

*Jorge Agurto*

L'année 2013 fut une année remplie de désillusions pour les peuples autochtones en ce qui concerne le gouvernement du militaire Ollanta Humala Tasso qui termina sa seconde année le 28 juillet 2013 dans un climat de tensions dû aux conflits socio environnementaux. Ceux-ci résultaient de la politique de celui qui l'avait précédé, Alan Garcia Perez, qui avait promulgué des mesures au bénéfice de l'investissement dans les industries extractives au préjudice des droits individuels et collectifs des peuples autochtones. C'est ainsi que le souligna le rapport courageux et bienvenu, Alternative 2013, sur l'application de la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) qu'élaborent chaque année les organisations autochtones du Pacte Unitaire avec l'appui du Groupe De Travail sur les Peuples Autochtones de la Coordination Nationale des Droits de l'Homme.<sup>1</sup>

## **Territoires et ressources naturelles**

Des conflits sociaux éclatent dans divers endroits du pays, principalement dans les régions qui ont un plus grand nombre de concessions pour les activités minières et d'hydrocarbures<sup>2</sup>

Ces deux activités sont autorisées sans que l'on informe ni consulte auparavant les populations affectées et sans aucune évaluation préalable du territoire. Ni la population résidant dans le territoire qui a été donné en concession, ni les autorités locales ne reçoivent de l'information sur les concessions minières, qui couvrent 26 millions 752 hectares (21% du territoire national) et qui correspondent à 48,6 % des terres des communautés paysannes et autochtones.

La pression sur le territoire communal se révèle dans les processus d'achat de terres dans lesquels, bien souvent, le flux d'informations est asymétrique, ce qui est à l'origine d'accords injustes et inéquitables entre les parties. En même temps, la titularisation des terres communales ne progresse pas de façon effective, au détriment du droit au territoire et du régime de protection de la propriété des terres des communautés. Il n'existe pas en effet d'organe directeur ou d'autorité spécialisée dans la titularisation des terres, comme l'a observé le Médiateur.<sup>3</sup>

Sur les 6.069 communautés paysannes et les 1.469 communautés autochtones reconnues par l'Organisme de Formalisation de la Propriété Informelle (COFOPRI), 16% n'ont toujours pas de titre de propriété. Entre 2006 et 2010 seuls 19 titres pour des communautés autochtones ont été attribués et 23 extensions territoriales ont été effectuées. Depuis lors, et après le transfert des compétences de COFOPRI aux gouvernements régionaux, aucun titre n'a été attribué aux communautés amazoniennes et seulement quatre à des communautés paysannes.

Le manque de protection des droits territoriaux autochtones s'aggrave quand l'État persiste à octroyer des droits d'usage à des tiers sur des ressources naturelles qui se trouvent dans des territoires autochtones titularisés et non titularisés, comme par exemple le droit de libre entrée et d'occupation gratuite remis à l'entreprise Pluspetrol dans la région amazonienne du Loreto.<sup>4</sup>

## **Institutions publiques**

Avec le gouvernement du président Ollanta Humala, les fonctions de l'Institut National de Développement des Peuples Andins, Amazoniens et Afropéruviens (INDEPA) furent absorbées en partie par le Vice-Ministère de l'Interculturalité, rattaché au Ministère de la Culture. En tant qu'autorité étatique pour les Peuples Autochtones, le vice-ministère présente des faiblesses puisqu'il manque des espaces formels de dialogue et de participation effective des organisations autochtones. Pendant l'année 2013, l'État péruvien a entretenu l'instabilité des institutions publiques pour les peuples autochtones, caractéristique des derniers gouvernements.

Un groupe de travail a proposé sur ce sujet en avril 2013 la création d'une entité qui aurait les caractéristiques suivantes :

- a) elle exercerait la gestion intra et inter - gouvernementale des politiques autochtones
- b) elle inclurait la participation effective de représentants des peuples autochtones à l'aide d'un mécanisme permanent d'évaluation et de propositions
- c) en tant qu'entité nationale elle serait constituée d'organes décentralisés au niveau régional
- d) elle aurait accès au plus haut niveau de la hiérarchie du Pouvoir Exécutif afin d'influencer efficacement les décisions gouvernementales.

Pendant que le Vice-Ministère de l'Interculturalité distrait la représentation autochtone dans un groupe de travail qui organisa huit sessions en 120 jours, le Secteur de la Culture fut remodelé sans sa participation, et approuvé par le décret suprême 005-2013-MC du 20 juin 2013, qui réforme le Vice-Ministère de l'Interculturalité en changeant ses directions générales et en créant de nouveaux départements dans chacune d'elles. La demande des organisations autochtones de créer un Ministère des Peuples Autochtones ou Originaires comme institution du Pouvoir Exécutif au plus haut niveau fut oublié par un Gouvernement National manquant de volonté pour renforcer les aspects matériels des questions autochtones comme nous allons le voir ensuite.

## **La faiblesse de la consultation préalable**

L'approbation de la Loi de Consultation Préalable, en septembre 2011, a suscité dans une première phase de l'enthousiasme et des attentes, malgré les critiques formulées sur certains de ses articles. Vint ensuite une seconde étape avec l'émission de normes pour l'appliquer, pour arriver en 2013 à une troisième étape qualifiée par divers analystes de « grave crise et de blocage de la consultation préalable »<sup>5</sup>

Les organisations autochtones et d'autres entités des droits de l'homme considèrent comme un grave obstacle et comme un contresens le fait que le processus de la consultation préalable soit à la charge des mêmes secteurs publics chargés de promouvoir les mesures qui doivent être consultées. Ainsi le cas du secteur de l'Energie et des Mines, plus intéressé à « dégager » les obstacles pour l'investissement privé qu'à veiller à l'application effective du droit à la consultation préalable.

A ceci s'ajoute le critère restrictif qu'exige l'organe directeur<sup>6</sup> pour identifier les peuples et communautés susceptibles d'avoir un droit de consultation, en les réduisant à deux

éléments objectifs : la langue autochtone et les terres communales lesquelles doivent exister pour prouver la continuité historique d'un peuple autochtone.

En outre, diverses porte-paroles du gouvernement ne reconnaissent pas les communautés paysannes de la côte et des Andes comme peuples autochtones. Le premier ministre Juan Jiménez Mayor a annoncé en avril 2013 que 14 projets miniers ne seraient pas assujettis à la consultation préalable, ce qui montre de façon évidente qu'on veut les « dégager » de ce processus. De même, le président Ollanta Humala a déclaré dans une entrevue télévisée le 28 avril que la consultation préalable s'adressera fondamentalement aux populations amazoniennes et « non contactées », démontrant ainsi une grave ignorance sur la situation des dites populations. Ainsi, il désavouait publiquement l'identité autochtone des communautés paysannes andines et côtières en signalant par erreur qu'elles furent créées par la Réforme Agraire.

Une autre limitation, c'est la vision restrictive des conditions de la consultation contenue dans le Guide Méthodologique publié le 2 avril. Outre le fait que les peuples autochtones n'ont pas été consultés, le Guide ne précise pas la notion d'« affectation directe », ne définit pas clairement les cas dans lesquels le consentement est obligatoire ni les moments où l'on doit appliquer la consultation, en laissant le soin aux secteurs gestionnaires de le décider. Par ailleurs, les organisations autochtones continuent d'exiger la modification de sept articles de la Loi 29785 de la Consultation Préalable et de son Règlement car ils établissent une norme inférieure au contenu de la Convention 169 de l'OIT.

En terminant au mois de Décembre sa visite officielle au Pérou, le Rapporteur Spécial sur les Droits des Peuples Autochtones, James Anaya, a déclaré que, si l'État péruvien a fait des progrès importants pour mettre en œuvre un cadre légal pour la consultation préalable, il se trouve encore dans un processus de construction pour mettre en œuvre la consultation préalable d'un point de vue méthodologique, logistique et en termes budgétaires. Il a souligné qu'une condition était nécessaire pour le développement de la consultation : c'est la création d'« un environnement de confiance mutuelle ». Cependant cette confiance a été affectée par « les conséquences dévastatrices des projets extractifs » en territoires autochtones.<sup>7</sup> A ce sujet il faut souligner qu'en 2013 le ministère de l'Environnement a déclaré que l'état d'urgence environnementale dans les bassins des fleuves Pastaza, Tigre et Corrientes après une campagne lancée par la Plateforme Puinamudt constituée des fédérations autochtones affectées par 40 ans d'activité pétrolière.<sup>8</sup>

## **Criminalisation**

La politique de criminalisation de la protestation sociale entreprise par le gouvernement d'Alan Garcia Perez (2006-2011) s'est accentuée avec le gouvernement d'Ollanta Humala qui agresse de façon constante et systématique les leaders autochtones qui défendent les droits collectifs à la vie et au territoire. L'État et les groupes de pouvoir continuent de présenter les dirigeants des communautés comme des individus violents, irrationnels, « contre les mines » et opposés au développement pour essayer ainsi de légitimer une politique de criminalisation avec un usage extrême de la force publique, la persécution pénale des dirigeants et la militarisation des territoires autochtones.

La coercition se poursuit moyennant l'usage abusif de la force comme l'emploi d'armes létales, incluant des armes de guerre comme pratique récurrente. Il en ressort que 29 civils furent tués, résultat de l'intervention des forces de l'ordre dans des situations de protestation sociale. 86% des tués le furent avec des armes à feu, 10% était des mineurs et 45% des autochtones ou des individus participant à des protestations concernant la violation des droits des peuples autochtones.

Un phénomène préoccupant c'est l'intervention croissante des Forces Armées dans des opérations de contrôle interne. Jusqu'au mois de juillet on avait donné huit autorisations pour que les Forces Armées interviennent dans des situations de conflits sociaux et cinq de ces autorisations pour des situations où un état d'urgence avait été déclaré.

Dans la pratique, la politique de criminalisation cherche à transformer le droit de libre expression et protestation en délit moyennant des dénonciations préventives ; elle interprète de manière extensive et illégale les normes pénales pour emprisonner des dirigeants par des processus infondés : elle fait courir la menace d'imposer des peines de 25 ans et d'emprisonnement à vie ; elle applique le modèle de recherche présumée ou de responsabilité partagée aux dirigeants, en transformant l'exercice d'un droit en délit et en pratiquant une violation grossière du procès aux divers étapes de la procédure en matière pénale, comme les déplacements arbitraires de juridiction et les multiples procès pour les mêmes faits. Par exemple, dans le cadre des protestations contre le projet minier Conga il existe 73 procès en cours contre 303 défenseurs des droits des communautés affectées. Il faut mentionner aussi le cas injuste, inhumain et illégal des trois autochtones amazoniens, privés de liberté depuis 2009 à cause des événements de Bagua : Feliciano Cahuasa, Asterio Pujapat et Danny Lopez, pour lesquels un collectif a lancé la campagne « Je suis Bagua ». Cette campagne a pour but de demander la libération immédiate ou dans le pire des cas leur détention dans leur propre communauté.<sup>9</sup>

### **Peuples isolés et en contact initial**

Les peuples autochtones isolés et en contact initial - également appelés « peuples autonomes » par l'Association Interethnique de Développement de la Forêt péruvienne, AIDSESP - sont considérés comme étant les plus vulnérables parmi les groupes indiens, étant donné leur manque de défenses pour lutter contre les maladies virales et infectieuses qui sont communes et généralement curables dans le milieu environnant. Dans les années 80, presque la moitié de la population Nahua est morte à la suite de leur contact avec les travailleurs de la compagnie Shell qui exploraient la région du Camisea. Ceci conduisit l'État, en 1990, à créer la Réserve Territoriale Kugapakori Nahua Nanti (RTKNN) comme réserve étatique. Le nouveau cadre légal pour les peuples isolés et en contact initial (PIACI) tel qu'on le trouve dans la Loi 28736 de l'année 2006 et son règlement approuvé en 2007 établit que les réserves territoriales existantes deviennent des « réserves indigènes », la seule différence étant que ces dernières jouissent d'un système plus faible de protection puisque des activités extractives sont permises quand on les déclare d'intérêt national et quand l'étude d'un impact environnemental (EIA) l'approuve.

En 2003 après qu'on ait attribué une partie de la RTKNN au projet Camisea, le D.S. 028-2003-AG fut promulgué, interdisant l'octroi de nouveaux droits impliquant l'usage des ressources naturelles, décret que le gouvernement essaye à nouveau de contourner. Les organisations autochtones et les associations civiles des droits de l'homme font part aujourd'hui du grave danger d'extermination qu'entraîne dans le lot 88 l'amplification des activités du Camisea, lot que gère un consortium dirigé par Pluspetrol. 75% du projet de gaz se trouve sur 23% de la réserve.

Le 13 décembre, en terminant sa visite officielle d'une semaine au Pérou, le Rapporteur Spécial des Nations Unies, James Anaya, recommanda en ce qui concerne ce projet que le Gouvernement et l'entreprise agissent avec le maximum de précaution et n'adoptent pas le projet d'amplification « sans s'assurer auparavant et de façon probante la non violation de leurs droits humains ». Il proposa ainsi, parmi d'autres mesures, que « le Gouvernement fasse une étude exhaustive avec la participation de tous les intéressés et des experts compétents sur la présence et les conditions des peuples ou groupes autochtones non contactés dans le lot 88 ».<sup>10</sup>

Le 14 décembre Paulo Vilca Arpasi, ex-vice-ministre de l'Interculturalité, admit que sa démission au mois de juillet était due à « des pressions politiques » du gouvernement dont le but était d'approuver certains investissements.<sup>11</sup> Vilca avait formulé 83 observations à l'EIA du projet, qui de façon étrange furent retirées quelques heures après sa publication sur la page web du Ministère, et laissées ensuite sans réponse. Sa remplaçante, Patricia Balbuena, ne formula que 37 observations à l'EIA qui furent rectifiées par l'entreprise au début de 2014, donnant ainsi libre cours au projet d'amplification en dépit du risque qu'il affecte le droit à la vie, à la santé et à l'intégrité des populations « extrêmement vulnérables » vivant dans la réserve. Parmi elles, on trouve le peuple Nanti, dont la population a présenté des infections diarrhéiques aigües en 2013. Une équipe effectua une Analyse de Situation de Santé (ASIS) à la suite de cet incident mais le Vice-Ministre décida de ne pas attendre les résultats.

AIDSESEP a dénoncé la menace d'extermination de la population de la réserve et avec d'autres institutions de la société civile demandent que l'État péruvien applique un Plan de Protection de la réserve, ce qui a été abandonné depuis des années, et l'application stricte de protocoles de protection pour les peuples autochtones en isolement volontaire et des protocoles de protection et de relations à établir avec les peuples autochtones en contact initial.

### **Souveraineté alimentaire**

En dépit du fait que l'État péruvien a qualifié 2013 comme l'Année de l'Investissement dans le Développement Rural et la Sécurité Alimentaire, le Congrès de la République n'a pas pu approuver de manière définitive le rapport de la Loi de Souveraineté et Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, une exigence de l'Alliance des Organisations Agraires (AOA). Le rapport fut approuvé par la Commission Agraire le 6 juin 2013 et la séance plénière du Congrès l'adopta le 19 décembre, mais la congressiste fujimoriste Martha Chávez demanda de reconsidérer l'adoption pour avoir un vote qualifié. On passa à la consultation et l'adoption fut suspendue jusqu'en 2014.<sup>12</sup>

La loi est très attendue par le secteur agricole et paysan du fait que plus de 70% des aliments dont dispose le pays est produit par les petits agriculteurs et pas moins de 6,7 millions de femmes travaillent dans les activités de culture et de récolte. L'initiative pour avoir une loi avait conduit à plus de deux années de discussion parlementaire et pendant l'année cela devint une demande de la société civile et autochtone.

## **Education interculturelle bilingue et Santé Interculturelle**

### **Education**

En dépit des efforts déployés par la gestion actuelle de la Direction Générale de l'Education Bilingue et Rural (DIGEIBIR), des carences structurelles subsistent encore dans l'application des politiques qui s'occupent prioritairement de l'enfance autochtone : carence dans la nomination des maîtres avec une formation en Education Interculturelle Bilingue (EIB) qui parlent et utilisent dans la classe la langue des élèves, manque d'insertion dans le curriculum des savoirs et aspirations des peuples et communautés. A cela s'ajoute une incapacité du système éducatif pour garantir le droit à l'accès, à la permanence et à la réussite des apprentissages des étudiants autochtones, de même qu'à la surveillance et au contrôle du secteur.

Dans le Rapport Annuel du Médiateur du Peuple<sup>13</sup> on remarque quelques avancées dans le secteur de l'application de la politique de l'EIB, même quand ces actions ne traduisent pas encore une éducation de qualité pour les peuples autochtones. On demande que ces efforts soient permanents et systématiques, en particulier pour garantir l'insertion de près d'un tiers de petits garçons et petites filles des zones rurales ayant entre 3 et 5 ans et qui se trouvent encore en dehors du système éducatif, et de plus de 10% des adolescents qui devraient suivre des cours de niveau secondaire.

Fin 2013 le processus d'amélioration a subi une grave menace quand le Ministère de l'Education eut l'intention de dissoudre la DIGEIBIR. Celle-ci, selon le nouvel organigramme du secteur Education, perdrait ses attributions et ferait partie d'un domaine relevant de la Direction Générale de l'Equité qui accueillerait les secteurs de l'Education Spéciale, Alternative, Sous tutelle et l'EIB. Cette dernière ne travaillerait désormais que les langues en attente de normalisation et celles qui n'ont pas de matériels éducatifs.

### **Santé**

A l'absence de progrès pour garantir l'accès de la population autochtone aux services de santé s'ajoute le fait qu'on dispose de peu d'informations actualisées permettant de s'appuyer sur des diagnostics actuels et d'identifier les besoins de santé de chaque peuple comme par exemple les ASIS de chaque région

La dénutrition infantile est une des principales maladies dont se plaignent les peuples autochtones et la mortalité maternelle autochtone se maintient à des niveaux élevés, au-dessus de la moyenne nationale. Par ailleurs, on ne remarque pas de progrès dans les politiques publiques qui permettraient d'incorporer les connaissances des peuples autochtones. Dans diverses régions de l'Amazonie il n'y a pas d'établissement de santé, d'équipement, de médicaments, de budget ni de personnel technique. Les autochtones ne disposent pas d'assurance qui couvre leurs besoins de santé. En 2007, le

Recensement des Communautés Autochtones d'Amazonie Péruvienne révéla que seulement 40,99% des communautés amazoniennes disposaient d'établissement de santé. Un rapport du Médiateur du Peuple de juin 2013 confirme que le système d'attention sanitaire ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour faire face avec efficacité, qualité et équité aux principaux enjeux de santé du pays.<sup>14</sup>

La Stratégie Sanitaire Nationale pour la Santé des Peuples Autochtones (ESNSPI), créée en 2004 et dont la coordination est à la charge du Centre National de Santé Interculturelle (CENSI), eut pour mission, à la suite d'une résolution ministérielle de 2012, de créer des mécanismes pour donner une structure à la ESNPI. En pratique elle élimina son comité Technique Permanent et son Comité Consultatif, ce qui s'est révélé un obstacle quand on veut les réunir et les coordonner. Actuellement le CENSI aide à la mise en place de journées d'information afin de préparer un processus de consultation, une proposition de Politique Nationale de Santé Interculturelle qui devait se réaliser en 2011.

## Notes et références

---

<sup>1</sup> Voir : [http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/115\\_Informe\\_Alternativo\\_2013.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/115_Informe_Alternativo_2013.pdf)

<sup>2</sup> Le Médiateur a enregistré, jusqu'au 31 décembre 2013, 116 conflits sociaux dont 139 cas correspondent à des conflits socio-environnementaux, l'activité minière étant la plus génératrice de conflits avec 48% du total des cas enregistrés : <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-118---diciembre--2013.pdf>

<sup>3</sup> Defensoria del Pueblo, Article de presse No19/OCII/2013.

<sup>4</sup> Voir les résolutions 060-2006-EM et 061-2006-EM émises par la Direction Générale d'Hydro-carbures du Ministère de l'Energie et des Mines.

<sup>5</sup> Marco Huaco Palomino : « Etat de l'application de la première expérience de régulation parlementaire du devoir de consultation préalable en Amérique Latine » dans la Revue Espagnole de Développement et coopération, Numéro 33, 2013, p. 81-92 :

<http://www.marcohuaco.com/mh/bajados%20marco/REDC.pdf>

<sup>6</sup> Directive 03-2012/MC qui contrôle le fonctionnement de la Base Officielle de Données des peuples Autochtones et Originaires.

<sup>7</sup> Voir : L'essentiel de la déclaration préliminaire de James Anaya après sa visite au Pérou :

<http://servindi.org/actualidad/97885>

<sup>8</sup> Voir l'Observatoire pétrolier de la Plateforme Puimadut constituée par la Fédération de Communautés Natives du Corrientes (FECONACO), la Fédération des Communautés Natives du Alto Tigre (FECONAT), la Fédération Autochtone Quechua du Pastaza (FEDIQUEP) et l'Association Cocama de Développement et de Conservation San Pablo de Tipidhca (ACODECOSPAT). Voir : <http://observatoriopetrolero.org/>

<sup>9</sup> Voir : « Quatre ans après le Baguazo, trois autochtones innocents sont toujours les seuls privés de liberté » dans : <http://servindi.org/actualidad/88546>

<sup>10</sup> Voir : « L'essentiel de la déclaration préliminaire de James Anaya après sa visite au Pérou » dans : <http://servindi.org/actualidad/97885>

<sup>11</sup> Voir : <http://servindi.org/actualidad/97875>

<sup>12</sup> Le texte fut adopté lors d'un premier vote avec 58 votes pour, 5 contre et 20 abstentions. Il fut ensuite dispensé de la formalité d'un deuxième vote avec 56 votes pour, 22 contre et 3 abstentions. Après son adoption, la congressiste Martha Chávez, demanda de reconsidérer l'adoption. Elle s'appuya sur le fait que le vote législatif requiert la moitié plus un du nombre légal de congressistes (66 votes) pour proposer la modification de lois organiques des gouvernements régionaux et des municipalités.

<sup>13</sup> Seizième Rapport Annuel du Médiateur du peuple. Janvier-décembre 2012. Dans :

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Download/informes/anuales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf>

---

<sup>14</sup> Defensoria del Pueblo (2013). Vers une assurance universelle de santé. Résultats de la supervision nationale des hôpitaux. Lima, Defensoria del Pueblo . Dans :  
[http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/info\\_secpu/dp\\_281013\\_0004.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/info_secpu/dp_281013_0004.pdf)

**Jorge Agurto** est. *Président de l'Asociación Servicios en Comunicación Intercultural Servindi.*  
Sitio web: [www.servindi.org](http://www.servindi.org)  
E-mail: [jorgeagurto@gmail.com](mailto:jorgeagurto@gmail.com)

*Source : IWGIA El Mundo Indígena 2014*  
*Traduction de l'espagnol par **Françoise Morin**,*  
*membre du bureau de direction du GITPA*