

Carlos Camacho-Nassar



Les 24 territoires autochtones du Costa Rica occupent 6,7% du territoire national (3.344 km<sup>2</sup>) quoique ceci soit une superficie qui ne figure que dans les décrets de leurs créations. Les peuples autochtones constituent 2,4% de la population totale. Selon le recensement national de la population, en 2010, près de cent mille personnes, dans la population totale, se reconnaissent comme autochtones. Dans le pays, habitent huit peuples différents, sept d'entre eux étant d'origine chibcha (les Huetar au Quitirrisi et au Zapaton, les Maleku au Guatuso, les Bribri au Salitre, au Cabagra, et au Talamanca, les Bribri et Këköldi, au Tayni,, les Cabécar aux Haut Chirripò, Nairi Awari et Ujarràs, les Bronca au Boruca et les Curré, Ngöbe en Abrojos Montezuman au Coto Brus, Conte Burica, les Hauts de San Antonio et Osa, les Terribe au Térraba) et un d'origine mésoaméricaine,(les Chorotega au Matambù).

Comme dans les autres pays du continent, les terres autochtones furent pourvues de titres de propriété sans mises aux normes préalables ce qui engendre des conflits à l'intérieur des territoires comme à leurs périphéries, conflits dus à l'occupation de terres par des tiers et à l'extraction illégale de ressources naturelles (bois, animaux, eau, par exemple).

Au Costa Rica les autochtones se trouvent parmi la population la plus pauvre, dans les régions de moindre présence de services publics, aux difficultés d'accès et dont les meilleures terres et ressources naturelles sont accaparées illégalement par des non autochtones, entre autres facteurs structuraux Si on utilise l'Indice de Développement Humain comme variable complexe qui indique le niveau de vulnérabilité structurelle, la majorité des territoires autochtones se trouve dans les municipalités dont cet indice est au niveau le plus bas.

La Convention 169 de l'OIT fut ratifiée il y a plus de deux décennies mais ceci ne signifie pas que les droits autochtones furent reconnus dans le pays. Ces peuples continuent d'être discriminés et de souffrir des plus hauts niveaux de l'exclusion sociale et des plus bas niveaux de l'investissement public.

La Loi autochtone (*Ley Indígena*) de 1977 reconnut les organisations traditionnelles comme leurs représentantes. Cependant un règlement leur imposa une figure complètement étrangère à leurs structures de pouvoir traditionnelles.

### **Plus d'une année sans approbation de la Loi de développement autochtone**

En 2018, le gouvernement publia un Décret définissant un mécanisme de consultation autochtone (*consulta indígena*), peut-être la meilleure avancée dans l'accomplissement des obligations du pays en matière de droits autochtones depuis la ratification de la Convention 169 de l'OIT.

En 1992, à l'initiative des organisations autochtones débuta un processus de rédaction et d'approbation d'une loi destinée à mettre en application la Convention 169 de l'OIT et à garantir les droits des peuples autochtones. En 1994 le Journal officiel publia le dossier législatif avec la proposition de loi. En 1997 un ample processus de consultation (près de 50 communautés dans les 22 territoires de l'époque), consultation avalisée par la Défenseuse des habitants, le Tribunal suprême des élections, l'OIT et le Programme des Nations Unies pour la développement (PNUD). Prenant en considération les observations émises, le projet de Loi de développement autonome des peuples autochtones fut présenté à la fin de 1998.

En 2018, cette proposition de loi dépassa, en attente, le quart de siècle au Congrès de la République. Plusieurs fois, les députés soumièrent le texte à une consultation constitutionnelle et d'autres fois, il fut renvoyé parce qu'il ne répondait pas aux principes de la Constitution de la République. Il fut encore soumis, dans la décennie de l'an 2.000, à une nouvelle consultation dans les territoires autochtones, qui eut pour résultat l'approbation du texte originel. En 2014, le nouveau gouvernement promit l'approbation de la loi et la présenta au Congrès qui l'enregistra. En 2018, le gouvernement refit cette promesse et l'accomplit. Au Congrès de fortes résistances racistes persistent ainsi que l'opposition du secteur privé qui considère que le droit d'autodétermination et la gestion autonome des territoires autochtones constituent un risque pour les investissements extractifs.

Dans le même registre, la Politique nationale qui devait être mise en route en 2015 pour qu'existe, en 2014-2025, une société libérée du Racisme, de la Discrimination raciale et de la Xénophobie, attend encore de voir le jour.

### **Promulgation d'un Mécanisme de consultation**

Après le Processus de participation, lancé en 2016 pour établir les normes de la consultation du pays, le Mécanisme général de consultation des peuples autochtones fut promulgué par le décret exécutif n°40932-MP-MJP. Ceci est, probablement, la meilleure avancée quant à la législation des droits autochtones au Costa Rica depuis la ratification de la Convention 169 en 1993.

Ainsi fut créée l'Unité technique de consultation autochtone, inscrite au Ministère de la Justice et de la Paix, chargée de la gestion technique et financière des processus de

consultation et furent constituées des instances territoriales de consultation autochtone comme contre parties autochtones, responsables des conversations avec le gouvernement de la République durant la consultation. Ces instances doivent être élues à l'intérieur de chaque territoire autochtone selon leurs propres normes et mécanismes de représentation et jouent un rôle de coordination logistique, spécialisé dans les thèmes de la consultation.

Il est important de mentionner que le décret exécutif contient des définitions d'importance pour les droits autochtones du pays, par exemple :

**Libre détermination :**

*Il est du droit des peuples autochtones de déterminer librement leur condition politique pour parvenir librement à leur développement économique, social et culturel et pour être partie des processus de prises de décision qui les concernent comme de participer pleinement, s'ils le désirent, à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État. Ce droit implique l'obligation, pour les États, de garantir aux peuples autochtones d'être dûment consultés sur les questions qui interviennent ou peuvent intervenir dans leur vie culturelle et sociale, en accord avec leurs valeurs, usages, coutumes et formes d'organisation.*

**Inclusion des autorités traditionnelles :**

*Tout le processus de consultation et de dialogue interculturel devra prendre en compte les structures et institutions traditionnelles qui, de forme coutumière, seront reconnues comme sources de conseil et de prises de décision ; entre lesquelles sont inclus, sans préjudices d'autres structures existantes, les conseils d'anciens reconnus par le peuple autochtone.*

Le mécanisme établit également que la consultation devra suivre les procédés culturellement appropriés. Ceci est très important parce que cela signifie de mener à bien des procédés culturellement appropriés. Ceci est très important parce que cela représente la reconnaissance de la diversité des systèmes de décision des différents peuples et territoires autochtones, évoluant selon la proposition réitérée du PNUD, depuis 2011, d'un Protocole unique de consultation, préjudiciable aux droits et aux réalités autochtones. Le mécanisme définit, comme procédé culturellement approprié, celui qui permet :

*La libre et adéquate expression des systèmes d'organisation culturelle, sociale et politique des peuples autochtones ainsi que leurs formes de communication et leur langue dans le cadre de leurs visions du monde. Toutes les étapes du processus de consultation doivent être appropriées et ajustées à leurs particularités culturelles, socio-économiques, géographiques, démographiques et climatologiques des territoires autochtones consultés.*

Le mécanisme établit le financement, par l'État, des consultations et s'inscrit dans les normes internationales des droits autochtones. Cependant, à la fin de 2018, le Ministère de la justice et de la paix, responsable de sa mise en œuvre n'avait enregistré aucune avancée dans la création de l'Unité technique de consultation autochtone. Mais, du côté autochtone, on déclarait la création de trois instances territoriales de consultation autochtone, aux TI Salitre, TI Cabagra et TI Boruca à travers un plan-pilote appuyé par

le Bureau de la Haute Commission des Nations Unies pour les droits humains (OACNUDH)<sup>2</sup>

### **Défaut de reconnaissance des droits territoriaux**

Depuis 1956, au Costa Rica, les droits territoriaux des peuples autochtones sont reconnus. Plus de 300.000ha sont inscrits aux noms de peuples et communautés autochtones, mais la totalité de ces terres ne fut jamais aux mains des autochtones.

Alors que la Loi autochtone de 1977 établit un budget annuel affecté à la régularisation des territoires autochtones, ceux-ci ne furent jamais attribués en plus de quatre décennies. A présent, les invasions de terres continuent et les systèmes de production autochtones sont détruits par les déprédations des colons qui transforment les forêts en pâturages pour le bétail. Dans certains territoires, plus de la moitié de leur superficie est occupée par des possesseurs non autochtones.

L'État a toléré l'invasion des terres autochtones et les associations de développement autochtones, légitimées par lui, ont inscrit comme autochtones des étrangers pour que ceux-ci puissent occuper les terres. Ces faits ont engendré un haut niveau de conflictualité, ont empêché la gouvernance territoriale autochtone et le développement humain et sont à l'origine de la pauvreté et de l'exclusion sociale des autochtones.

L'institution gouvernementale chargée de l'aménagement des territoires autochtones est l'Institut de développement rural (*Instituto de Desarrollo Rural, INDER*). En 2011, dans le Territoire Indigène (TI) bribri de Salitre - dans le Pacifique sud du pays - a débuté le mouvement de récupération des terres qui s'est étendu aux TI contigus, de Cabagra, Térraba et Rey Curré. Ce mouvement a engendré des flambées de violence répétées de la part de paysans non autochtones auxquelles le gouvernement n'a pas répondu. Ceci provoqua, de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, une demande au gouvernement costaricien de prendre des mesures préventives à partir de 2015. Quoique deux ans après, en 2017, le Ministère de la justice et de la paix eut publié un protocole pour la mise en route de ces mesures, rien n'avait été fait en 2018 et les actes de violence continuaient.

Les fréquentes incursions, au TI Salitre, de bandes armées non autochtones, menaçaient les récupérateurs de terres et allèrent jusqu'à incendier leurs habitations et leurs récoltes le 25 décembre 2018 sans la présence de la police.

A ceci s'ajoutent les discriminations envers les autochtones dans les services publics, la clinique de la sécurité sociale, l'école secondaire, la municipalité, par exemple.

Quoique l'INDER, en 2018, ait mis en route un programme de régularisation des TI, dans la pratique, celle-ci n'avance pas, non plus que la démarcation de leurs périmètres. L'occupation illégale des terres par les non autochtones continue.

En mai 2018, l'assemblée générale du TI Brunka de Rey Curré autorisa le processus de récupération de ses terres ancestrales. Ainsi débutèrent les actions de régularisation interne de la même communauté. Un communiqué officiel de l'Association de

---

développement autochtone du T Rey Curré précise que « *en tant que gouvernement local et dans l'exercice de ses facultés, elle procède à la récupération de la propriété, à la défense de son territoire, à la revendication des droits coutumiers ancestraux consacrés dans la Convention 169 de l'OIT, la loi autochtone et le principe d'autodétermination des peuples autochtones. Pour l'usage par la collectivité, recherchant l'amélioration de la qualité de la vie, des habitants de la communauté.* » Ce processus a commencé par la récupération d'une propriété de 250 ha aux mains d'un propriétaire non autochtone qui l'utilisait comme pâturage pour son bétail. Dans ces terres se trouvent les principales sources d'eau qui alimentent la population.

On peut constater que la situation perdure comme dans les années précédentes : ceux qui récupèrent les terres continuent à réaliser des travaux d'assainissement à l'intérieur des périmètres de leurs terres, les propriétaires terriens et autres non autochtones persistent à exercer de la violence contre les autochtones et le gouvernement n'applique pas de mesures de précaution.

### **Accès à la justice**

Une importante avancée fut l'approbation par le Congrès, en juillet 2018, du décret 17.805 sur les droits à l'accès à la justice des peuples autochtones afin que celle-ci garantisse leur réalité culturelle. Selon cette loi, « *l'application de la justice aux autochtones du pays devra respecter leur vision du monde* » et appliquer les articles 2,8 et 12 de la Convention 169 de l'OIT.

La Loi établit que le pouvoir judiciaire accordera une assistance par écrit, si nécessaire, outre l'habilitation qu'elle fournira aux juges, au personnel auxiliaire, aux défenseurs et aux procureurs. Les jugements et les audiences s'effectueront sur le lieu des faits pour éviter le déplacement, on donnera la priorité aux personnes autochtones, leur droit à un traducteur, on garantira l'accès à la justice avec une assistance technique gratuite spécialisée de la Défense publique.

En outre, la Loi oblige le pouvoir judiciaire à produire des statistiques particulières aux affaires pénales autochtones, entre autres sur les jugements agraires. La norme oblige le pouvoir judiciaire à avoir, dans son plan stratégique quinquennal, inclut la thématique autochtone touchant à tous les projets formulés.<sup>3</sup>

### **La détérioration de la culture autochtone**

Le 22 août 2018, le Tribunal des droits particuliers ( *Tribunal de Derecho Proprio* ) du peuple Bribri déclara que « *les dispositions techniques et méthodologiques qu'impose le Ministère de l'éducation publique dégradent le véritable enseignement de notre langue et de notre culture* ».

En accord avec les représentants autochtones, trois problèmes structureaux, au moins, furent détectés :

---

- la méthodologie qu'impose, dans les classes, le Ministère pour l'enseignement de la langue et de la culture est très éloignée de celle des familles autochtones,
- en séparant les leçons de langue et de culture on détruit les principes fondamentaux de l'oralité de la culture bri-bri,
- le choc de l'acculturation par l'accès à la technologie accapare des espaces pour l'exercice culturel de transmission de la culture.

Sebastiàn Diaz, membre du Tribunal des droits particuliers, remet une lettre aux autorités du ministère, appelant à corriger cette situation, en insistant sur le fait que « *jusqu'à ce que le Ministère reconnaisse et respecte, par des actions concrètes, la vision du monde bribri et l'intègre à sa politique, il n'y aura pas de véritable éducation autochtone.* »<sup>4</sup>

### **Avancées du point de vue interculturel dans l'évaluation des politiques publiques**

En 2018, le Service du Contrôle général de la République a mis en route des enquêtes sur les services d'eau potable dans les territoires autochtones du Costa Rica.<sup>5</sup> Sur les 29 aqueducs analysés, seulement 7, selon les analyses physico-chimiques et microbiologiques, étaient conformes aux normes nationales.

Selon le rapport du Service de contrôle, le point de vue interculturel est pertinent, compte tenu de la différence des codes culturels entre la société dominante et les sociétés autochtones, par exemple dans les langages, les moyens de vie et les modèles d'habitat. « *En premier lieu, tous les peuples autochtones du pays se trouvent en situation de vulnérabilité structurelle à cause de leur pauvreté et de leur exclusion sociale, accentuée par la déficience du service de l'eau* » signale le rapport qui, en outre, indique que l'absence d'un accent interculturel favorise une vision générale des TI qui ne reconnaît pas la demande, par chacun, d'une gestion différente de l'eau et que, dans ces circonstances :

*Les investissements et les actions de l'Institut costaricien des aqueducs et des égouts peuvent ne pas être acceptés et, par conséquent ne pas accomplir leur objectif qui est d'assurer un bon service qui améliore les conditions de vie dans ces territoires et contribuent à diminuer leur vulnérabilité.*<sup>6</sup>

C'est dire que prendre en considération le point de vue interculturel permettra d'aborder les TI, avec leurs normes culturelles de la gestion de l'eau, propres à leur système de gouvernance territoriale. Ces communautés considèrent l'eau comme un être vivant et une manifestation du sacré qui est en relation avec le goût : « *les populations habituées à consommer de l'eau provenant directement des sources naturelles acceptent difficilement de la consommer sans dégoût quand le processus de désinfection a modifié sa saveur* ».

Le fait qu'une instance institutionnelle prenne en considération le point de vue interculturel pour faire des recommandations de politique publique est d'une grande

---

importance. Il faut mentionner que l'Institut costaricien des aqueducs et des égouts a, depuis 2014, un plan d'action pour améliorer les services d'eau potable dans les TI.

### **Les droits des enfants, filles et garçons**

En novembre 2018, des dirigeantes du TI cabecar du Haut Chirripò dénoncèrent la Direction générale de l'enfance pour avoir fréquemment soustrait des enfants, filles et garçons, à leurs familles pour cause de violence domestique et alcoolisme. Elle les a placés dans des centres ou des familles, d'accueil, loin de leur communauté. Dans ces centres et dans certaines familles, les enfants souffrent de discrimination, d'insultes raciales ou de moqueries parce qu'ils ne parlent pas espagnol ; certains de ces enlèvements ont eu lieu durant les fêtes communales où les adultes boivent de la chicha (bière) de maïs.

C'est un cas extrêmement grave qui contraste avec la volonté de dialogue interculturel que d'autres institutions de l'État ont manifestée durant la période. La dénonciation a été faite à l'assesseur aux droits autochtones de la Présidence qui l'a remise aux autorités de la Direction des droits autochtones lequel a répondu en tentant de justifier les actions des ses fonctionnaires. Ceci indique une méconnaissance des structures de l'éducation autochtone et une confusion entre inter culturalisme et traduction simultanée. Parallèlement, se prépare une politique spécifique pour ces communautés sans mentionner qu'il s'agit d'une question qui nécessite la consultation des autochtones au moyen du mécanisme approuvé cette année même.

### **Conclusions**

Au Costa Rica, la question des droits autochtones, en particulier ceux qui concernent la terre et l'autodétermination rencontre de fortes résistances de la part de ceux qui détiennent les pouvoirs politique et économique. Bien que la Convention 169 de l'OIT eut été ratifiée en 1993, elle n'a pas été appliquée et on continue à imposer aux autochtones des formes d'organisation sociale et politique qui leur sont étrangères ; leurs territoires sont partiellement envahis par des non autochtones et des entreprises agro-industrielles, les services publics dans leurs territoires sont inexistant, ou insuffisants ou de mauvaise qualité.

En 2018, grâce à la lutte des autochtones pour leurs droits, de grandes avancées se produisirent, en particulier la parution du Décret exécutif créant le mécanisme de consultation et la Déclaration des droits à l'accès à la justice des autochtones. Mentionnons aussi l'incorporation du point de vue interculturel dans l'évaluation des politiques publiques par l'Inspection des finances et la participation de la Commission (la *Mesa*) nationale autochtone du Costa Rica dans divers forum sur la politique environnementale et le changement climatique.

En novembre 2018, la Présidence de la République exprima le désir d'être conseillère au Fonds pour le développement des peuples autochtones d'Amérique latine et de la Caraïbe (FILAC) dans le but d'améliorer les institutions responsables des droits et du développement des peuples autochtones, en particulier la Commission nationale des affaires autochtones (CONAI) reléguée depuis sa fondation et limitée (en partie par manque de ressources) à un rôle d'assistance. Le FILAC reçut favorablement cette demande. Mais d'un autre côté, comme on l'a souligné déjà, les discriminations

persistent, les questions territoriales sont loin d'être résolues, et les niveaux d'exclusion sociale des autochtones continuent d'être les plus élevés du pays.

### Notes et Références

1. Mediante la Directriz Ejecutiva 042-MP que definió los pasos a seguir para consensuar las características que deberían tener los procesos de consulta a pueblos indígenas en el país.
2. Decreto Ejecutivo número 40932-MP-MJP. Disponible en: <http://bit.ly/2TaHbOY>
3. Fuente: Bharley Quirós Navarro. Aplicación de justicia respetará realidad cultural de indígenas Diario Extra, 9 de Julio de 2018.
4. Fuente: Entrevistas de prensa a Leví Sucre Romero.
5. Fuente: Semanario Universidad, "Contraloría denuncia deficiencias en servicio de agua en comunidades vulnerables." Disponible en: <http://bit.ly/2T9rKH2>
6. *Ibíd.*

*Carlos Camacho-Nassar est anthropologue et géographe, membre de l'Observatoire des droits autochtones et du changement climatique. Il a réalisé des travaux sur les droits autochtones, en particulier sur les questions territoriales et les conflits qui leur sont associés en Amérique du sud, au Mexique en Amérique centrale et dans la Caraïbe. Il a publié plusieurs ouvrages sur ce thème. [carloscnassar@gmail.com](mailto:carloscnassar@gmail.com)*

Source : IWGIA El Mundo Indígena 2019  
traduction pour le GITPA par **Simone Dreyfus-Gamelon**