière de propriété collective acquise pourtant depuis des décennies. Cette régression traduit une volonté politique de détruire les communautés autochtones en raison de deux visions du développement qui s'affrontent :

- Celle des États qui considèrent la nature comme un « magasin de marchandises » inépuisable, et qui perçoivent l'extractivisme comme la source de financement qui mène au développement. Les droits des peuples autochtones représentent alors un obstacle pour ces politiques étatiques d'où les régressions juridiques signalées ;
- Celle des peuples autochtones qui ont une conception biocentrique de la nature dont l'homme fait partie et qui proposent le « *buen vivir* » comme alternative au développement destructeur de la planète mis en œuvre par les États (Morin à paraître)

¹² Voir le rapport de Victoria Tauli Corpuz, Rapporteur Spécial sur les droits des Peuples autochtones et sa visite au Honduras : A/HRC/33/42/Add.2 (21 July 2016).

Références

Aideseop, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/10/2017/aideseop-exige-garantizar-la-aplicacion-de-los-censos-en-zonas-rurales>, consulté le 28/10/17.

ALWYN, José, 2017, « El impacto de la declaración en América latina : 10 años después », in *El mundo indígena 2017*, Copenhague : IWGIA, pp. 23-32.

ANAYA, James, 2009, « The Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era » in Claire Charters et R. Stavenhagen, *Making the Declaration Work*, Copenhague : IWGIA, pp. 184-198.

ARCE, Richard, 2017, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/19/10/2017/congresista-richard-arce-nosotros-somos-quechuas>, consulté le 22/10/2017.

BARIÉ, Cletus Gregor, 2003, *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina : un panorama*, La Paz : Abya Yala.

CARNEIRO DA CUNHA Manuela *et al.*, 2017, « Indigenous peoples boxed in by Brazil's political crisis », *HAU : Journal of Ethnographic Theory*, 7 (2) : 403-426.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina), 2014, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago : CEPAL.

DIAZ ZANELLI, José Carlos, 2017, « Pérou », *Le Monde Autochtone 2017* : <https://gitpa.org>.

GUDYNAS, Eduardo, <http://www.alainet.org/publica/462.phtml>, consulté le 13 décembre 2012.

MORIN, Françoise, 1972, « Les Shipibo, trois siècles d'ethnocide » in Robert Jaulin, *De l'Ethnocide*, Paris : UGE, pp. 177-187.

-----, 1992a, « Les premiers congrès Shipibo-Conibo dans le contexte politique et religieux des années 60-70 », *Journal de la Société des Américanistes*, LXXVIII-II : 59-77.

-----, 1992b, « Revendications et Stratégies politiques des Organisations Indigènes Amazoniennes », *Cahiers d'Amérique Latine*, Vol. 16 (1-2) : 5-19.

-----, 2005, « L'ONU comme creuset de l'autochtonie », *Parcours Anthropologiques* (Lyon, France), N°5 : 35-42.

-----, (à paraître), « Le « Bien Vivre comme alternative des peuples autochtones au développement destructeur de notre planète » in Thomas de Koninck, *La responsabilité de protéger. Ecologie et dignité*, Québec : Presses de l'Université Laval.

NONINGO, Shapiom, 2018, « Las rutas hacia la autonomía indígena: El caso de la Nación Wampis y su Gobierno Territorial Autónomo GTANW », *Servindi*.

RUMRRILL, Róger, 2017, « PPK y la neolatifundización de la Amazonía », *Servindi*.

SAMBO DOROUGH, Dalee, 2009, « The Significance of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and its future implementation », in Claire Charters and R. Stavenhagen, *Making the Declaration Work*, Copenhague : IWGIA, pp. 264-278.

Servindi, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/12/09/2017/ministerio-publico-de-brasil-investiga-masacre-de-indigenas-no>, consulté le 14 septembre 2017.

-----, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/19/10/2017/congresista-richard-arce-nosotros-somos-quechuas>, consulté le 20 octobre 2017.

-----, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/10/2017/aidesep-exige-garantizar-la-aplicacion-de-los-censos-en-zonas-rurales>, consulté le 27 octobre 2017.

SMITH, Ricardo, 2016, « Hay sectores que quieren desaparecer a las comunidades », *Servindi*.

STAVENHAGEN, Roberto, 2009, « Making the Declaration Work », in Claire Charters and R. Stavenhagen, *Making the Declaration Work*, Copenhagen : IWGIA, pp. 352-371.

Documents onusiens consultés :

IINSTANCE PERMANENTE SUR LES QUESTIONS AUTOCHTONES, 2017, *Dixième anniversaire de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : mesures prises pour mettre en œuvre la Déclaration E/C.19/2017/4*, New York : Nations Unies.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, EXPERT MECHANISM ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES, 2017, *Ten years of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : good practices and lessons learned, 2007-2017 A/HRC/EMRIP/2017/CRP.2*, New York : Nations Unies.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2016, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her visit to Honduras A/HRC/33/42/Add.2*, New York : Nations Unies.

Organisation des Nations Unies, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf, consulté le 3 décembre 2018.

_____, <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docupdates/Statement-SG-IDWIP-2007.pdf>, consulté le 3 décembre 2018.