

Pedro Marimán Quemenedo

Au Chili, la législation nationale¹ reconnaît neuf peuples autochtones (pueblos indígenas) les Aymaras; les Lickanantay; les Quechuas; les collas et les diaguitas, qui vivent dans les vallées et sur l'altiplano andin au nord; les Rapa Nui sur l'île polynésienne Te Pito ou Te Henua (Ile de Pâques); les Mapuche del Wallmapu Dans le sud pluvieux; ainsi que les Kawashkar et les Yamanas, des canaux de Patagonie australe. 1.188.340 personnes s'auto identifient comme appartenant ou descendant de l'un ou l'autre de ces peuples, ce qui représente 7% de la population totale du pays². Le Chili a voté l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones en 2007 et le 15 septembre 2008, il a ratifié la Convention 169 de l'OIT.

2010 est resté dans la conscience collective comme une année tragique qui a mis à l'épreuve la capacité du pays à renaître de ses propres cendres. Le tremblement de terre et le tsunami du 27 février ont touché la zone la plus densément peuplée du territoire. Cela a occasionné la perte de près de 600 vies humaines, sans proportion aucune avec l'amplitude du phénomène ni avec les dommages matériels qui ont affecté plus de 1.000 kilomètres dans la région de l'Araucanie, ou Wallmapu, la patrie des Mapuche. En plus de son coût en vie humaine, 500 mille Chiliens et Chiliennes (y compris des autochtones) sont tombé(e)s en dessous du seuil de pauvreté en raison du tremblement de terre, ce qui a augmenté la tendance générale à la paupérisation qui était déjà annoncée par l'enquête CASEN de 2009. Cette enquête – présentée en mai – a reflété l'augmentation importante des indicateurs de pauvreté chez les autochtones et les Chilien(ne)s entre 2006 et 2009, au moment précis où le pays obtenait justement les meilleures recettes en raison de l'augmentation du prix du cuivre sur les marchés internationaux. Cette mise en évidence de l'injustice de la distribution de la richesse interne s'ajoute à la maigreur des résultats en termes de respect des droits humains, puisqu'aucune réforme juridique n'a été effectuée en vue de garantir l'exercice des droits humains, et que les politiques publiques envers les peuples autochtones ont été calquées sur les standards et recommandations des organismes internationaux.

Politiques autochtones: Nouveau gouvernement, anciennes pratiques

En mars 2010, le candidat de la Coalition pour le Changement, Sebastián Piñera, est devenu président. C'était la première fois depuis 1958 que la droite politique participait au gouvernement suite à une élection démocratique. Son programme en matière de peuples autochtones a montré son intention de poursuivre les politiques que la présidente Bachelet a mises en œuvre dans la dernière phase de son mandat. C'est à ce moment qu'a été abandonnée la relation formelle entre politiques et droits autochtones et, dans le cas des Mapuche, les efforts se sont concentrés sur la lutte contre la pauvreté, la prévention des conflits et les réformes institutionnelles. Le passage du "Pacte Social pour la Multiculturalité" de Bachelet, vers le "Plan Araucanía" de Piñera, s'est produit avant le changement de gouvernement et a dévoilé un accord politique sur la transition³.

La nomination, par ce nouveau gouvernement, de hauts fonctionnaires publics liés à la direction et aux politiques publiques envers les peuples autochtones, et qui avaient auparavant mis en doute l'adhésion du Chili aux outils du droit international visant à sauvegarder ces mêmes peuples autochtones (Sebastián Donoso, chargé des affaires "autochtones"⁴ et Felipe Larraín, nouveau ministre des finances⁵), a rendu possible un enlisement, voire une marche arrière dans le développement des politiques internes en lien avec l'exercice de ces droits.

L'administration du "*Fondo de Tierras*" par la CONADI a montré que ces craintes étaient loin d'être infondées. Sous la houlette d'un directeur d'origine mapuche, lui-même directement sous la tutelle de Sebastián Donoso, du Ministère du Secrétariat General du Gouvernement, la CONADI a connu en 2010 son pire exercice depuis sa création en 1993. Sur un budget annuel de près de 158 millions de dollars, dont 98 millions alloués au, "*Fondo de Tierras*" la CONADI a dû rétrocéder près de 100 millions de dollars⁶ au fisc en raison de son échec dans l'exécution de ses projets, montant dont la majeure part correspondait aux fonds destinés à l'achat de terres.

Cette gestion catastrophique ne peut s'expliquer seulement par le biais de la négligence administrative mais reflète un changement de paradigme dans les politiques des terres, changement dont les effets tangibles ont été remarqués dans les rapports du 12^e Concours de subside pour l'acquisition des terres en 2010⁷. Son article 8 a donné lieu à une mauvaise interprétation du critère d'égalité qui mettait en regard les fonds disponibles pour les familles qui postulaient séparément et ceux des familles qui avaient postulé de manière collective. Pareille décision a affecté en particulier les communautés qui postulaient par le biais de l'article 20, alinéa b, de la Loi autochtone de 1993, car elle a diminué leur capacité financière d'acquérir des domaines qui avaient été

usurpé ou des terres ancestrales. De cette manière, les subsides d'achat de terres ont vu leur objectif passer de l'optique de réparation et d'exercice des droits autochtones, à celui d'acquisition de terres productives. L'application de ce critère financier a limité les possibilités pour les communautés de récupérer leurs terres ancestrales, ce qui a principalement affecté 115 communautés mapuche avec lesquelles l'État avait trouvé un compromis pour l'acquisition de terres, un processus qui devait se terminer à la fin de 2010.



Grèves de la faim: les réformes de la justice martiale et de la loi antiterroriste.

En juillet, 34 Mapuche accusés d'infractions à la loi antiterroriste en raison de participation à des protestations ont décidé d'initier une grève de la faim pour attirer l'attention publique sur le manque de preuves sur les faits qui leurs ont été imputés. Dans certains cas, une seule et même personne s'est vue jugée par les tribunaux militaires pour voies de fait envers des policiers, alors que la justice civile l'inclupait sous la loi antiterroriste.

Les nombreuses manifestations publiques de soutien à leurs revendications et la préoccupation internationale au sujet de leur situation judiciaire et conditions humanitaires ont contraint le gouvernement à ouvrir un processus de négociation qui a débouché sur un accord avec les grévistes le 1^{er} octobre. Se réclamant de principes démocratiques, de l'ordre judiciaire interne, des normes du droit international sur les droits humains et de la Convention 169, cet accord obligeait le gouvernement à « *renoncer à toutes les accusations pour terrorisme et de remettre ces actions dans le cadre pénal ordinaire⁸* » et à soumettre au Congrès national « *des réformes du Code de Justice Militaire afin que les civils soient jugés par des tribunaux ordinaires, en évitant ainsi un double jugement [et] en adéquation avec le principe du procès dû⁹* ». Afin de mettre un terme au double procès, le Congrès a reçu au mois d'octobre une initiative de l'Exécutif et accepté une loi qui modifie partiellement la compétence pénale militaire, en excluant de sa juridiction les civils et les mineurs (Boletín legislativo 7203-02). Ainsi, et selon un régime transitoire prévu par la même loi, les antécédents de toutes les affaires de la justice militaire impliquant des Mapuche devaient être remises à la justice ordinaire dans un délai maximal de 60 jours à partir de son entrée en vigueur.

Bien que dans son Message de présentation du projet de loi, le président ait annoncé son objectif d'introduire des modifications « en accord avec les normes internationales » il était évident qu'il n'avait pas pris en considération le jugement de la Cour interaméricaine des Droits humains de 2005, dans le Palamara Iribarne contre le Chili, jugement qui obligeait l'État chilien à adapter dans un laps de temps raisonnable son ordre juridique interne aux standards internationaux. Cela imposait à la justice militaire de limiter sa juridiction « aux délits de fonction perpétrés par des militaires en service actif¹⁰ ». Si ce projet de loi exclut les civils inculpés (y compris les Mapuche) de la justice militaire et transfère leurs cas à la justice ordinaire, elle maintient en revanche « les compétences de la juridiction militaire pénale en regard des fonctionnaires [en uniforme] accusés de détentions illégales, de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'homicides¹¹ » contre des civils, raisons pour lesquelles la loi en projet est loin de respecter les standards internationaux de droits humains et de respecter la sentence de la CIDH.

D'autre part, le texte de l'accord qui a mis fin à la grève de la faim de la majorité des accusés mapuche obligeait aussi le gouvernement à renoncer aux accusations de délits terroristes et de les reformuler dans le cadre des normes du droit pénal commun. Au Chili, selon la loi antiterroriste, les délits communs contre la propriété, comme l'incendie intentionnel ou les déprédations envers les véhicules et les machines constituent un délit terroriste si les juges estiment qu'ils ont été commis dans le but de terroriser la population. Selon le INDH (c'est qui, en clair), l'un des éléments les plus controversés de ce projet de loi a été la protection du droit à la propriété, en particulier en regard des délits d'incendie de constructions inhabitées, tel que décrit dans le code pénal. Ce débat trouve son origine dans la révision des cas en suspens devant les tribunaux de Cañete et de Lautaro, dans lesquels 16 Mapuche sont accusés d'incendie terroriste, alors que 32 autres ont été mis en examen pour délit d'incendie commun¹².

En complément du compromis du gouvernement de renoncer aux accusations de délits terroristes, le Diario Oficial a publié le 8 octobre 2010 la Ley N° 20.467, qui modifie la loi antiterroriste. Dans les grandes lignes, cette réforme élimine la présomption d'objectifs terroristes d'un délit par la simple relation avec les moyens employés (par exemple l'usage d'artefacts incendiaires), relation qui dorénavant devra être prouvée. Elle interdit aussi d'appliquer les procédures de la loi antiterroriste aux mineurs de moins de 18 ans, auquel cas il conviendra d'appliquer les procédures et les remises de peine de la loi sur la responsabilité pénale juvénile (*Ley de Responsabilidad Penal Juvenil*) et une disposition qui permet à la défense d'interroger directement les témoins et dénonciateurs masqués. Cette modification par contre n'a pas exclu les témoins masqués (anonymes) dans les jugements antiterroristes, une pratique qui limite sérieusement les droits dans lesdits procès.

Elle maintient aussi le régime d'extension du délai de privation de liberté et la possibilité de décréter d'autres mesures préventives à titre exceptionnel comme la réclusion dans des lieux spéciaux, la restriction des visites, l'interception des communications de la personne privée de liberté et le délai de maintien du secret des enquêtes de six mois.

Si la réforme a été saluée pour ses aspects positifs, la loi antiterroriste maintient des normes qui l'éloignent des standards internationaux des droits humains et mettent en question son efficacité par rapport à son objectif de requalifier les délits imputés aux Mapuche, car elle n'évite pas le caractère discrétionnaire de son application dans les cas actuels et futurs.

Violence policière et violation des droits à Rapa Nui (Ile de Pâques)

L'île de Rapa Nui (*Te Pito* ou *Te Henua* – le nombril du monde – dans la langue de ses habitants) est situé en Polynésie, à 3.800 kilomètres des côtes sud-américaines. Le peuple Rapa Nui a conclu un accord volontaire avec l'État du Chili en 1888, qui, selon la version des Rapa Nui, leur réservait les terres ancestrales. Contrevenant à ces dispositions, l'État a inscrit en 1933 les terres de l'île comme « fiscales » conformément à l'article 590 du code civil, qui traite des terres « sans propriétaires ».

Au milieu de 2010, des groupes de familles rapa nui ont initié un processus d'occupation pacifique des édifices publics et privés comme moyen de pression en vue d'exiger du gouvernement la reconnaissance de leurs droits de propriété ancestraux sur les terres qui soutiennent ces constructions et sur tout le territoire de l'île qui leur appartient par droit ancestral. En réaction à cette mobilisation sociale des clans, le gouvernement a institué un groupe de travail chargé d'aborder ces demandes, y compris la situation des terres occupées, les problèmes d'immigration, l'élaboration d'un plan de développement et le statut de territoire spécial de l'île. Les représentants des clans ont critiqué le manque de consistance de cette proposition dans le domaine des demandes territoriales, et l'absence de procédés de consultation conformes à la législation en vigueur, en particulier en regard des dispositions de la Convention 169 de l'OIT.

Parallèlement, le gouvernement a choisi de faire usage de la force pour mettre fin à l'occupation des immeubles revendiqués, y compris l'expulsion de l'hôtel Hanga Roa, occupé par le clan Hito Rangi. Pareilles mesures ont été prise le 7 septembre, un jour avant la constitution formelle du groupe de travail. Lors d'une autre expulsion, le 3 décembre, de nombreux insulaires ont été blessés, certains avec des impacts de plomb. Finalement, le 29 décembre un groupe de 70 insulaires qui protestaient sur la place Riro Kainga ont été expulsés par une centaine de policiers armés jusqu'aux dents, qui ont frappé une vingtaine de personnes, y compris des femmes et des enfants¹³.

Dans ce contexte, le 16 décembre, au cours d'audiences de deux procès devant le tribunal de l'île de Pâque le ministère public a inculpé cinq membres du clan Tuko Tuki de délits d'usurpation pacifique et de violation du moratoire. Les délits mentionnés auraient été dénoncés par des fonctionnaires du Ministerio de Obras Públicas (MOP) qui habitent des immeubles placés dans des territoires ancestraux revendiqués par le clan et qui sont en discussion dans le groupe de travail proposé par le vice-président de la République.

Les actions des policiers, du ministère public et des juges pour procéder aux expulsions au mépris des garanties fondamentales et sous l'apparence de la légalité ont généré de la méfiance chez les Rapa Nui qui, bien qu'ayant respecté les résolutions judiciaires à leur encontre et présenté leurs doléances au groupe de travail implantées par le gouvernement, ont dénoncé les menaces et l'usage

immodéré de la force de la part des autorités.

Le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, a manifesté sa préoccupation face aux mesures d'expulsion et aux violents affrontements, recommandant au gouvernement « que la présence policière en l'île n'excède pas le strict nécessaire et soit proportionnel au besoin de garantir la sécurité de ses habitants¹⁴ ». Il l'a aussi exhorté à déployer un maximum d'efforts pour implanter un dialogue en toute bonne foi avec les représentants rapa nui au sujet des problèmes de fond, étant donné qu'il « est particulièrement pressant de garantir de manière effective le droit des Rapa Nui sur leurs terres ancestrales, basée sur leur propriété coutumière, en accord avec la Convention 169 de l'OIT, ratifiée par le Chili ».

Peuples autochtones et ressources naturelles: la situation au nord du pays

Sur la base de l'adoption de législations spécifiques qui régulent l'exploitation et la gestion des ressources naturelles – garanties par un système de concessions privées protégée par le droit de propriété – l'État a permis l'expansion de l'économie globalisée aux territoires autochtones, en appuyant systématiquement le nombreux projets d'investissement de particuliers ou en mettant sur pied de grands projets publics situés dans des territoires autochtones au mépris de la volonté des communautés qui y habitent. Cela a eu pour conséquence de graves séquelles sociales, culturelles et environnementales.

Au nord, les communautés autochtones lickanantay, quechuas et aymaras sur les rives du fleuve Loa ont souffert de la monopolisation du droit des eaux en faveur d'entreprises d'eau potable et de compagnies minières. Le groupe des communautés autochtones riveraines administre 34% des droits des eaux, alors que 36% sont en mains des entreprises d'eau potable et 30% au nom de l'industrie minière.

Les grands projets d'investissement minier projetés dans le bassin inaugurent un accroissement de la population dans les centres urbains et augmentent la pression sur les ressources hydriques, ce qui aura probablement un impact négatif sur les communautés autochtones.

D'autre part, l'État a favorisé l'expansion massive de projets d'exploitation géothermique dans les territoires autochtones du Nord afin de satisfaire la demande en énergie générée par l'accroissement de l'industrie minière. La loi 19.657 sur les Concessions d'Énergie géothermique prévoit la privatisation des ressources, garantie les droits de concessionnaires par le biais du droit à la propriété. La loi classifie aussi 20 sites d'eaux thermales, propriété ancestrale d'autochtones, comme « sources probables d'énergie géothermique ». En 2009, un seul acte a rendu licite 20 concessions, dont 15 compromettaient des territoires et des ressources hydriques autochtones, sans que les communautés

concernées aient été consultées et même contre leur volonté. En 2010, 90 concessions géothermiques entrent en discussion, en majorité dans des territoires autochtones.

Dans le sud du pays la zone de Sollipulli, qui comprend diverses communautés de la cordillère araucanienne, a été déclarée zone d'exploitation géothermique, ce qui affecte près de 17 communautés mapuche et une aire protégée (Reserva Nacional Villarrica). Comme dans le nord, cette déclaration a été réalisée sans aucune des consultations prévues par la Convention 169. Les communautés affectées ont initié des actions administratives et judiciaires pour défendre leurs droits territoriaux, mais à ce jour en vain.

Les grands projets miniers ont aussi un impact sur les réserves en eau non renouvelables, comme les glaciers. Le mégaprojet aurifère de Pascua Lama, exécuté par CMN Nevada Ltda. (filiale de la Barrick Gold Corporation) dans les territoires ancestraux de la communauté Diaguita de Huascoaltinos, a suscité de nombreuses critiques en raison de ses dimensions et de ses impacts qui prévoient la disparition des principales sources d'eau contenues dans les glaciers de la cordillère (Estrecho, Toro I et II, Esperanza et Guanaco), étant donné que le projet minier se trouve sous la superficie de la glace. D'autre part, cela cause la contamination des aquifères qui sont des affluents de ces glaciers (Río El Estrecho y Chollay), ce qui affecte les communautés en aval.

L'approbation accordée par la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) à l'entreprise Barrick Gold pour exploiter une mine de calcaire comprenant Pascua Lama, aggrave encore la situation de l'environnement, de même que le fait que la mine soit située directement sur le territoire diaguita.

Il faut ajouter qu'une dénonciation devant la Cours interaméricaine des droits humains est toujours en attente dans le cas de Pascua Lama, dénonciation destinée à établir la responsabilité internationale du Chili pour violation des droits garantis par la Convention Américaine des Droits Humains lors de l'autorisation du projet contre la volonté des communautés autochtones et en dépit de leurs droits territoriaux, qui a été déclarée recevable le 12 février 2010, sous le numéro 12.741.

Notes

¹ Loi autochtone N° 19.253 de 1993

² Sources: Gouvernement du Chili. Enquête CASEN 2009. A la différence des années antérieures, le résumé de cette enquête qui a été rendu public en mai 2010, ne différencie pas entre les différents peuples autochtones.

³ "Informe alternativo 2010 respecto del cumplimiento del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, al cumplirse un año de su entrada en vigencia en Chile", 1.09.2010. Disponible en ligne <http://bit.ly/dVSqLs> [consulté le 25.01.2011].

⁴ Sebastián Donoso a critiqué la ratification de la Convention 169 et l'application de recours spécifiques pour les autochtones dans deux articles qui peuvent être consultés en ligne. Le

premier, “Chile y el Convenio 220 IWGIA – EL MUNDO INDIGENA – 2011 169 de la OIT: reflexiones sobre un desencuentro” écrit en 2008, est disponible sur le lien <http://bit.ly/c3HxfQ> [site consulté le 25-01-2011]; le second, “Lo negativo de la discriminación positiva” date de 2004 et est disponible sur le <http://bit.ly/9RfDaD> [site consulté le 10-01-2011].

⁵ A en croire Felipe Larraín, le droit international sur les peuples autochtones alimenterait le séparatisme. Il exprime son opinion dans l'article “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato: opinión de minoría”, disponible sur <http://bit.ly/f1RpT7> [consulté le 10-01-2011].

⁶ Bien que de nombreuses autorités publiques aient reconnu le déficit d'exécution le montant exact de ces retours n'a pas été rendu public. Le chiffre de 50 milliards de pesos (100 millions de dollars) reflète une estimation que l'intendant de La Región de La Araucanía, Andrés Molina, a formulé dans des déclarations envers la presse. Voir la Radio Bio-Bio “Intendente de La Araucanía califica como histórico el gasto presupuestario del 2010”. Disponible sur <http://bit.ly/ezWMoD> [consulté le 10-01-2010].

⁷ CONADI 2010. “12º concurso subsidio adquisición de tierras por indígenas año 2010”. Disponible en ligne: <http://bit.ly/fKsZnp> [date de consultation: 10-01-2010]

⁸ “Texto del Acuerdo”. Concepción 1 octobre 2010. disponible en ligne: <http://bit.ly/eMTJVs> [consulté le 10-01-2011]

⁹ Idem.

¹⁰ Cours IDH, Cas Palamara Iribarne contre Chile, Verdict du 22 novembre 2005, serie C, N°134. Disponible sur: <http://bit.ly/hBJtme> [consulté le 10-01-2011]

¹¹ Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).- “Informe anual 2010. Situación de los derechos humanos en Chile”. p.108. Disponible sur : <http://bit.ly/gRi57F> [consulté le 10-01-2010]

¹² INDH, informa citado, p. 110.

¹³ “Violento desalojo en Rapa Nui 29 dic 2010”. Video disponible sur : <http://bit.ly/hzHPtY> [consulté le 25-10-2011]

¹⁴ “Declaración del relator especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ante los desalojo de indígenas rapa nui”. 12 janvier 2011. Disponible sur: <http://bit.ly/dR19Is> [consulté le 25-01-2011]

Pedro Marimán Quemenedo est Mapuche, avec une formation d'historien. Il est responsable du Programme de Droits autochtones de l'Observatoire Citoyen et membre de la direction de Wallmapuwen, parti politique mapuche en formation.

*Source : IWGIA , El Mundo Indigena 2011.
Traduction pour le GITPA par Anne Lavanchy,
membre du réseau des experts Amérique latine du
GITPA*