

BOLIVIE-ÉQUATEUR - Des constituantes refondatrices : Entre le discours et la réalité

Denis Langlois

jeudi 11 février 2016, mis en ligne par [Denis Langlois](#)

Bonsoir [1],

Un merci sincère, d'abord, à la Fondation Salvador Allende pour cette invitation à partager avec vous certains enjeux constitutionnels dans divers pays d'Amérique latine. Ma présentation ce soir portera sur trois aspects :

1. Les enjeux de droits humains et de démocratisation en Bolivie, et aussi en Équateur (pays dont je parlerai moins compte tenu du temps disponible)
2. Des difficultés et contradictions importantes dans la mise en œuvre de ces constitutions
3. Trois questions de réflexion en guise de conclusion.

Je rappelle d'abord le contexte de cette Constituante, notamment en Bolivie. Dans ce pays, les avancées constitutionnelles en matière de droits humains et de démocratisation du pouvoir se sont imposées suite à une série de crises sociales et politiques au tournant du siècle, *i.e.* les années 2000.

La Bolivie est un pays de près de 11 millions de personnes, dont la majorité est d'origine autochtone (plus de 60%). C'est aussi un pays où plus des 2/3 de la population vit sous les seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté établis par les Nations unies (PNUD), un des pires pays des Amériques sur ce plan. Pauvreté, migrations, exclusion du pouvoir et spoliation de leurs territoires y sont l'héritage des peuples autochtones depuis des décennies, voire des siècles. Leur résurgence contemporaine prend place avec la première « Marche pour la Dignité et le Territoire » de 1990, une marche des peuples de la plaine et des vallées (terres basses) rejoignant ceux des Andes (terres hautes), pour atteindre le siège social du gouvernement, la ville de La Paz située dans les montagnes de la Cordillère andine. La reconnaissance de leurs droits territoriaux ancestraux et l'adoption d'une véritable réforme agraire accompagnaient la demande d'une Assemblée constituante (AC) destinée à refonder le pays. C'est alors la première fois que cette revendication d'AC apparaît dans le ciel sociopolitique du pays.

Les choses n'avanceront pas vraiment sous les coalitions gouvernementales néolibérales de 1990 à 2000. Cette année-là éclate la première des grandes crises du tournant du siècle, celle sur la privatisation de l'eau à Cochabamba. Puis ce fut la crise sur la réforme des impôts en février 2003, ensuite celle d'octobre 2003 paralysant l'économie bolivienne, et qui défiait en outre le président Sanchez de Losada de chercher à exporter le gaz bolivien via le Chili, ce dernier s'enfuyant aux États-Unis. Enfin la crise qui mit une fin définitive au pouvoir de ces coalitions de partis traditionnels survint avec le refus du président remplaçant, Carlos Mesa, de promulguer la nouvelle loi sur les hydrocarbures en juin 2005, une loi beaucoup plus ferme concernant les redevances des compagnies pétrolières.

Démission du président et tenue d'élections anticipées. Evo Morales, un Autochtone aymara qui dirige le Mouvement vers le socialisme (MAS) depuis 1997, remportera la présidence en décembre 2005 avec 54% des voix dès le 1^{er} tour. Du jamais vu. Dès janvier 2006, le nouveau président promulguera la « Loi nationalisant les hydrocarbures » et mettra en marche l'Assemblée constituante (AC) revendiquée par les peuples autochtones et une grande partie des mouvements sociaux. Une forte opposition à cette AC viendra de la bourgeoisie latifundiste et agro-industrielle (regroupée autour du Comité civique de Santa Cruz) et des quatre départements des terres basses désignées comme « *Media Luna* ».

Mais par son appui à la Constituante et au gouvernement, la mobilisation unitaire des peuples autochtones, des mouvements de femmes et des mouvements sociaux et syndicaux aura raison des actions de sabotage de la Constituante, d'agressions racistes notamment à Sucre en 2008, de tentatives d'assassinats, voire d'une tentative de coup d'État en septembre 2008. Ces actions de sabotage, attribuées aux leaders extrémistes de l'opposition au gouvernement « indigène », auront duré pendant toute la période du processus constituant (2006-2009). La nouvelle constitution bolivienne, toutefois, sera finalement ratifiée au suffrage universel en février 2009, par un vote de près de 62% d'approbation.

L'Équateur connaîtra une évolution non pas identique, mais similaire. Elle sera marquée par une figure politique nouvelle, celle de l'économiste Rafael Correa, avec qui sera formé *Alianza País* (AP), qui réussira à mobiliser divers mouvements sociaux vers une « révolution citoyenne » en récupérant les revendications mises de l'avant par les mouvements écologistes, de femmes, des peuples autochtones (30-35% de la population), de la jeunesse et d'une partie de la classe moyenne. Un moment révolutionnaire qui conduira AP et Correa au pouvoir en 2006, qui établira une Constituante en 2007 et suscitera aussi un grand espoir avec la ratification d'une nouvelle Constitution en septembre 2008.

1.- Enjeux de droits humains et de démocratisation

Le processus constitutionnel bolivien sera en fait enclenché en 2004, avec la création du Pacte d'Unité réunissant les organisations représentatives des peuples autochtones des Andes (terres hautes) et celles des vallées et de la plaine (terres basses). Des orientations refondatrices traverseront l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Parmi elles, deux orientations majeures : le Vivre Bien et la Plurinationalité, orientations indissociables l'une de l'autre. Elles sont également reliées à des dispositions novatrices en matière de droits et de recours démocratiques.

A.- Le Vivre Bien (*Bien Vivre en Équateur*)

Le Vivre Bien dont je vais parler ici est un concept lié à la tradition (mémoire) des peuples autochtones andins. Il ne consiste pas seulement en une redistribution plus équitable des revenus générés par le développement d'un pays (ce qui est promu par les gouvernements actuels de ces deux pays), mais aussi en la protection de la nature et la pérennité des équilibres écosystémiques nécessaires à sa régénération perpétuelle. De ce point de vue, les perspectives économiques et sociales reliées au *Vivre Bien* sont en rupture avec un modèle de développement fondé sur la croissance économique et l'exploitation sans limites de ressources naturelles. Non seulement le *Vivre Bien* réfute l'idée selon laquelle la croissance continue serait garante de la lutte contre la pauvreté, mais il met en cause l'idée même de ce modèle de développement comme exemple de progrès de nos sociétés.

C'est en ce sens que la Constitution bolivienne ratifiée en 2009 avance les perspectives suivantes liées au Vivre Bien :

- la non appropriation privée des ressources naturelles sur les territoires autochtones, voire sur l'ensemble du territoire d'un pays ; les ressources naturelles en Bolivie sont en principe de « sous contrôle (...) du peuple bolivien » (art. 349.I)
- le rôle de l'État en tant que fiduciaire [et non pas propriétaire] d'un patrimoine collectif ;
- la responsabilité de l'État de réguler l'économie pour qu'elle assure aussi une fonction sociale et collective (397) ; [et non seulement un profit individuel ou entrepreneurial]
- l'obligation de l'État de protéger les cycles écosystémiques ;

B.- Plurinationalité et droits collectifs des peuples autochtones

La plurinationalité de l'État est affirmée dès le premier article de la nouvelle constitution des deux États. Elle repose sur la reconnaissance de l'égalité de tous les peuples et nations entre elles. Du fait de leur existence précoloniale, les peuples autochtones de Bolivie ou d'Équateur n'ont jamais accepté d'être désignés comme étant des « minorités nationales ». Il en est de même au Canada, au Québec et partout où

ils existent. Ils revendiquant leur pleine égalité, en tant que nation, avec toute autre nation. Cela les conduits à réclamer, en tant que peuples, leur droit à disposer d'eux-mêmes, soit leur droit à l'autodétermination et à l'autonomie. La constitution bolivienne de 2009 leur reconnaît ce droit (art. 2), dans le cadre de l'unité territoriale de l'État.

À titre d'exemples, les droits collectifs dorénavant reconnus (art. 30-32 en Bolivie ; art. 56-60 en Équateur) comportent la reconnaissance :

- en Bolivie, de leurs langues diverses comme étant officielles, et devant s'appliquer vis-à-vis l'administration ainsi que dans le système d'éducation bilingue ;
- en Équateur, des langues kichwa et shuar comme langues interculturelles, alors que l'espagnol demeure la seule langue officielle ;
- de leurs institutions politiques et juridiques (assemblées communales, obligations communautaires, modes de résolution propres de leurs conflits) ;
- de la titularisation collective des terres et territoires qu'ils occupent traditionnellement ;
- de leur droit à la consultation préalable sur tout projet, plan ou loi relative à l'exploitation de ressources naturelles non-renouvelables (fossiles, mines, etc.) sur leurs territoires, et susceptible de les affecter ;
- de leur autonomie exclusive sur les ressources naturelles renouvelables de leurs territoires -eau, air, biodiversité, forêts (Bolivie) ;

C.- Recours visant la démocratisation du pouvoir

La réforme constitutionnelle bolivienne de 1994 avait introduit un certain nombre de recours (habeas corpus, *amparo* - protection constitutionnelle -, inconstitutionnalité, nullité). La Constitution de 2009 (art. 125 à 136) réitère ces recours mais en ajoute aussi : *action populaire* contre les atteintes au patrimoine, à l'espace public ou à l'environnement ; *action contre l'omission d'application* de dispositions constitutionnelles. En outre, elle élargit à toute personne ou collectivité l'accès à l'ensemble des recours constitutionnels existants. De plus, la Constitution de 2009 contient une *section sur la participation de la société civile et sur le contrôle social*. Des recours similaires seront introduits dans la constitution équatorienne de 2008 (art. 95-107), dont notamment celui du droit à la résistance, individuelle ou collective, face à l'action ou l'omission d'agir du pouvoir public en matière de droits constitutionnels (art. 98).

Bref, les processus constitutants dans ces deux pays auront suscité de réels espoirs de refondation sur des bases plus démocratiques mais aussi plus égalitaires pour les nations autochtones. Les Constitutions ratifiées en septembre 2008 (Équateur) et en février 2009 (Bolivie) influenceront grandement la façon de concevoir le développement, et la nature des contradictions qui apparaîtront quant au modèle de développement à privilégier.

2.- Difficultés et contradictions au regard de la mise en œuvre de ces droits constitutionnels

La réalité est-elle aussi emballante que le laisserait croire le discours constitutionnel ? Ce nouveau cadre juridique très prometteur pourra-t-il passer du papier à la réalité ? C'est une question déjà présente dans l'ouvrage que je publiais à la fin 2008, *Le défi bolivien*. Ayant travaillé en Bolivie au cours des années 2000, j'y étais retourné pendant le processus constituant (printemps 2007) avant de publier cet ouvrage. Je me suis rendu en Équateur en décembre 2010 et de nouveau dans les deux pays à l'automne 2014, cette fois pour y faire plus d'une trentaine d'entretiens avec divers acteurs (politiques, académiques,

sociaux, défenseurEs de droits humains et dirigeantEs autochtones) sur la mise en œuvre de droits nouvellement reconnus aux peuples autochtones.

L'évolution de la situation m'a convaincu que la question posée en 2008 conserve encore toute son actualité : quelles sont les conditions du passage d'un cadre juridique novateur à une réalité qui le serait tout autant ?

A.- Il y a eu des améliorations réelles...

Les taux de pauvreté ont chuté dans les deux pays ; des programmes sociaux (retraite, éducation, santé maternelle, alphabétisation, logement...) ont été créés et appliqués en direction de plusieurs couches pauvres de la population et d'Autochtones en particulier pour ce qui est de la Bolivie. Des infrastructures routières et de transport commercial et industriel ont vu le jour, notamment grâce à une croissance économique favorisée par l'augmentation du prix des matières premières, du pétrole en particulier ; car dans les deux cas les volumes d'exportation de matières fossiles demeurent très élevés.

La représentation des Autochtones dans les instances étatiques et dans l'administration publique est aussi devenue plus importante, plus visible, en Bolivie surtout, spécialement en ce qui concerne la majorité Aymara et Quechua.

B.- ...mais aussi des difficultés et contradictions significatives au regard du modèle de développement

Toutefois, ces avancées ne s'accompagnent pas jusqu'ici de la volonté de mettre en œuvre les nouvelles perspectives constitutionnelles qui rompent avec un modèle de développement dominant, très extractif en Bolivie (gaz, pétrole, agro-industrie, mines) et en Équateur (pétrole, mines).

L'industrialisation bolivienne tarde encore (sur le raffinage des fossiles et la fabrication de batteries au lithium par exemple) ; de son côté la transition énergétique équatorienne n'est pas vraiment enclenchée, comme en font foi les multiples concessions pétrolières en Amazonie au profit de la Chine notamment, ainsi que la décision d'exploiter le pétrole de la Réserve nationale du parc YASUNI. À cela s'ajoute une balance commerciale qui peine à ne pas être déficitaire ; les exportations de matières premières, en baisse de valeur sur les marchés internationaux, ne suffisent déjà plus à combler le déficit. Un développement fondé essentiellement sur l'extraction de ressources non seulement bat de l'aile, mais ne représente pas non plus, selon plusieurs, l'assurance d'une amorce d'engagement vers une approche alternative comme celle du Bien Vivre.

En Bolivie, le conflit du TIPNIS (Territoire indigène du Parc National Isiboro Secure) permet d'illustrer la contradiction entre deux perspectives de développement. Le gouvernement Morales a cherché à construire dès 2010 un segment d'une route transcontinentale à travers le TIPNIS. Ce territoire, reconnu indigène, est occupé par trois peuples autochtones distincts, répartis dans 64 communautés différentes. Or aucune consultation n'a été faite auprès de ces peuples avant la signature du contrat avec une entreprise brésilienne pour engager la construction de cette route. La construction de celle-ci est par ailleurs soutenue par de nombreux paysans et Autochtones originaires des Andes, devenus agriculteurs sur un territoire qui jouxte le TIPNIS. La route faciliterait en effet le commerce de leurs produits vers le Brésil, mais en plus elle ouvrirait au gouvernement l'accès à des réserves fossiles susceptibles d'être exploitées éventuellement.

D'un autre côté, les peuples qui habitent le TIPNIS cherchent à mettre en œuvre une conception du Vivre Bien, avec des plans de gestion d'activités correspondant à un usage équilibré du territoire qu'ils occupent (coupes de bois, chocolat, tourisme écologique). Le gouvernement Morales disqualifiera toutefois ces activités en les traitant « d'attardées », de « complice d'intérêts étrangers » ou de favoriser des « entreprises de droite ». Devant le refus du gouvernement de négocier avec ces peuples, ces derniers entament une marche pacifique vers La Paz. Après quelques jours, la marche est encerclée et paralysée par des policiers et militaires ; cela dure deux semaines. Les manifestantEs sont aussi victimes de brutalités physiques -quatre femmes enceintes perdront leur enfant-, de violations de leurs droits de

circuler, de manifester, plusieurs personnes sont arrêtées, détenues ou délocalisées de force pour les isoler de la marche. Le conflit prendra une dimension nationale, des appuis nombreux viendront de divers mouvements sociaux et personnalités, y compris de la classe moyenne. La marche sera finalement accueillie à La Paz par des dizaines de milliers de personnes sympathisantes, obligeant ainsi le gouvernement Morales à céder. Mais le prix à payer sera important.

En Équateur, c'est le conflit sur l'exploitation du pétrole de la réserve naturelle YASUNI (contenant 20% des réserves pétrolières du pays) qui illustre la contradiction entre deux perspectives de développement. L'idée de renoncer à l'exploitation dans le parc était proposée par divers mouvements écologistes et autochtones depuis un certain temps. En 2007, le gouvernement Correa lance alors un projet : abandonner l'exploitation de 3 puits pétroliers du parc Yasuni en échange de la création d'un fond international qui comblerait la moitié des pertes dues à la non-exploitation. Mais en 2013, Correa annoncera l'échec financier du projet et sa décision d'exploiter le pétrole du Yasuni. Il ne fait aucune consultation auprès des trois peuples autochtones affectés par cette décision et fait ordonner par la Cour nationale électorale le rejet d'une initiative référendaire populaire (art. 103-104) sur l'exploitation ou non de Yasuni. Malgré des sondages indiquant que 70% de la population s'opposent à l'exploitation pétrolière du YASUNI, le président la fait quand même adopter par l'Assemblée nationale, qu'Alianza País contrôle. La confiance en Correa et en son gouvernement se transformera peu à peu en méfiance et en contestation, ce qui perdure encore aujourd'hui.

C.- Une évolution inquiétante pour les droits reconnus constitutionnellement et pour la démocratisation de la société

Ces contradictions sur la question du développement ont ouvert, malheureusement, un fossé important au sein de sociétés qui avaient connu un élan de refondation avec leur mobilisation autour d'une constituante novatrice. Je parlerai ici de trois éléments-clé.

Une première composante a trait à la facilité avec laquelle des normes de droits humains, reconnues constitutionnellement, peuvent être contournées ou purement violées : le droit à la consultation préalable des peuples autochtones lors des deux conflits mentionnés ici, mais aussi lors de l'adoption d'autres lois les affectant ; le droit à la gestion exclusive de leurs ressources naturelles par les peuples autochtones sur leurs territoires (en Bolivie art. 30.II.17) ; le rejet d'un recours d'Action Populaire (art. 135-136) contre le gouvernement bolivien dans le cas du conflit TIPNIS, sans aucune justification du juge de 1^{re} instance ; le droit à la résistance nié en Équateur (art. 98) par le rejet de l'initiative référendaire sur l'exploitation de Yasuni.

Si les conflits du TIPNIS et du Parc national YASUNI sont emblématiques, ils ne sont pas les seules occasions de contournements et de violations de droits reconnus par les deux gouvernements depuis la ratification des nouvelles constitutions.

Une deuxième composante de ce fossé consiste en l'adoption d'une approche de division et de répression à l'endroit de toute dissidence ou opposition aux politiques gouvernementales. Une approche qui se manifeste par : la détention et la criminalisation de leaders autochtones, et même la création d'organisations autochtones parallèles (CIDOB et CONAMAQ en Bolivie) ; la stigmatisation médiatique de dissidents politiques, de démissionnaires du MAS ou d'AP, le harcèlement et les accusations publiques à l'encontre de leaders ne partageant pas les orientations de développement imposées par le gouvernement -ONG de droits humains en Bolivie ; organisations écologistes en Équateur- ; la répression, voire la militarisation de régions entières où la population et ses leaders luttent contre la pénétration de la grande industrie minière à ciel ouvert, notamment canadienne, en s'instituant en même temps « canton écologique » -INTAG en Équateur.

Enfin, en troisième lieu, un aspect non négligeable à retenir du point de vue de la démocratie renvoie à une volonté gouvernementale de réformes majeures de constitutions pourtant nouvellement ratifiées. Le président Correa, par exemple, cherche à faire adopter par l'Assemblée nationale au moins 17 amendements importants à la constitution équatorienne de 2008, alors que plusieurs de ces amendements

exigeraient la tenue d'une nouvelle Constituante, en vertu de l'article 441, avant de procéder à une telle réforme. Incidemment, l'un de ces amendements permettrait au président actuel de briguer la présidence indéfiniment, ce qui est contraire à l'article 144 actuel, limitant la présidence à seulement deux mandats remplis par la même personne.

En Bolivie, outre la réélection de Morales en octobre 2014 à l'encontre de la Disposition transitoire I.II de la Constitution de 2009, la possibilité de « remplacer » l'autorité d'une Constituante par celle d'une Assemblée législative composée aux 2/3 de membres du parti au pouvoir, est aussi dorénavant présente.

3.- Trois questions à soumettre en terminant

S'il faut juger encourageantes les avancées du processus constitutionnel sur les droits humains et la démocratisation du pouvoir dans ces deux pays, des entraves sérieuses sont toutefois apparues quant à la mise en œuvre de ces avancées. À cet égard, j'aimerais vous soumettre ici trois questions.

La première

Le modèle dominant de développement est fondé sur des exigences essentiellement économiques : productivité, rentabilité, croissance, accumulation... Est-il possible de concilier un tel modèle avec les espoirs de communautés qui en sont affectées (des peuples autochtones certes, mais beaucoup d'autres aussi), alors que de telles communautés envisagent l'avenir, et celui de leurs propres cultures, sur de toutes autres bases que celles d'une croissance économique sans limites ou celles du « toujours plus d'avantages matériels et monétaires » ?

La seconde

Découlant de la première en somme, les États de pays comme la Bolivie et l'Équateur, des pays ayant une longue histoire d'extraction de ressources naturelles, se retrouvent-ils en contradiction avec eux-mêmes ?

- D'un côté ils se donnent des plans de développement et des objectifs de production calculés en volume d'exportations de ressources naturelles...
- Et de l'autre ils ratifient des normes constitutionnelles reconnaissant des droits (titularisation collective de territoires ancestraux, consultation préalable, autodétermination, autonomie,) qui peuvent souvent entrer en contradiction avec l'atteinte d'objectifs de production envisagés ?

Dit autrement, si l'ordre économique ne permet pas la mise en œuvre des droits humains reconnus, doit-on abandonner les droits ou bien changer plutôt l'ordre lui-même ?

La troisième

La troisième question me vient d'entretiens avec plusieurs acteurEs de ces deux pays. La gauche et la population de nos pays ne sont-elles pas un peu mystifiées par le discours de certains gouvernants d'Amérique latine à l'échelle internationale ? Un discours qui renvoie certes à un cadre juridique très progressiste par rapport à celui d'autres pays, le Canada en particulier, mais un cadre normatif dont la mise en œuvre est encore à démontrer, quand il n'est pas tout simplement violé ?

Ce sont là quelques aspects que je désirais partager avec vous. Merci pour votre attention. Nous y reviendrons peut-être lors de la période de discussion.

Notes

[1] Ce texte reprend, en les complétant, les éléments d'une intervention faite à la Fondation Salvador Allende de Montréal, le 23 octobre 2015.