

Observatorio Ciudadano de Chile



Depuis le recensement de 2017¹, la quantité de population autochtone a été en constante augmentation sans cependant connaître de grande variation. La population autochtone représente environ 12,8% de la population totale du pays soit approximativement 2.158.792 personnes ; le peuple mapuche étant le plus nombreux (presque 1.800.000 personnes). Selon cette étude, 87,8 % de la population autochtone habite les zones urbaines tandis que 12,2 % réside en milieu rural, ce qui révèle une croissance progressive de la population autochtone urbaine au détriment de la population autochtone rurale²

A l'heure actuelle, la loi n° 19.253 de 1993 sur la promotion, la protection et le développement autochtone, dite « loi autochtone » qui date de 1993 (n° 19.253) n'a pas été réformée bien qu'elle ne soit plus conforme aux standards internationaux actuels en matière de droit des peuples autochtones, comme la Convention 169 de l'OIT, ratifiée par le Chili en 2008.

Le Chili a par ailleurs voté en faveur de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 et la Déclaration américaine de droits des peuples autochtones de 2016.

Au cours de années 2016 et 2017³, a été inauguré un processus constituant sous le gouvernement de l'ancienne présidente M. Bachelet, lequel prévoyait une consultation des peuples autochtones. Cependant, ce processus constituant a été paralysé par l'actuel gouvernement (présidente Piñera 2018-2020). Les mobilisations sociales initiées en octobre 2019 dans tout le pays ont ouvert une nouvelle voie pour l'incorporation des peuples autochtone et de leurs droits au sein de la constitution du pays.

Évènements en 2019

Les essais de S. Piñera de libéralisation des terres autochtones

Aux débuts de l'année 2019, le gouvernement de S. Piñera a présenté une série de réformes destinée à modifier la « loi autochtone » de 1993. Il a notamment précisé les mesures qui doivent faire l'objet d'une consultation des peuples autochtones dans les domaines prévus par la Résolution n° 241, du Ministère de Développement Social (MIDESOC), du 3 avril.

Ces mesures qui avait été annoncées en 2018 par le président dans l'« Accord National pour le Développement et la Paix en Araucanie », visaient à assouplir la protection des terres autochtones, en promouvant leur division, leur cession et leur location. Etaient également prévus des mécanismes de compensation comme alternative aux mécanismes d'acquisition des terres. Ces réformes devaient permettre aux communautés de recevoir des terres subdivisées avec des titres individuels, qu'elles pouvaient de nouveau diviser en tout ou partie. Il était également envisagé que les terres acquises par l'État pourraient être cédées dans un délai de cinq ans contre vingt-cinq ans actuellement. Selon ces projets de réformes, les terres autochtones individuelles ou communautaires peuvent être louées pour une période de vingt-cinq ans contre cinq ans sous l'empire de la loi actuelle. Ces mesures prévoient des mécanismes compensatoires alternatifs destinés à « résoudre les problèmes de terres » (...) « en compensant tout ou partie de la terre réclamée avec des bénéfices alternatifs »⁴.

Ces mesures envisageaient également des modifications relatives aux institutions autochtones. Elles prévoyaient d'augmenter le nombre de membres majeurs requis pour former une communauté autochtone. En revanche, deux personnes pourraient former une association autochtone contre vingt-cinq aujourd'hui. Par ailleurs, les associations seraient bénéficiaires du Fond de développement autochtone. - *Fondo de Desarrollo Indígena*.

Dans leur ensemble, ces mesures violent ouvertement le droit international applicable aux peuples autochtones reconnu par les instruments internationaux adoptés par le Chili.

En effet, tant la Convention 169 de l'OIT, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, que la jurisprudence du système interaméricain des droits de l'homme, reconnaissent le caractère collectif des terres autochtones, en les protégeant afin d'éviter leur appropriation par des tiers non autochtones. Ces normes reconnaissent également les institutions des peuples autochtones ; dès lors, l'accès à la terre ou à des programmes autochtones ne peut pas être conditionné à l'adoption des figures institutionnelles établies par la loi.

En raison des menaces que ces mesures faisaient peser sur l'intégrité de leurs terres, en les laissant à la merci des marchés, les peuples autochtones se sont fermement opposés à ces réformes, notamment dans le cadre du mécanisme de consultation mis en œuvre par l'État. De nombreux peuples autochtones, en particulier le peuple mapuche a protesté contre le mécanisme de consultation, refusant même d'y participer. De sorte, après avoir tenté pendant plusieurs mois de mettre en place la consultation sur cette

réforme, le gouvernement a suspendu la procédure de consultation avant de l'annuler, tout comme le projet de réforme légal qui y était associé⁵.

Conflits avec les industries extractives et criminalisation

Dans le sud du pays, l'État continue de promouvoir l'établissement de projets d'investissements dans des terres et territoires de propriété légale ou d'occupation traditionnelle du peuple mapuche. Il s'agit essentiellement de projets hydroélectriques et de salmoniculture qui génèrent de graves préjudices environnementaux et sociaux. Ces projets sont adoptés sans que les communautés et organisations affectées y aient consenti.

Par ailleurs, l'industrie forestière qui couvre 2 millions d'hectares du territoire ancestral mapuche cause de graves dommages environnementaux, portant notamment atteinte aux eaux et à la biodiversité, situation contre laquelle la communauté mapuche s'est fortement mobilisée. En réponse, l'État a eu recours à un usage disproportionné de la force contre les protestations mapuche, criminalisant ceux qui revendiquent leurs droits. Le cas symbolique du dirigeant mapuche, le *longko* Alberto Curamil, autorité traditionnelle mapuche illustre parfaitement cette situation. Ce dernier qui luttait pour la défense de son territoire menacé par l'installation de projets hydroélectriques, a été la cible d'une violence policière extrême au cours de l'année 2014. En 2019, il a été déféré en justice avec trois autres dirigeants mapuche, accusé d'avoir participé à l'attaque d'une entité financière. À l'issue du procès le *longko* Curamil et le *werken* (messager) Alvaro Millalen ont été innocentés, leur participation aux faits imputés n'ayant pu être démontrée. En revanche, les deux autres mapuche mis en cause dans cette affaire ont été condamnés à des peines de 20 ans de prison alors qu'aucune preuve n'accréditait leur participation aux délits reprochés.

Dans le cadre des conflits sociaux-environnementaux engendrés par l'industrie minière et qui affectent les peuples autochtones du nord du pays, à la fin de l'année 2019, une décision du premier Tribunal environnemental d'Antofagasta⁶ a reconnu en partie les droits revendiqués par les communautés atacameñas de Peine et Camar, et du Conseil des peuples Atacameños, contre le « programme d'exécution » (*Programa de Cumplimiento* (PDC)) présenté par l'entreprise de lithium "Soquimich" (SQM Salar S.A.). Ce projet, avait préalablement été approuvé par la superintendance de l'environnement (*Super-intendencia del Medio Ambiente* -SMA) bien que cette institution avait constaté l'absence de mise en œuvre de la résolution de qualification environnementale qui autorisait les travaux, notamment l'extraction de saumure, au-delà de ce qui avait été autorisé pour les années 2013 et 2015, pour un volume avoisinant les 4 millions de mètre cube⁷.

Le Tribunal environnemental a considéré qu'il n'y avait pas de certitude scientifique sur les dommages causés aux ressources hydriques du bassin du Salar d'Atacama. Cependant, en application du principe de précaution du droit de l'environnement, il a choisi de rejeter le PDC au motif qu'il ne répondait pas aux exigences d'efficacité et d'intégrité exigées par le législateur.

Toutefois, en considération de la nature de la procédure, le tribunal a rejeté la nécessité de recourir à une consultation autochtone sur le PDC bien qu'il s'agisse d'une mesure administrative susceptible d'affecter le peuple Licanantai. Pourtant les mesures

transitoires prévues au sein du territoire d'usage et d'occupation ancestrale, comme le PDC, avaient causé des dommages aux ressources naturelles, en particulier à l'eau (*puri*, en langue kunza)

Bien que les ressources hydriques du bassin du Salar d'Atacama étaient considérées saturées, l'entreprise a fait appel de cette décision qui sera rejugée par la Cour suprême au cours de l'année 2020.

Participation des peuples autochtones à la COP 25-Madrid

Les grandes manifestations qui se sont tenues au Chili à partir du 28 octobre 2019, ont conduit le gouvernement à suspendre en urgence la programmation de la COP 25 initialement prévue au Chili⁸ afin de finalement l'organiser à Madrid en Espagne. Cette décision, prise un mois seulement avant la date d'ouverture de la Cop 25, a été fortement critiquée par la société civile⁹. En raison du coût engendré par le changement de siège de l'évènement, de nombreux représentants des peuples autochtones qui s'étaient organisés pour intervenir au sein de la COP 25 ont dû renoncer à leur participation.

Ximena Painequeo, représentante de l'Identité territoriale Lakquenche; David Alday, président de la Communauté Yagán de Bahía Mejillones et Sergio Cubillos, président du Conseil des Peuples d'Atacama (CPA) sont parvenus à se rendre à la COP 25 en Espagne et à participer aux activités du Forum international des peuples autochtones (Caucus autochtone) et à prendre part aux événements parallèles de la *Minga* autochtone et du Sommet social pour le climat¹⁰. Dans la « zone verte », espace officiel de la COP, ils ont participé à deux activités ; la première, du conseil des peuples d'Atacama portait sur l'extraction de lithium dans le Salar d'Atacama et la seconde qui réunissait les trois peuples autochtones, dénonçait l'impact de l'industrie extractive (minière, forestière et pisciculture) sur leurs territoires ancestraux.

Des semaines avant la COP 25 le gouvernement avait organisé un Caucus autochtone chilien, et financé un groupe de représentants autochtones dont la représentativité et les déclarations adoptées ont fait l'objet de vifs questionnements.

Rôle des femmes autochtones dans le mouvement autochtone :

Au cours du dernier recensement de 2017, 12,4% des femmes au Chili se sont identifiées comme femmes autochtones¹¹, c'est à dire comme appartenant à un des neuf peuples autochtones reconnus par la loi. Ce haut pourcentage est un indicateur important à prendre en compte pour le développement social, politique et culturel des différents peuples autochtones qui habitent le Chili. Cependant, l'écart se maintient entre les hommes et les femmes autochtones en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs droits¹². Dans ce contexte, au cours des dernières décennies, les femmes mapuche ont insisté sur la nécessité de mettre en œuvre un agenda qui rende visible le rôle de la femme autochtone dans les domaines de la santé, de l'éducation, du territoire et de l'environnement puis dans l'accès à la justice et en faveur de leur participation à un développement productif.

Historiquement, les propositions et demandes autochtones étaient articulées autour de l'identité autochtone sans rendre compte de la problématique du genre chez les peuples autochtones. Aujourd'hui, ces femmes s'accordent sur le fait que « l'autonomie mapuche et la libre détermination des peuples ne peut pas se concevoir sans le bien être de toutes les femmes qui composent ces peuples »¹³.

Dans le cadre des mobilisations sociales qui ont donné lieu aux mouvements de protestation sociale du 18 octobre 2019 puis au cours du débat sur l'élaboration d'une nouvelle constitution au moyen d'une assemblée constituante, les peuples autochtones présents ont signalé que leurs revendications, antérieures à ces mouvements sociaux, sont une réponse aux expulsions territoriales et à la criminalisation dont ils font l'objet. Dans ce contexte, les jeunes et les femmes autochtones ont dénoncé la politique extractive du gouvernement en tant que violence qui affecte au quotidien leurs territoires et leurs modes de vie.

En effet, les femmes sont chargées de transmettre leur culture et les traditions aux nouvelles générations, notamment leurs enseignements sur la protection de la nature, les plantes médicinales, la souveraineté alimentaire et les lieux dotés d'une valeur culturelle¹⁴.

Dans le contexte des mobilisations sociales, au sein de leurs organisations et des institutions autochtones, les femmes mapuche se mobilisent face à leur expulsion de leurs territoires, pour la défense des eaux, la revitalisation de leurs langues et pour la diffusion de leurs savoirs sur la protection de la nature. Elles établissent par ailleurs des alliances avec d'autres secteurs de la société chilienne afin de faire entendre leur voix contre l'État chilien et ses politiques « patriarcales et néolibérales ». Elles déclarent enfin que la voie du bien-vivre doit changer le système actuel qui nous régit¹⁵.

Perspectives pour 2020

Le nouveau contexte généré par la mobilisation sociale et populaire d'octobre 2019 en réaction aux inégalités et à l'exclusion politique et sociale de plusieurs secteurs de la société, parmi lesquels figurent les peuples autochtones, a ouvert de nouvelles perspectives pour transformer les relations entre ces peuples et l'État.

En effet, à l'issue de la révolte populaire de novembre dernier, a été souscrit l'« Accord pour la paix sociale et la nouvelle constitution ». Cet accord prévoit la réalisation d'un plébiscite pour choisir le mécanisme d'élaboration de la nouvelle constitution et déterminer quel type d'organe constituant sera chargé de la concevoir (c'est-à-dire, totalement élu par la citoyenneté ou mixte avec des représentants du congrès).

Bien que l'accord ait omis de prendre en compte la participation des peuples autochtones au sein de l'organe constituant, en décembre passé, la chambre des députés a adopté une proposition de loi sur la participation des peuples autochtones au sein de l'organe constituant, sans établir cependant de mécanisme spécifique. Par ailleurs, non seulement l'adoption de ce projet de loi par le Sénat demeure incertaine mais d'autre part, ce projet présente d'importantes zones d'ombre, comme la définition du corps électoral compétent pour élire les constituants autochtones. En application du droit international, il conviendrait d'appliquer le critère de l'auto-identification prévu par la Convention 169 de l'OIT pour la détermination de la qualité autochtone.

Comme le relève le rapport annuel, la population autochtone atteint 2.2 millions d'habitants, ce qui équivaut à 12,8% de la population totale du pays. (INE, 2018).¹⁶ Cependant, les propositions actuellement existantes en la matière, en particulier celles issues des partis politiques du gouvernement, estiment que le corps électoral doit être défini sur la base du registre des personnalités juridiques autochtones géré par la

Corporación Nacional de Desarrollo Autochtono (CONADI), mucho más limitado y altamente criticable a la luz de los estándares de la Convención 169 de la OIT ;

Los diferentes pueblos autochtonos presentan posiciones diversas a respecto del proceso constituyente. Algunos movimientos, como la *Coordinadora Arauco Malleco*, y el *Consejo de Todas las Tierras* se oponen a la participación mapuche en el marco del proceso constituyente, prefiriendo seguir la vía de la recuperación territorial y de la autodeterminación¹⁷. Otras organizaciones, como la *Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche* (asociación de municipalidades con alcaldes mapuche) y el *Consejo de Pueblos Atacameños* han sido activos en el debate parlamentario para la participación autochtona en el órgano constituyente, viendo en esta posibilidad, la opción de avanzar hacia el reconocimiento de la plurinacionalidad y de derechos colectivos de sus pueblos¹⁸.

Notes

¹ Instituto Nacional de Estadística (2018). *Síntesis de resultados Censo 2017*. Disponible en: <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

² Ibid.

³ Ver IWGIA 2017 y 2018, Capítulo Chile.

⁴ Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en: <http://consultaindigena2019.gob.cl/medidas>

⁵ Albert, C. “Los errores que liquidaron la consulta indígena: “ES una instrumentalización de la pobreza””, en *CIPER* 7 de agosto de 2019. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/08/07/los-errores-que-liquidaron-la-consulta-indigena-es-una-instrumentalizacion-de-la-pobreza/>

⁶ Ver Causa Rol R-17-2019 (acumuladas R-18-2019 y R-19-2019), Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta: <https://causas.1ta.cl/causas/38/expedient/2614/books/31/?attachmentId=4721>

⁷ Ver procedimiento sancionatorio ambiental, F-041-2016, de la Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2/Sancionatorio/> Ficha/1459 <http://snifa.sma.gob.cl/v2/Sancionatorio/Ficha/1459>

⁸ Reyes, C. P. “Chile ya no será anfitrión: Presidente Piñera anuncia suspensión de cumbre Apec y COP25”. *La Tercera*, 30 October 2019: <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-pinera-informa-chile-ya-no-realizara-la-apec-la-cop-25/883655/>

⁹ Pronunciamiento espacios paralelos tras suspensión de la COP25: <https://www.porlaaccionclimatica.cl/declaracion-publica-de-la-sociedad-civil-por-la-accion-climatica-sobre-la-no-realizacion-de-cop-25/>; <https://forosociedadcivilcop25.cl/#/news/1>; <https://www.facebook.com/cumbrepueblos19/videos/665917917270296/>

¹⁰ Intervención de Ximena Painequeo, Cumbre Social por el Clima: <https://www.youtube.com/watch?v=y57baUO97eY>

¹¹ Censo 2017, INE Chile. <https://historico-amu.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-origenarios-chile2017.pdf>.

¹² Por ejemplo: la escolaridad de las mujeres indígenas presenta un promedio de 10 años frente a la de una mujer no indígena que presenta un 10,9 años. Encuesta Casen 2015.

¹³ ¿Es que acaso debemos ser todas feministas? Reflexiones de mujeres Mapuche para un debate. Cañet, Isabel y Painemal, Millaray. <https://www.mapuexpress.org/2018/03/02/%C2%BFes-que-acaso-debemos-ser-todas-feministas-reflexiones-de-mujeres-mapuche-para-un-debate/>

¹⁴ Painemal, M. “Mujeres Mapuche y sus luchas por un buen vivir para todos y todas.” *Le Monde Diplomatique* Edición Chilena. 9 enero 2020: [https://www. lemondediplomatique.cl/mujeres-mapuche-y-sus-luchas-por-un-buen-vivir-para-todos-y-todas-por-millaray.html](https://www.lemonediplomatique.cl/mujeres-mapuche-y-sus-luchas-por-un-buen-vivir-para-todos-y-todas-por-millaray.html)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística (2018). Ibid.

¹⁷ Ver Pairacan, F. (2019). “Estado plurinacional: el debate mapuche actual”. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/12/20/estado-plurinacional-el-debate-mapuche-actual/>

¹⁸ Asociación De Municipalidades con Alcalde Mapuche - Comunicaciones Municipalidad de Tirúa “Escaños para Pueblos Originarios en la Constituyente Aprobó Cámara de Diputados”. 20 diciembre 2019: <https://www.amcam.cl/post/esca%C3%B1os-para-pueblos-originarios-en-la-constituyente-aprob%C3%B3-c%C3%A1mara-de-diputados>

Rapport de l' ***Observatorio Ciudadano de Chile*** (www.observatorio.cl) avec les contributions de **Paulina Acevedo, José Aylwin, Marcel Didier, Hernando Silva** et **Karina Vargas**.

Source : IWGIA *El Mundo Indígena* 2020
Traduction par **Leslie Cloud**,
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine