

Leonardo Tamburini

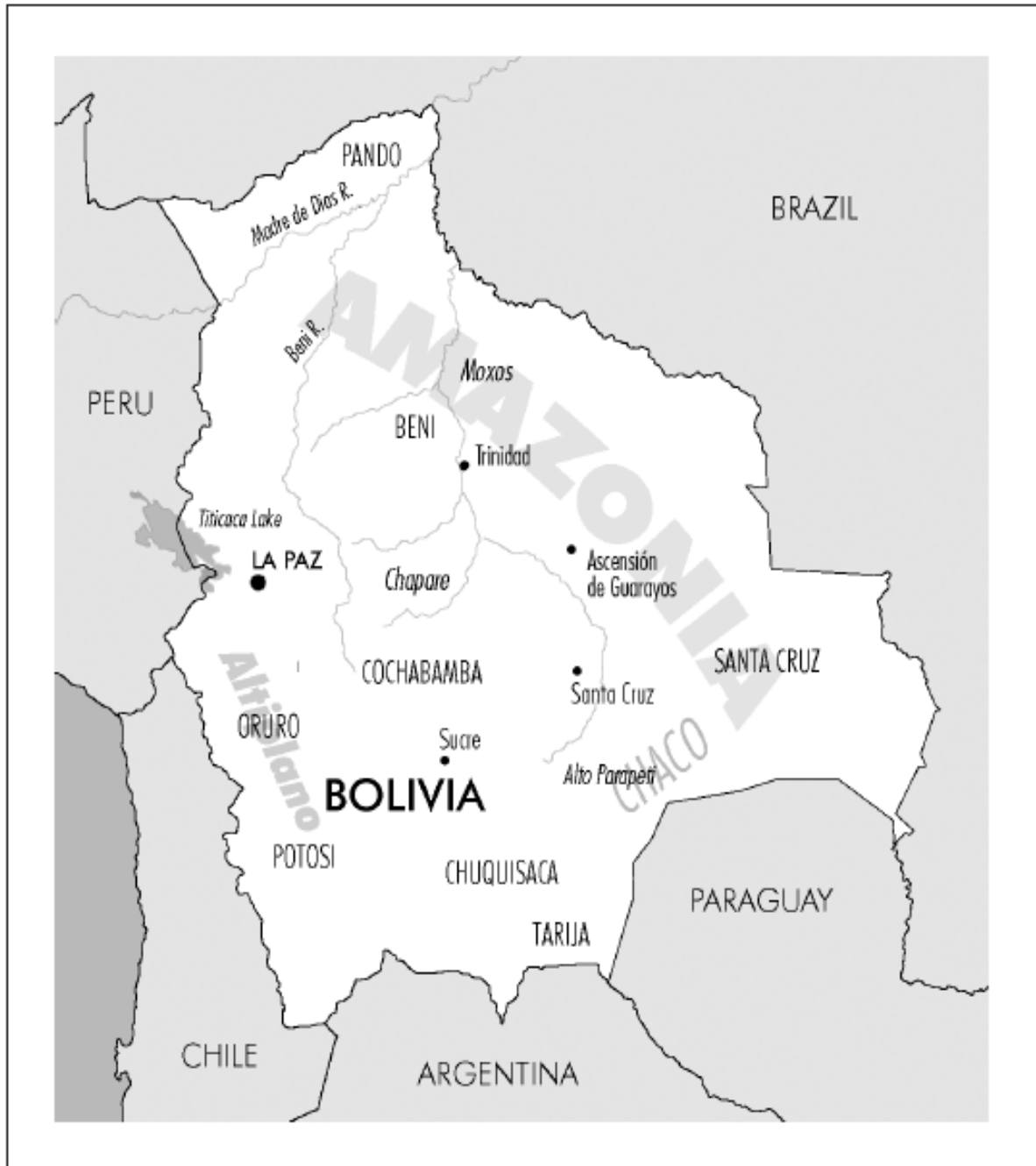
Selon le recensement national de 2001, 62% de la population bolivienne de plus de 15 ans sont d'origine autochtone. 39 peuples autochtones sont reconnus, les plus nombreux étant les Quechua (49,5) et les Aymara (40,6 %) qui vivent dans les Andes occidentales. Les Chiquitano (3,6%), les Guarani (2,5 %) et les Moxeno (1,4%) et les 2,4 % restants représentent 31 peuples qui vivent dans les basses terres de l'est du pays. Les autochtones sont titulaires de plus de onze millions d'hectares de terre reconnus comme propriétés collectives sous la dénomination de "Terres communautaires d'origine, TCO". La Bolivie a signé la Convention 169 en 1991. La Déclaration des Droits des Peuples Autochtones a été approuvée le 7 novembre 2007 par la Loi n°3760.

Lors des élections de décembre 2009, Evo Morales a été élu président de l'actuel Etat Plurinational de Bolivie par 64,2% des votes et son parti, le *Movimiento al Socialismo* (MAS) occupe désormais les 2/3 des sièges de l'Assemblée Législative Plurinationale. L'impact de ce score et la débâcle de l'opposition qui l'accompagne (moins de 30% des votes) a mobilisé les secteurs du MAS autour de la consolidation d'une hégémonie sociale et politique aux élections municipales et départementales. Celles-ci se sont tenues le 4 avril 2010. Il s'agissait d'élire les maires et les conseillers municipaux ainsi que les gouverneurs et les députés départementaux.

Au cours d'une campagne inutilement agressive à l'égard de l'opposition et même des groupes politiques aliés¹, le Président a assumé en personne le processus afin d'élargir la base électorale du MAS. Face à cela, la population a répondu en conséquence. Le parti du Président a perdu plusieurs éléments de la base sociale de son mouvement² et en termes quantitatifs plus d'un million de votes bien qu'il garde le contrôle sur plus de la moitié des gouvernements municipaux et dans six des neuf gouvernements départementaux du pays. À la différence de ce qui se produit pour les élections nationales³, les peuples autochtones ont pu exercer leurs droits politiques en élisant, selon leurs propres normes et procédures, leurs représentants aux assemblées départementales.

23 représentants autochtones furent ainsi élus de manière directe et ont intégré 8 des 9 assemblées départementales du pays⁴. Dans le cadre des élections municipales, le mouvement autochtone des Basses Terres est parvenu à occuper la direction du conseil municipal dans plusieurs municipalités : 5 dans

le département de Santa Cruz et 2 dans le département du Beni, en plus d'autres fonctions dans plusieurs communes stratégiques dans la géographie électorale des Basses de Bolivie.



Développement des droits autochtones constitutionnalisés

La troisième disposition transitoire de la Constitution [2009] établissait que dans un délai de 180 jours, l'Assemblée Législative Plurinationale devait approuver les lois définies comme « structurantes » du nouvel Etat

Plurinational⁵. Avec une large majorité en la faveur du parti du gouvernement, une participation significative et un débat national précédant l'approbation parlementaire de ces normes étaient attendus. Toutefois, mis à part quelques actes de vulgarisation au cours desquels peu de modifications ont pu être apportées, les normes furent remises à la charge de consultants et validées au sein d'instances dans lesquelles la participation était limitée.

Les organisations autochtones des Basses Terres, avec à leur tête la *Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Chaco y Amazonía de Bolivia* (CIDOB), ont participé à l'élaboration des cinq lois structurantes et se sont focalisé sur deux d'entre elles : la Loi de Régime Electoral et la Loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation. La CIDOB a créé une commission technico-politique pour le suivi des processus d'élaboration de ces deux lois. Dans le cadre d'alliances stratégiques entre différents secteurs sociaux de la région orientale du pays, cette commission a travaillé sur des propositions consensuelles en coordination avec les espaces organiques de la CIDOB et d'autres organisations sociales de Santa Cruz, du Beni et du Pando. La CIDOB fut l'une des rares organisations ayant présenté des propositions législatives intégrales pour la Loi de Régime Electoral et la Loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation, ce qui lui donnait une position légitime pour réclamer toute mesure faisant infraction à ses droits et pour pouvoir influencer les espaces de décision politique.

Malgré le fait que la Loi de Régime Electoral ait pu compter avec l'apport de certains éléments présentés dans la proposition autochtone, celle-ci fût approuvée avec les mêmes violations à la Constitution que la loi qui la précédait (Loi 4021/09), c'est-à-dire en violant le droit d'élire les représentants autochtones à l'Assemblée Législative Nationale selon les propres normes et procédures des peuples autochtones et en réduisant, par la même occasion, le nombre de sièges réservés à ces derniers dans les assemblées départementales et plurinationale. L'approbation de la loi à la chambre des députés de l'Assemblée Législative Plurinationale fut précédée d'une grève de la faim de deux jours des députés autochtones nouvellement élus qui tentèrent en vain de faire changer le texte de loi qui violait leurs droits.

La VII Marche autochtone et l'approbation de la Loi des Autonomies

La demande d'autonomie est clairement un élément mobilisateur des peuples autochtones au cours de ces dernières années en Bolivie. C'est pourquoi, une grande partie de leurs attentes s'est focalisée sur la discussion concernant la Loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation. Celle-ci fut perçue par les peuples autochtones comme un élément clé, relevant ou clarifiant quelques aspects généraux posés par la Constitution, qui permettait d'avancer vers le plein exercice de la libre détermination par le biais de

l'autogouvernement au sein de leurs territoires.

Il n'y eût pas moins de 40 ébauches non-officielles de la Loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation élaborés par l'organe Exécutif, ceci afin d'éviter un suivi efficace de la discussion sur la Loi. De leur côté, les organisations autochtones ont élaboré une proposition à partir d'un ensemble important d'observations sur chacune des ébauches, avec l'intention de compter avec un projet unique entre le gouvernement et les organisations autochtones. Mais lorsque celles-ci comprirent que l'Exécutif agirait de la même manière que pour les autres processus de dialogue, c'est-à-dire en faisant diversion auprès des organisations pour freiner leurs protestations et ne pas donner cours à leurs observations, elles rompirent les négociations avec le gouvernement et convoquaient à une mobilisation. Cette décision engendrait une campagne gouvernementale d'attaques contre la CIDOB et ses conseillers parmi lesquels le Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), les accusant d'encourager coup de force qui allait à l'encontre de la Constitution⁶.

La VII Marche est partie le 21 juin 2010 depuis la ville de Trinidad d'où était déjà partie 20 ans auparavant la première marche historique autochtone « Pour le Territoire et la Dignité » [1990]. La VII Marche fut la première mobilisation autochtone qui se positionnait clairement contre le gouvernement d'Evo Morales. Après plusieurs jours d'attaques verbales croisées entre fonctionnaires gouvernementaux et les organisations de la marche, celle-ci arrivait dans la localité de Ascensión de Guarayos, dans le département de Santa Cruz. Trois représentants du parti majoritaire MAS membres de la commission des Autonomies du Sénat se rendirent sur place. Ils travaillèrent durant plus de 17 heures de suite avec la commission technico-politique de la marche et son équipe de conseillers assistants. À l'issue des discussions, des accords sont trouvés sur la reformulation de plusieurs articles. Les représentants politiques s'engagent à faire approuver les changements convenus par la majorité parlementaire et la commission du Sénat. Le suivi ultérieur réalisé par les parlementaires autochtones a même garanti le fait que les accords constituent la base d'une révision plus large du projet de texte de loi. Dans ce contexte, la VII Marche a permis de discuter les thèmes suivants :

Définition du Territoire Indigène Originare Paysan

Dans la dénomination constitutionnelle de l'autonomie indigène⁸, il existait le risque de voir apparaître la possibilité de titres de droits agraires partagés entre autochtones et paysans dans les territoires dont les peuples autochtones étaient titulaires. Une déclaration a permis de préciser l'exclusivité du droit de propriété aux titulaires des territoires.

Conditions pour l'accès à l'autonomie

Le projet officiel prévoyait, entre autres exigences, que pour constituer une autonomie sur un territoire autochtone, le peuple [titulaire] devait compter au moins 3000 habitants dans les Basses Terres. Cette condition annulait toute possibilité d'accéder à l'autonomie pour 80% des peuples autochtones de cette région et se présentait comme un critère clairement libéral en contradiction avec le modèle d'Etat Plurinational en vigueur. Cette condition a été abandonnée.

Approbation des statuts autonomiques

Il a été accepté que le référendum soit la forme adoptée pour approuver les statuts⁹ à laquelle prendront part les non-autochtones [résidant dans l'entité territoriale autochtone] à partir du moment où ces derniers seront préalablement recensés par l'organe électoral en coordination avec le gouvernement autochtone [local].

Limites

Il a été accepté que, dans le cas où les juridictions municipales se superposeraient à celles des territoires autochtones autonomes, les premières doivent céder leurs limites aux secondes. D'autre part, la formation d'autonomies indigènes est possible lorsque les territoires sont traversés par des limites départementales à partir du moment où sont instaurées des associations territoriales autochtones (*mancomunidades*) dans les deux départements [afin d'établir une continuité territoriale].

Régime économique et financier

Une structure de financement similaire à celle des municipalités est accordé aux territoires autochtones autonomes bien qu'il reste à déterminer un pacte fiscal qui implique l'incorporation de variables qui bénéficient aux autonomies autochtones et une modification des critères libéraux d'assignation des fonds publics.

Approbation de la Loi contre le racisme

Après l'approbation des cinq lois signalées dans la troisième disposition transitoire de la Constitution, la Loi contre le Racisme et toute forme de Discrimination Raciale destinée à ratifier la convention des Nations Unies en la matière¹⁰ commence à être discutée. Le débat national qui eut lieu autour de

cette norme a été l'occasion d'une nouvelle confrontation entre le gouvernement et l'opposition, laissant de côté les thèmes centraux qui permettent d'éradiquer les pratiques séculaires de racisme et la discrimination politique, sociale et culturelle dont sont victimes d'importants segments de la population bolivienne.

Ce sont seulement deux articles qui sont à l'origine d'une polémique destinée à disqualifier la pertinence de compter avec une loi très attendue par de très larges secteurs de la société. Ceux-ci faisaient référence à une intention présumée de violer le droit à la liberté d'expression des médias de communication. Les articles 16 et 23 ont provoqué des mobilisations et des protestations des médias de communication privés, surtout ceux dont les propriétaires font partie des groupes de pouvoir qui entretiennent la confrontation médiatique avec le gouvernement d'Evo Morales.

Un aspect fondamental de la stratégie de confrontation politique et sociale employée par les secteurs d'opposition au gouvernement a consisté à procéder à des attaques racistes et une discrimination politique renforcée dans les régions de l'Orient¹¹ dont furent victimes les peuples autochtones, les migrants andins et les personnes politiquement non-alignées sur la position officielle de la région.

Toutefois, les peuples autochtones, les secteurs populaires et les organisations de droits humains ont défendu la norme dont ils bénéficiaient bien que peu d'entre eux participèrent au débat qui se politisait de manière inutile. Le commissaire pour les Droits Humains des Nations Unies, dont le siège est en Bolivie, a émis des doutes sur la pertinence et la possibilité d'appliquer une norme que l'Etat promettait de promulguer depuis plusieurs années et qui se trouvait jusqu'à présent inaccomplie pour les organismes internationaux.

Approbation de la Loi de Délimitation Juridictionnelle

La Loi de Délimitation Juridictionnelle n°102 (*Ley de Deslinde Jurisdiccional*) approuvée le 22 décembre [2010] devait apporter certaines précisions sur la définition des limites et sur la coordination entre la justice autochtone reconnue dans la Constitution et la justice ordinaire. Le projet de loi a été soumis à un important processus de consultation préalable bien que le traitement parlementaire et les modifications effectuées n'aient pas été soumises à la consultation, ce qui a généré des observations de la part des organisations autochtones et de leurs représentants parlementaires.

Ces observations peuvent se résumer à : a) l'application de la justice autochtone aux seules personnes autochtones réduisant les juridictions spéciales à des ghettos ; la non définition de mécanismes de coordination et de collaboration entre les différents systèmes juridiques ; c) l'établissement de critères libéraux de participation dans l'exercice de la justice autochtone¹² ; d)

l'exclusion de la justice autochtone à couvrir des cas de violence à l'encontre des femmes ainsi que l'interdiction d'appliquer certaines sanctions à d'autres groupes comme les enfants, les adolescents et les adultes. De cette manière, la justice autochtone connaîtrait des cas qui impliquent seulement des hommes de 18 à 65 ans. La CIDOB a demandé la révision de cette loi qui, ainsi rédigée, est inapplicable dans de nombreuses juridictions autochtones où des systèmes sont déjà en vigueur.

Approbation de la Loi de la Terre-Mère¹³

La Loi de la Terre-Mère (*Ley de la Madre Tierra*) a connu plusieurs scénarios de traitement dont le premier d'entre eux eût lieu au sein des organisations autochtones et paysannes, ce qui a permis l'incorporation d'éléments d'ordre social, économique et politique. Afin d'influer sur le processus de discussion, les organisations ont recouru à la réarticulation du Pacte d'Unité¹⁴. La Loi de la Terre-Mère, initialement proposée par ces organisations, contenait une série d'éléments qui faisait d'elle une proposition inédite, en plus de se présenter comme unique en son genre, et la première à proposer les principes suivants : a) l'égalité entre Homme et Nature, ce qui revient à considérer la Terre-Mère comme un sujet de droit ; b) Sa relation avec le modèle du « Bien Vivre » (*Vivir Bien*) comme forme alternative au capitalisme tente de proposer un modèle économique basé sur les collectivités [notamment les communautés autochtones] et sur la non mercantilisation de la terre.

Cependant, la Loi de la Terre-Mère qu'a emmenée Evo Morales au Sommet de Cancún n'était pas celle qui fût discutée et définie avec les organisations du Pacte d'Unité. En effet, dans l'urgence du voyage du président au Sommet sur le changement climatique, il a été approuvé un document de principes généraux que les organisations ne connaissaient pas mais qui reprenait toutefois plusieurs aspects du projet de loi qui avait été discuté. La Loi de la Terre-Mère, n°71 du 21 décembre [2010], présente des aspects constitutionnels comme la consultation des nations et des peuples autochtones – dans la version actuelle, il s'agit désormais de consentement préalable et contraignant-, la création d'instances étatiques qui servent de niches pour les institutions des peuples au sein de l'Etat et la réaffirmation du modèle économique pluriel, mentionné dans la Constitution, lequel préconise la non subordination des économies communautaires aux formes capitalistes dégradantes.

Avancées du processus de consolidation et de titularisation des territoires autochtones

Malgré l'opposition des grands propriétaires, l'Etat bolivien a réussi à libérer plusieurs familles du peuple Guaraní du système de servitude dans plusieurs haciendas de la région du Chaco. Dans le cadre du processus de

consolidation des terres du territoire d'Alto Parapetí, il a reversé sans indemnisation les propriétés Caraparicito (15 262 hectares) ¹⁵, Buena Vista-Isiporenda (4 894 hectares) et San Isidro (3 790 hectares). Ces terres font désormais partie du territoire (Terre Communautaire d'Origine – TCO) d'Alto Parapetí.

Toutefois, la libération effective des familles Guaraní se trouve menacée par l'absence de programmes de substitution au Plan interministériel transitoire qui a pris fin en 2009, ce qui peut se répercuter sur la consolidation des terres et dans les actions de soutien à la production et à l'établissement de conditions minimales de vie pour les personnes libérées.

La Grande Assemblée des Peuples Indigènes des Basses Terres (GANPI)

La plus haute instance de décision de la CIDOB, la Grande Assemblée des peuples indigènes s'est tenue du 23 au 26 novembre [2010]. Lorsqu'elle est ordinaire, cette réunion est l'occasion d'organiser des élections internes pour les postes de direction. En 2006, Adolfo Chávez Beyuma, appartenant au peuple Tacana du département de La Paz, fut élu président de la confédération. L'organisation de nouvelles élections a donné lieu à un conflit interne qui a dégénéré en une division de l'organisation et qui a duré presque deux mois. L'origine du conflit vient d'un questionnement quant à la modification des statuts de la CIDOB qui ont permis l'habilitation de Adolfo Chávez permettant à ce dernier de se représenter malgré les observations faites par l'assemblée sur sa gestion¹⁶. En dépit de cette situation, les élections se sont réalisées et les dirigeants de l'opposition [guaraní] ont participé au vote malgré les changements de statuts questionnés, pensant qu'ils allaient remporter la victoire. Suite à leur défaite, ces dirigeants n'ont pas reconnu la nouvelle direction et ont remis en cause la légitimité de l'élection. Ils ont occupé le siège de la CIDOB et ont formé une direction de transition composée des représentants des trois organisations dissidentes guaraní. Cette situation a perduré jusqu'au 12 janvier, date à laquelle une rencontre est organisée par la direction d'Adolfo Chávez qui offrit trois postes aux organisations dissidentes¹⁷.

Le conflit pris fin avec l'acceptation, par ces organisations, d'une extension de mandat pour Chávez (5 ans au lieu des 4 ans établis dans les statuts de la confédération). En contrepartie, la direction de la CIDOB est promise à l'Assemblée du Peuple Guaraní pour le nouveau mandat de direction de la confédération qui s'ouvrira en 2015. Aucun autre élément d'ordre pragmatique, politique ni structurel n'a marqué la négociation et l'accord.

Ces problèmes au sein de la GANPI reflètent la situation que traverse en grande partie le mouvement autochtone des Basses Terres depuis quelques temps. Des éléments d'ordre structurel dans la conduite des organisations et des questions de leadership politique pèsent sur cette situation. Peuvent être

également signalés comme d'autres motifs de la crise interne à la CIDOB, la pression exercée sur la direction de la CIDOB par le gouvernement national, les secteurs de pouvoir régionaux et les lignes de coopération internationale qui, face au rôle symbolique que portent les autochtones dans ce processus et surtout dans la région des Basses Terres, prétendent orienter de manière permanente son positionnement et influencer ses décisions. Si l'unité et la tranquillité paraissent être revenues au sein du mouvement autochtone des Basses Terres de Bolivie, aucun problème à l'origine de la crise n'a été résolu. Au contraire, ces derniers ont été mis de côté et leur traitement dangereusement remis à plus tard.

Notes

¹ Comme ce fût le cas du Movimiento Sin Miedo (MSM), groupe politique participant au groupe majoritaire et qui contrôle la ville de La Paz, jusqu'à ce que le MAS rompe son alliance durant la campagne pour les élections d'avril 2010.

² Le MAS fût vaincu à La Paz, Oruro, Potosí et dans d'autres villes emblématiques comme Achacachi, une bourgade Aimara de l'Altiplano, toutes gagnées par l'ancien allié du MAS, le MSM.

³ Les représentants autochtones à l'Assemblée Législative Plurinationale ont dû être élus par scrutin universel et ont dû se présenter sur des listes de partis politiques, ce qui est contraire à ce qu'établit la Constitution.

⁴ Au Beni, 4 représentants furent élus dont 2 paysans.

⁵ Il s'agit de la Loi de l'Organe Electoral, la Loi de Régime Electoral, la Loi de l'Organe Judiciaire, la Loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation et la Loi du Tribunal Constitutionnel Plurinational.

⁶ La série d'attaques contre les manifestants a inclus des accusations sur le présumé financement de la mobilisation par la coopération étasunienne USAID et sur un lien présumé avec la droite oligarchique des Basses Terres du pays constituant l'opposition politique au gouvernement.

⁷ La commission, dirigée par le Chiquitano José Bailaba était également composée de Álvaro Infante (conseiller de la CIDOB), Leonardo Tamburini et Iván Bascopé (conseiller du CEJIS) et Ramiro Valle (conseiller de l'ONG CIPCA).

⁸ Territoire Indigène Originnaire Paysan (Territorio Indígena Originario Campesino)

⁹ La VII Marche demandait que ces statuts soient approuvés selon les us et coutumes du peuple autochtone du territoire qui se déclarait autonome alors que le gouvernement proposait le référendum.

¹⁰ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 4 janvier 1969.

¹¹ Départements de l'Est du pays que sont Santa Cruz, Beni, Pando et Tarija.

¹² Comme celui de la garantie de participation des femmes dans l'administration de celle-ci, un critère totalement éloigné de la réalité autochtone de nombreux peuples.

¹³ CEJIS Regional La Paz. "Hacia la construcción de una política integral y sustentable de los RRNN desde los derechos de la Madre Tierra". Enero 2011. Document de base.

¹⁴ Alliance entre les confédérations autochtones (CIDOB-Basses Terres ; CONAMAQ-Hautes Terres), paysannes (CSUTCB) et *colonos* désormais autodénommés « communautés interculturelles » (CSCB).

¹⁵ Hacienda de Ronald Larsen, citoyen états-unien qui participa à la séquestration d'une commission du Gouvernement et du peuple guaraní qui tentait d'engager en février 2008 un processus de garantie dans le Haut Parapetí.

¹⁶ Les questionnements venaient de l'Assemblée du Peuple Guaraní (APG), la Coordination des Peuples Ethniques de Santa Cruz (CPESC) et la Centrale des Peuples Ethniques Mojeños du Beni (CEPM-B).

¹⁷ Nelly Romero fut la vice-présidente ; Ernesto Sánchez, de la CPEM-B, le secrétaire du développement économique et Manuel Dosapey de la CPESC, secrétaire des ressources naturelles.

Leonardo Tamburini est avocat, directeur du Centre d'Etudes Juridiques et de Recherches Sociales (CEJIS).

Source: IWGIA, El Mundo Indigena 2011.

*Traduction pour le GITPA par Laurent Lacroix,
membre du réseau des experts Amérique latine du GITPA.*