

Nicaragua

Claus Kjaerby

Les sept peuples indigènes du Nicaragua sont répartis entre deux régions principales :

- La côte pacifique et le centre nord du pays (ou simplement, le Pacifique) où se trouvent quatre peuples indigènes : les chorotega (82 000), les cacaopera ou matagalpa (97 500), les ocanxiu (40 500) et les nahoa ou náhuatl (19 000) ;
- La côte de la Caraïbe (ou Atlantique) où habitent les miskitu (150 000), les sumu-mayangna (27 000) et les rama (2 000)¹.

D'autres peuples bénéficient de droits collectifs conformément à la Constitution Politique du Nicaragua (1987), ce sont les afro descendants, appelés communautés ethniques dans la législation nationale. Ils comprennent les kriol ou afro caribéens (43 000) et les garífuna (2 000).

C'est seulement ces dernières années que des initiatives ont été prises pour réglementer et améliorer l'autonomie régionale, telles QUE :

- La Loi des Langues de 1993 ;
- La Loi Générale de Santé de 2003 qui en appelle au respect des modèles communautaires de santé ;
- La Loi 445 du Régime de Propriété Communale des Peuples Indigènes et des Communautés Ethniques des Régions Autonomes de la Côte Atlantique du Nicaragua et des Rivières Bocay, Coco et Indio et Maíz, qui est entrée en vigueur au début de l'année 2003 ;
- La Loi Générale de l'Éducation de 2006 qui reconnaît un Système Éducatif Autonome Régional (SEAR).

En 1979, le Front Sandiniste de Libération National (FSLN) a pris le pouvoir au Nicaragua, devant par la suite affronter un front armé appuyé par les Etats-Unis. Les peuples indigènes de la côte caraïbe, principalement les miskitu, ont participé à cet affront. Afin d'en finir avec la résistance indigène, le FSLN a créé en 1987 les Régions Autonomes de l'Atlantique Nord et Sud (RAAN/RAAS) établies dans

une Nouvelle Constitution Politique ainsi qu'un Statut d'Autonomie (la Loi 28). Trois ans après que le FSLN ait perdu les premières élections démocratiques nationales au Nicaragua en faveur du Parti Libéral Constituant (PLC) et qu'une politique agraire promulguant la colonisation et la titularisation individuelle dans les territoires indigènes ait été mise en place, l'établissement d'aires protégées non concertées a aussi débuté sur ces territoires.

Après avoir gagné pour la seconde fois la présidence du pays, Daniel Ortega a proposé d'installer les Conseils de Pouvoir Citoyen (CPC) en qualité d'organisme de base du Gouvernement. Il s'agit de conseils qui, selon le président sandiniste, prétendent remettre le pouvoir exécutif aux citoyens, tandis qu'ils constituent pour l'opposition davantage une branche étendue du parti Front Sandiniste de Libération National (FSLN). Du reste, ils mettent en danger le développement de la démocratie du pays en marginalisant les espaces de participation citoyenne existants et en faisant reculer la faible avancée de l'institutionnalité étatique. Puisqu'il n'a pas pu réunir les votes nécessaires pour formaliser l'idée à l'Assemblée Nationale, Ortega a opté à la fin de l'année de les institutionnaliser par un Décret Présidentiel. La compétence des CPC a été réduite à celle d'organes de consultation de l'Exécutif par un jugement de la Cour Suprême de Justice. Pour la population, et les peuples indigènes en particulier, cette situation a causé de la confusion à propos de la légitimité des CPC et de leurs propres autorités étant donné que la sélection des coordinateurs de ces conseils ne respectait ni les mécanismes traditionnels, ni une procédure légalement consolidée.

En conséquence, il existe dans quelques cas des autorités indigènes qui accomplissent aussi bien la fonction de coordinateurs des CPC que celle de présidents des territoires indigènes et, pour finir, elles doivent répondre à leur base communautaire tout comme au FSLN. Une des premières initiatives des CPC dans les territoires indigènes fût la tentative de réactiver le secteur forestier sous le concept d'« usage forestier communautaire » sans révéler la source financière de l'initiative, ni résoudre l'impossibilité de commercialiser du bois de territoires indigènes qui sont en même temps des aires protégées sans plans de gestion.

En accédant au pouvoir, le président Daniel Ortega a affronté, comme principal défi au sujet des indigènes, la mise en place de l'Autonomie Régionale de la Côte Atlantique, attribuée par son propre gouvernement il y a 20 ans. Pour tenter d'accomplir tous les compromis signés avec YATAMA - le parti politique miskitu - durant le processus électoral national de l'année précédente, le Secrétariat de la Présidence pour la Côte Atlantique (SEPCA) s'est réformé en Secrétariat pour le Développement de la Côte Atlantique (SDC), avec une forte représentation des deux régions autonomes sous la coordination du commandant Lumberto Campbell et comprenant des leaders historiques miskitu, tel que le député Brooklyn Rivera et Steadman Fagoth, qui a été nommé ministre-directeur de la Pêche, un secteur productif très sensible pour l'économie des deux régions autonomes. De la même manière, pour la première fois, quatorze fonctionnaires des régions autonomes à charges exécutives importantes ont été nommés. Si cela favorise l'autonomie, celle-ci reste encore à voir. Après six mois d'installation, le SDC a présenté le plan nommé « La Caraïbe du Nicaragua en route vers le développement humain », dont les principaux axes sont :

- La démarcation et la titularisation, la défense des aires protégées ;
- Le secteur social (santé, éducation et mouvements sportifs) ;
- Les infrastructures pour le développement (transport fluvial, voies terrestres, aéroports et chemins d'avancée productive) ;
- L'énergie renouvelable et l'eau ;
- Les axes du dynamisme économique (production d'aliments et industrie agro-alimentaire, développement de la pêche, industrie forestière et tourisme).

En parallèle de ces initiatives ad hoc s'est constitué un comité de travail pour réformer le Statut d'Autonomie (Loi 28). Les représentants de YATAMA, initialement métis du triangle minier (Rosita-Bonanza-Siuna) et quelques Sumu-Mayangna à titre personnel, y ont participé. Connaissant les controverses qui existent traditionnellement entre la RAAN et la RAAS, l'absence des représentants indigènes de la RAAS a été considérable, notamment compte tenu de la proposition de la réforme qui parle de convertir la capitale de la région Nord (RAAN) en la future unique capitale. De

plus, il a été proposé de changer le nom de la Côte Atlantique et de la dénommer Côte Caraïbe du Nicaragua, d'éliminer les Conseils Régionaux et de leur donner le nom de Parlements Régionaux avec la capacité de rédiger et d'approuver des lois sans avoir à les soumettre à discussion aux députés de l'Assemblée Nationale. Bien qu'encore à leurs prémisses, ces intentions de réorganisation politique administrative pour la RAAN et RAAS puissent parvenir à favoriser une proposition débattue entre plusieurs peuples sur la restructuration et redistribution du pouvoir politique entre deux types de juridiction :

- Une des « gouvernements municipaux urbains »,
- Une autre des « gouvernements territoriaux indigènes » qui pourrait être, dans son cas, une application du droit à l'autodétermination indigène envisagée dans la récente Déclaration des Nations Unies, soutenue par le Nicaragua.

Cette proposition serait en outre en concordance avec la Constitution Politique du Nicaragua, formulée en 1987 durant la première période du Gouvernement sandiniste, dans laquelle deux structures de base pour l'organisation politico administrative du pays sont envisagées (CPN, Artículo 181).

Le Titre IX de la Constitution présente alors deux chapitres différents : un pour les communes, définissant le municipe comme l'unité de base de la division politico administrative du pays, et un autre pour les communautés de la Côte Atlantique, auxquelles le droit de vivre et de se développer selon les formes d'organisation sociale qui correspondent à leurs traditions est reconnu, avec des autorités électives propres et avec un régime particulier d'autonomie.

Nouvelles initiatives législatives

L'année a commencé avec la promulgation d'un nouveau Règlement d'aires protégées (Décret 01-2007) élaboré par le Gouvernement antérieur mais publié par le président. La consultation indigène pour la proposition s'était seulement effectuée avec le Gouvernement Territorial Rama et Kriol (GTR-K) qui a fait des observations fondamentales sur l'impossibilité de reconnaître la nouvelle titularisation dans les aires protégées qui n'ont pas été envisagées.

Finalement, le GTR-K et les communautés indigènes et ethniques du Bassin de Laguna de Perlas ont dû engager un recours d'inconstitutionnalité, principalement pour la non-reconnaissance des droits établis dans le régime sui generis de leurs terres traditionnelles sur la Côte Caraïbe. Dans cette partie du Nicaragua, ce droit ne provient pas de l'attribution d'un titre de propriété de la part de l'État, mais d'une reconnaissance constitutionnelle. Comme résultat positif, le Pouvoir Exécutif a révisé le règlement en conformité avec celui établi dans la Loi 445 et avec celui sollicité par les indigènes.

Un autre processus encourageant est le projet de « Loi Indigène du Pacifique et Centre Nord » qui, durant l'année 2006, a été introduit dans l'agenda de l'Assemblée Nationale. D'une façon surprenante, il contenait un rapport positif de la Commission des Affaires Ethniques et des Communautés Indigènes, alors qu'il n'avait pas été publié. Avec peu de remarques et une ouverture récente en faveur de la ratification de la Convention 169 au Nicaragua, au moins dans le discours, une année s'est ainsi déroulée en évaluant, sans grande avancée, l'opportunité d'adopter le premier instrument légal ou un autre.

Parmi les nouvelles initiatives, on distingue le projet de Loi des Côtes, qui prétend nationaliser les terres dans tout le pays jusqu'à 200 mètres depuis la ligne de côte, et de déplacer l'administration de ces terres aux communes. En plus d'être anticonstitutionnelle en ce qui concerne les droits indigènes, la proposition n'est pas cohérente avec le processus de titularisation des terres et territoires indigènes sur la Côte Atlantique. Le GTR-K a attiré l'attention de la Commission chargée de la proposition en exigeant une consultation nationale, qui est aujourd'hui en cours de réalisation. Au Nicaragua, il naît la possibilité de rattacher les territoires indigènes et afro descendants avec les territoires municipaux sous forme d'entités territoriales, et aussi celle de reconnaître les gouvernements indigènes dans le système officiel à titre d'administrateurs territoriaux. Il s'agit d'une option que plusieurs autorités indigènes ont annoncée au cours d'une consultation à l'Assemblée Nationale à laquelle ils avaient été invités. La proposition actuelle favorise la participation indigène uniquement dans la planification et dans l'administration territoriale, en tant qu'individus - et à travers les communes - ou en tant que coadministrateurs, dans le cas où leurs territoires seraient aussi des aires protégées

Le processus de démarcation et de titularisation des territoires indigènes et afro descendants

En ce qui concerne la propriété des terres indigènes dans le Pacifique et Centre Nord du pays, des conflits continuent à exister. Ils sont à la fois liés à la location des terres et à l'émission de titres sur des propriétés collectives par des autorités sans compétence. Les conflits générés au niveau interne par l'attestation municipale d'une directive indigène erronée sont tellement graves que la communauté indigène de Matagalpa a dû solliciter l'intervention de la Commission des Affaires Ethniques de l'Assemblée Nationale pour résoudre leurs disputes qui, dans le cas contraire, se termineraient en "bains de sang". Sur la Côte Atlantique, afin de réactiver et de terminer le processus de titularisation et de démarcation fondé sur la Loi 445, une proposition très radicale a été promulguée. Par l'intermédiaire du Secrétariat pour le Développement de la Côte Atlantique, il a été proposé aux peuples et communautés ethniques de reconnaître sous un seul titre tout ce que recouvre la Loi 445, ce qui aurait en réalité réaménagé toute la côte caraïbe dans l'ancienne Moskitia, telle qu'elle était avant que cette partie du pays soit incorporée au Nicaragua il y a plus d'un siècle. La proposition a pourtant été fortement refusée, sauf par les miskitu, sous l'argument qu'elle ne résoudrait pas la définition des juridictions communautaires ou territoriales et, par conséquent, non plus le contrôle communautaire sur les ressources naturelles, cause principale de l'implantation de la loi de titularisation communautaire². Elle a néanmoins servi d'inspiration pour les leaders des trois territoires Tumarín Indígena, San Francisco et Desembocadura de Río Grande qui ont ensuite décidé de signer un acte d'unification territorial sous le nom d' "Unité des enfants du Río Grande" ou "Awal Tara Lupia Mairin Nani Aslakatanka".

Le premier titre de propriété communautaire (Territoire Mayangna Sauni As) enregistré l'an passé sur la base de la Loi 445 a été annulé pour irrégularités dans le processus de titularisation incluant, entre autres, le transfert de la propriété indigène à l'Etat. Plus tard, au mois de décembre de cette année, ce titre joint à quatre autres titres mayangna et miskitu sont parvenus à être enregistrés, tous caractérisés par leur superposition avec la réserve de la Biosphère Bosawas. L'entrée des premiers titres valides après quatre années en vigueur de

la loi est, sans aucun doute, une avancée importante, bien que le contenu de ces titres exige encore la co-administration de chaque partie des territoires correspondant à la zone centrale de la Réserve.

La Commission de Démarcation et d'Aménagement du Territoire du Conseil régional Autonome de l'Atlantique Nord (CRAAN), conformément à ses capacités, décrète le 15 février une résolution définitive quant au différend frontalier entre la communauté emblématique mayangna d'Awasi Tingni³ et le bloc territorial Tasba Raya, en distribuant la moitié en dispute entre les trois communautés de Tasba Raya tandis que Awasi Tingni recevrait l'autre moitié (20 000 hectares) qui, joint au reste du territoire traditionnel réclamé, s'élèverait à 73 394 hectares. Il est important de signaler que l'aire qui sera assignée aux communautés de Tasba Raya exclura les sites considérés comme sacrés pour Awasi Tingni. Alors que le conflit paraissait juste résolu, un problème avec les communautés miskitu du territoire "Dix Communautés" est apparu, ces dernières réclamaient d'être bénéficiaires d'un réel titre qui comprenne toute la Communauté de Awasi Tingni.

La Commission Intersectorielle de Démarcation et de Titularisation de la RAAS (CIDT-RAAS) a reçu, dans son unique session de travail de l'année, la demande de la titularisation du Territoire Rama et Kriol, une zone dans laquelle était planifié une grande quantité de projets nationaux d'infrastructures. La demande accompagnait le très attendu diagnostic technico-juridique qui envisage aussi une nouvelle proposition de coexistence entre la population indigène, afro descendante et les paysans métis colonisateurs du territoire. Le gouvernement territorial Rama et Kriol prétend octroyer des titres de natures différentes à cette population métisse selon son lieu d'occupation et son comportement effectif.

La coopération internationale

Les négociations entre le Gouvernement du Nicaragua, les institutions financières internationales et la coopération bilatérale se prolongeront durant plusieurs mois, en attendant la démonstration politique de réelles stratégies pour l'éradication de la pauvreté dans le pays. Après des mois d'attente, les grandes institutions financières ont de nouveau

manifesté le fait que leurs intérêts dans le pays étaient trop grands pour se retirer, c'est pourquoi ils préféraient rester, en essayant d'imposer aujourd'hui le peu qu'ils peuvent par l'intermédiaire de leurs conditionnalités. Cependant, l'agence de coopération suédoise ASDI, la quatrième plus grande donatrice bilatérale, a définitivement décidé de se retirer au cours des prochaines années de manière progressive (décision apparemment influencée par le manque de respect des droits de l'Homme et par l'exigence suédoise de réduire le nombre de pays avec lesquels elle coopère). D'un autre côté, la coopération allemande s'est presque retirée pour manque de présence effective dans le Pouvoir Exécutif, et si elle n'avait pas été engagée avec la société civile et, d'une certaine mesure, avec les peuples indigènes, il est fort probable qu'une plus grande partie des donations et des prêts internationaux seraient restés sans effet.

Une modification explique partiellement le moindre intérêt des agences traditionnelles de coopération : le Gouvernement vénézuélien est arrivé en offrant des dons (générateurs d'électricité pour résoudre la crise énergétique, par exemple) et des modalités financières tellement attractives qu'elles minimisent l'importance des autres offres de coopération. En réalité, il ne s'est pas passé grand chose, mais il y a quand même eu des engagements vénézuéliens par l'investissement dans l'industrie pétrolière avec la construction d'une raffinerie. Un autre pays pétrolier, nouveau donateur et engagé avec le gouvernement sandiniste, est l'Iran, également intéressé par la construction d'infrastructures pétrolières, en l'occurrence à partir de Monkey Point, dans le territoire Rama et Kriol.

Changement dans l'institutionnalité du mouvement indigène

La plus grande organisation de la Nation Sumu-Mayangna, SUKAWALA⁴, semble en avoir fini avec un désaccord concernant son *leadership*. Le conflit a initialement été provoqué, il y a quelques années, par le transfert irrégulier de terres indigènes à l'Etat afin de faciliter leur propre titularisation. Par la suite, plusieurs assemblées ont été réalisées avec une légitimité et une représentativité limitées, comprenant une forte orientation politique partisane qui, pendant un certain temps, a maintenu en fonction partielle jusqu'à trois

assemblées directives en parallèle de SUKAWALA. À partir de l'Assemblée Générale conciliatrice, célébrée en décembre de cette année, on peut observer pour la première fois, que les autorités des communautés et de leurs nouveaux territoires Sumu-Mayangna s'auto identifient et exercent leurs fonctions comme de vrais gouvernements territoriaux traditionnels, c'est-à-dire, comme sujets juridiques publics, tel que le permet la Loi 445, et non pas comme des dirigeants d'associations protégées, ce qui est inapproprié au code civil. Comme indicateur du succès de la revendication de l'identité indigène chorotega, on relève l'élection de Mme Consuelo Rivera comme présidente de la Coalition Indigène dans le Pacifique et le Centre-Nord, et afin d'approfondir un potentiel conflit avec le Mouvement Indigène du Nicaragua (MIN) sur le leadership, la Coalition a exprimé qu'elle aspirait à restructurer et renforcer le MIN, en reconnaissant que l'unité pourrait impliquer la disparition de la Coalition.

Projets de "développement" et les ressources naturelles

Le 4 septembre l'ouragan Félix, de degré maximum 5, a frappé la Côte Atlantique Nord. Il a tout d'abord affecté les Ilots Miskitos, où au moins 300 pêcheurs et plongeurs ont perdu la vie, apparemment à cause du retard de l'émission de l'alerte rouge de la part du Système National de Prévention des Désastres (SINAPRED). Ensuite, l'ouragan a fait des ravages sur la communauté côtière de Sandy Bay et, finalement, baissant de rang, il a affecté 1,5 millions d'hectares de forêt à différents degrés laissant ainsi 10,7 million de m³ de bois abattu, tous en territoire indigène⁵. Le grand volume de bois précieux abattu a principalement été destiné à la reconstruction des habitations, mais il existe une peur réelle que les forêts soient brûlées par les incendies à la saison sèche, ce qui cause un enfer incontrôlable. Lors de la distribution de l'aide pour la reconstruction dans l'urgence, on a observé un lien fort entre l'affiliation à YATAMA et la personne aidée. D'un autre côté, il y a eu une série de négociations entre les communautés propriétaires des ressources forestières et les entreprises du bois uniquement intéressées dans le bois précieux. Sous l'initiative du Secrétariat pour le Développement de la Côte Atlantique, avec l'appui de quelques autorités régionales de la RAAN, il semble qu'il y

ait eu un premier accord à la fin de l'année entre une entreprise de développement et les autorités miskitu du territoire Tasba Pri, en vue de constituer ensemble une société anonyme et profiter des ressources forestières de façon plus complète.

Suite à un recours en justice déposé à l'encontre de la firme par l'Institut Nicaraguayen de l'Énergie (INE), concernant deux contrats d'exploration et de l'exploitation pétrolière dans la Caraïbe, une consultation a été réalisée avec les autorités des gouvernements régionaux de la côte Atlantique. Une des entreprises, MKJ Explorations Internationales S.A. a obtenu la ratification de son contrat tandis que celui d'une autre, Infinity Energy Resources Inc., a été refusée en raison des faibles bénéfices sociaux qu'elle allait laisser et d'un lien supposé entre l'entreprise et l'ex-président du Nicaragua Arnoldo Alemán, condamné pour délit de corruption.

Quelques conseillers régionaux et autorités territoriales se sont entièrement opposés aux activités pétrolières compte tenu des risques environnementaux éventuels qu'elles peuvent occasionner et, dans ce cas, qu'aucun vote populaire n'ait été réalisé, comme il y avait eu quelques années auparavant sur la côte caraïbe du pays voisin le Costa Rica. En conséquence, les activités pétrolières dans la Caraïbe sont restées annulées et les industries ont été transférées au Nicaragua. Les peuples indigènes, à la recherche d'un modèle économique de développement durable ont, pour leur part, mis en marche quelques initiatives. Le peuple indigène nahoa de sèbaco gère ainsi ses terres collectives dans un système transparent de locations pour la production agricole nationale, en investissant leurs revenus dans des bourses universitaires, dans la santé indigène et dans des bons pour les personnes âgées.

¹ Source : Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN, 2000) et le Gouvernement Terrotorial Rama-Kriol (GTR-K, 2005-7). Études de terrain réalisées conjointement entre l'URACCAN et le GTR-K au mois de décembre 2005, avec les fonds de l'agence de coopération danoise, DANIDA, comme revenu pour le Diagnostic Territorial Rama et Kriol. L'étude n'a même pas été conclue.

² Par l'accomplissement de la sentence de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH, 2001)

³ Il s'agit de l'erreur de la CIDH en 2001 sur une concession forestière dans cette communauté et contre l'Etat du Nicaragua, laquelle a été le point de départ définitif de la promulgation de la Loi 445.

⁴ Sumu Kalpapakna Wahaini Lani

⁵ Source : Evaluation des Dégâts à l'Ecosystème Forestier Occasionnés par l'ouragan Félix, Institut National Forestier (INAFOR), Gouvernement Régional Autonome Atlantique Nord (GRAAN)

Claus Kjaerby possède une maîtrise en Etude de Développement International et Ingénierie Civile. Il est conseiller de l'ONG danoise Ibis en Amérique centrale pour les affaires indigènes. Comme conseiller, il se charge, depuis 11 ans qu'il y travaille des processus de développement organisationnel, cogestion des aires protégées, écotourisme et gouvernance territoriale avec les peuples indigènes en Amazonie, dans les Andes et, dernièrement, avec la gouvernabilité interculturelle au Nicaragua.

*Source : El Mundo Indigena 2008,
traduction GITPA, Aurélie Toqué.*