



## Conseil économique et social

Distr. générale  
14 février 2013  
Français  
Original : espagnol

---

### Instance permanente sur les questions autochtones

#### Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 8 de l'ordre du jour provisoire\*

**Travaux futurs de l'Instance permanente,  
notamment sur les questions relevant  
du Conseil économique et social  
et les nouveaux problèmes**

### **Étude sur les industries extractives au Mexique et la situation des peuples autochtones dans les territoires où se trouvent ces industries**

#### **Note du Secrétariat**

En application d'une décision prise par l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa dixième session (voir E/2011/43 et Corr.1, par. 57), Saúl Vicente Vásquez, membre de l'Instance, a réalisé une étude sur les industries extractives au Mexique et la situation des peuples autochtones dans les territoires où se trouvent ces industries, qui est transmise ci-après à l'Instance à sa douzième session.

---

\* E/C.19/2013/1.



## **Étude sur les industries extractives au Mexique et la situation des peuples autochtones dans les territoires où se trouvent ces industries<sup>1</sup>**

### **I. Introduction**

1. Pour mener à bien cette étude, des contacts ont été établis avec les autorités mexicaines afin d'obtenir des informations de première main sur les compagnies minières au Mexique et de connaître leurs points de vue sur l'impact de ces compagnies dans les territoires des peuples autochtones. À cet égard, je tiens à remercier le Ministère des affaires étrangères pour ses bons offices dans l'organisation de réunions avec le Ministère des affaires économiques. J'exprime également ma reconnaissance à ce dernier Ministère pour les entretiens qu'il m'a permis d'avoir avec ses représentants et pour les réunions qu'il a organisées avec les représentants de plusieurs compagnies extractives, la Chambre minière du Mexique (CAMIMEX) et l'Association mexicaine des ingénieurs des mines, métallurgistes et géologues. Je tiens à remercier aussi de sa contribution la Commission nationale pour la promotion des peuples autochtones. Le présent rapport porte principalement sur le secteur minier, vu que les peuples autochtones du Mexique ont constamment fait part à l'Instance de leurs préoccupations concernant les activités de ce secteur dans leurs territoires.

2. D'autre part, j'ai interrogé en personne les représentants des organisations et des peuples autochtones qui ont exprimé leurs points de vue et leurs préoccupations concernant les activités des entreprises minières et l'incidence qu'elles ont sur leurs communautés.

3. Dans le cadre de l'étude, j'ai soumis un questionnaire au Ministère des affaires économiques et à la CAMIMEX. Malheureusement, comme je n'ai reçu de leur part aucune réponse officielle, plusieurs questions restent sans réponse.

4. Au cours de mes entretiens, j'ai pu constater que les institutions gardent une attitude ouverte : le Ministère des affaires économiques est disposé à poursuivre le dialogue au travers de réunions interministérielles et à identifier les territoires des peuples autochtones qui sont particulièrement touchés par les activités des concessions minières – exercice qui n'a pas encore été achevé. La CAMIMEX et quelques entreprises extractives doivent aussi procéder à des visites sur place et mettre en évidence ce qu'elles considèrent comme des « bonnes pratiques ». Elles avancent que le secteur des industries extractives est l'un des plus dynamiques du Mexique et contribue de manière importante à la balance commerciale du pays; qu'il offre aux travailleurs les salaires les plus élevés; et qu'il exerce ses activités de façon durable, dans le respect des normes environnementales et des codes internationaux de conduite établis pour ce type d'entreprises.

5. Dans le même temps, les communautés autochtones que j'ai rencontrées prétendent que les autorités mexicaines n'ont ni respecté ni protégé leurs droits, tels que consacrés dans la Constitution mexicaine et dans les instruments juridiques internationaux, et qu'elles n'ont pas cherché à les faire participer aux processus consultatifs ni à obtenir leur consentement préalable, donné librement et en

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à exprimer sa gratitude à M. Nemesio-Rodríguez, du programme universitaire México, Nación Milticultural, pour son aide généreuse dans la préparation du présent rapport.

connaissance de cause avant d'octroyer des concessions et de permettre aux compagnies minières d'opérer sur leurs territoires. Elles affirment en outre que leurs protestations pour le respect de leurs droits ont été considérées comme illégales et violemment réprimées, y compris par l'assassinat de leurs dirigeants; qu'elles pâtissent de la perte de leurs ressources naturelles ainsi que des conséquences négatives sur l'environnement et des incidences sur la santé des procédés utilisés pour extraire les métaux; et qu'elles n'ont tiré aucun avantage des industries en question.

## II. Rappel historique

6. L'exploitation minière au Mexique remonte à l'époque préhispanique et les travaux de Fray Toribio de Benavente de (Motolinia) et Fray Bernardino de Sahagún montrent que les peuples autochtones mexicains connaissaient bien les méthodes de production de pièces moulées, utilisant le procédé connu aujourd'hui sous le nom de moulage à la cire perdue. Les conquistadors trouvèrent également des alliages de bronze, qu'ils appelèrent « cuivre dur ». Clavijero estimait que l'extrême résistance du cuivre dur était le résultat d'un procédé spécial de trempe et Guillermo Dupaix, qui était du même avis, se rendit en 1806 ans en Nouvelle-Espagne, nom de la région à l'époque, et trouva à Oaxaca des pièces de métal qu'il baptisa « ciseaux de cuivre rouge »<sup>2</sup>. Avant la colonisation, les peuples autochtones faisaient le commerce de ces métaux, ainsi que de l'or, du jade, du cuivre, du cacao et du coton<sup>3</sup>.

7. Forts de ces découvertes et de la mise à jour de riches gisements de ces minerais à l'époque coloniale, les conquistadors encouragèrent activement l'exploitation minière, dépouillant les peuples autochtones de leurs ressources. L'essor de l'activité minière débuta vers 1530 avec le cycle de l'or; à partir de 1540 - début du cycle de l'argent – des tentatives de régulation de l'exploitation minière eurent lieu afin d'assurer le contrôle continu de la Couronne espagnole sur ces activités. Dans le cadre de ces efforts, différentes ordonnances et lois minières furent adoptées, y compris pour la frappe de nouvelles pièces de monnaie avec la mise en place en 1535 de la Monnaie du Mexique (Casa de Moneda).

8. Au cours de la première moitié du vingtième siècle, l'exploitation minière connut une nouvelle apogée, avec trois phases historiques : le *porfiriato*; le mouvement révolutionnaire de 1910 et la constitution de 1917; et la période qui suivit la crise économique internationale de 1929.

---

<sup>2</sup> Fray Toribio de Benavente (Motolinia), *Historia de los Indios de la Nueva España*, Porrúa, 1979. Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las Cosas de Nueva España* : Editorial Porrúa, Mexico, 1999.

<sup>3</sup> Miguel León-Portilla, *Rostro y corazón de Anahuac*, Mexico, Editorial SEP, Cámara Nacional de la Industria Editorial y Asociación Nacional del Libro, 2001.

### III. Cadre juridique concernant les droits des peuples autochtones et les industries extractives

9. Plusieurs instruments juridiques internationaux<sup>4</sup> reconnaissent les droits des peuples autochtones : la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration), considérée comme la concrétisation de la revendication historique de ces peuples, qui réclamaient un instrument juridique protégeant leurs droits, définit les normes minimales à respecter pour assurer leur dignité, leur survie et leur bien-être. Cette déclaration et la convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sont les deux instruments qui reflètent le mieux les aspirations et les droits des peuples autochtones.

10. Le Mexique a ratifié la convention n° 169 de l'OIT et a adopté la Déclaration; il a donc le devoir de se conformer aux obligations qu'il a contractées en vertu de ces instruments juridiques et des autres lois et accords internationaux qu'il a adoptés et qui affirment et protègent les droits des peuples autochtones.

11. S'agissant des industries d'extraction minière, il est essentiel de prendre en compte le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, en particulier leur droit d'être consultés et de participer à la prise de décisions; l'obtention de leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; et la protection de leurs terres, territoires et ressources naturelles.

12. Le droit à l'autodétermination est consacré à l'article 3 de la Déclaration et à l'article premier commun aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966. En vertu de ce droit, les peuples autochtones déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Pour que cela soit possible, il est indispensable de reconnaître leur espace vital, c'est-à-dire leur territoire. L'article 26 de la Déclaration stipule que les peuples autochtones ont le « droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement ».<sup>5</sup>

13. S'agissant de la participation et de la consultation, la Déclaration contient « plus de 20 dispositions qui consacrent le droit des peuples autochtones à participer à la prise de décisions ».<sup>6</sup> En particulier, ses articles 19 et 32 affirment ce droit des peuples autochtones et l'obligation pour les États d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

---

<sup>4</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme; convention n° 107 de l'Organisation internationale du Travail; Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et Pacte international relatif aux droits civils et politiques; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention relative aux droits de l'enfant; Convention sur la diversité biologique; par. 20 de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne adoptés à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993; Déclaration relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; observations générales nos 20 et 21 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels; observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme; et jurisprudence et instruments régionaux, tels que les arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>5</sup> Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.

<sup>6</sup> A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 8.

14. La convention de l'OIT n° 169 prévoit la consultation et la participation pleine et effective des peuples autochtones – droits qui constituent, selon le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, la pierre angulaire de la Convention<sup>7</sup>. Il importe de noter l'obligation faite aux États d'institutionnaliser les procédures de participation (art. 2 et 33), ainsi que les articles 6, 7 et 15, qui définissent le cadre général pour assurer la consultation et la participation, parvenir à un accord avec les peuples autochtones et obtenir leur consentement.

15. Dans la partie sur les terres (art. 13 à 19), la convention n° 169 établit la responsabilité des États de respecter et de sauvegarder les terres et territoires des peuples autochtones, y compris les ressources naturelles. Le paragraphe 1 de l'article 15 stipule que les peuples autochtones ont aussi le droit de participer à la gestion et à la conservation de ces ressources. Le paragraphe 2 prévoit que « Dans les cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres »<sup>8</sup>.

16. Le Mexique a adopté plusieurs textes nationaux reconnaissant les droits des peuples autochtones ainsi que des instruments juridiques définissant la propriété foncière et des mécanismes régissant la mise en place des sociétés minières.

17. L'article 1 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique dispose que « Chacun peut se prévaloir des droits fondamentaux reconnus par la présente Constitution et les traités internationaux signés par l'État mexicain, ainsi que des garanties prévues pour la protection de ces droits »<sup>9</sup>.

18. L'article 2 reconnaît le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, entre autres, pour : « Accéder de manière préférentielle à l'usage et à la jouissance des ressources naturelles présentes sur les sites habités par les communautés autochtones, sauf pour ce qui est des ressources stratégiques définies par la présente Constitution, tout en respectant les formes et modalités de propriété et de régime foncier établies par la présente Constitution et les lois en la matière ainsi que les droits acquis de tierces personnes. À cet effet, les communautés autochtones peuvent constituer des partenariats conformément aux dispositions prévues par la loi »<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ibid., par. 17. Voir aussi A/HRC/12/34, rapport du rapporteur spécial, James Anaya, par. 38 et 39.

<sup>8</sup> Convention n° 169 de l'OIT, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169#A13](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169#A13)

<sup>9</sup> Constitution politique des États-Unis du Mexique, version espagnole disponible sur le site <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

<sup>10</sup> Ibid., art. 2, part. A, par. VI, p. 2.

19. Les articles 18, 27 et 115 de la Constitution reconnaissent certains droits des communautés et peuples autochtones. Par ailleurs, le Mexique s'est doté d'un vaste corpus de lois régissant les questions relatives aux peuples autochtones<sup>11</sup>.

20. Deux organismes sont aussi expressément chargés d'élaborer et d'établir des normes et d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux peuples autochtones : la Commission nationale pour la promotion des peuples autochtones et l'Institut national des langues autochtones.

21. Les dispositions régissant l'activité minière au Mexique sont énoncées dans la Constitution, la loi minière, la loi générale sur les biens nationaux, la loi agraire, la loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement, la loi générale pour la prévention et la gestion globale des déchets, la loi sur les ressources hydriques nationales, la loi sur l'investissement étranger, la loi fédérale sur les droits, la loi fédérale sur l'organisation de la fonction publique, le Code civil, la loi générale sur la santé, la loi générale sur le développement durable des forêts et la loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité.

22. L'article 27<sup>12</sup> de la Constitution affirme que les ressources terrestres et hydriques se trouvant au sein du territoire national sont la propriété de la nation et que c'est à elle qu'il appartient d'en céder l'usage à des particuliers. Sont ainsi reconnus les catégories suivantes de propriété foncière : la propriété sociale sous la forme de propriétés foncières coopératives (*bienes ejidales*) et de terres communales; la propriété privée; et la propriété nationale.

23. L'article 27 stipule aussi que des particuliers ne peuvent se voir transférer la propriété des ressources naturelles, comme c'est le cas dans le secteur minier; de fait, le quatrième paragraphe déclare expressément que la nation conserve la propriété directe de ces ressources.

24. Le sixième paragraphe de cet article souligne que les biens de la nation sont inaliénables et imprescriptibles et que l'exploitation, l'utilisation ou le développement des ressources en question par des particuliers ou par des sociétés de droit mexicain ne sont pas autorisés, sauf au travers de concessions accordées par l'administration fédérale<sup>13</sup>.

25. Conformément à la loi minière, le Ministère des affaires économiques est responsable de l'octroi des concessions. Alors que les lois susmentionnées réglementent l'exploitation minière d'une manière ou d'une autre, la loi minière est le principal texte législatif définissant cette activité. L'article 6 stipule que « l'exploration, l'exploitation et l'extraction des minéraux ou des substances visées par la présente loi se font dans l'intérêt public et sont prioritaires par rapport à toute autre utilisation ou développement des terres visées, sous réserve des conditions

---

<sup>11</sup> Code fédéral de procédure civile; Code fédéral de procédure pénale; Code pénal fédéral; loi relative au traitement des mineurs délinquants pour le district fédéral en matière de juridiction commune et pour l'ensemble de la République en matière fédérale; loi portant création du Bureau du Procureur général; loi générale sur l'éducation; loi fédérale sur les droits d'auteur; loi; loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement; loi générale sur le développement durable des forêts; loi générale sur le développement social; et loi générale sur le développement rural durable.

<sup>12</sup> Constitution, art. 27, par. 1 à 4.

<sup>13</sup> Ibid., art. 27, par. 6.

établies dans les présentes, et que des taxes ne peuvent être prélevées sur ces activités qu'aux termes d'une législation fédérale »<sup>14</sup>.

26. D'autres lois précisent les concepts d'« utilité publique » et de caractère « préférentiel » au regard de l'activité d'exploitation minière et des facilités accordées à des particuliers pour accéder aux terres où se trouvent les concessions. Ces lois sont notamment la loi générale sur les biens nationaux (art. 6 et 9), la loi nationale sur les ressources hydriques (art. 7 et 7 *bis*) et la loi fédérale sur les droits (art. 224). La loi agraire et le Code civil établissent des mécanismes pour l'achat, la vente ou la location de terres privées et de terres appartenant à la collectivité<sup>15</sup>.

27. Pour l'interprétation des concepts d'« utilité publique », de caractère « préférentiel » et de protection des droits des peuples autochtones, la Cour suprême a fait observer ce qui suit :

« Conformément aux critères établis par la Cour suprême de Justice de la Nation, le 'principe d'utilité publique', dans un sens générique, recouvre trois aspects spécifiques : 'l'utilité publique', au sens strict, c'est-à-dire l'utilisation directe pour un service public du bien exproprié; 'l'utilité social', qui vise la nécessité de répondre de manière immédiate aux besoins d'une classe sociale donnée et, finalement, de l'ensemble de la communauté; et 'l'utilité nationale', qui répond à la nécessité pour un pays d'adopter des mesures pour faire face aux situations qui l'affecte en tant qu'entité politique et internationale »<sup>16</sup>.

28. S'agissant des peuples autochtones, la loi minière reconnaît que la préférence doit être accordée aux requêtes des peuples ou des communautés autochtones, à condition qu'elles soient conformes aux conditions et exigences prévues par la loi, dont l'une est « qu'elles soient au moins égales aux meilleures propositions économiques présentées par les autres soumissionnaires »<sup>17</sup>. Cette disposition annule dans les faits le droit préférentiel que la Constitution accorde aux peuples autochtones, qui n'ont probablement pas les ressources financières et techniques nécessaires pour surenchérir sur les grandes entreprises multinationales ou nationales, pour le cas où ils se hasarderaient à le faire. Elle annule aussi leur droit à être consultés et à donner leur consentement tel qu'il est garanti par les instruments juridiques internationaux signés par le Mexique.

#### **IV. Analyse des industries extractives et de leur impact sur les peuples autochtones du Mexique**

29. Compte tenu de la diversité et de l'abondance des ressources, l'extraction minière a toujours été une activité économique majeure pour le Mexique. Elle continue à jouer un rôle important dans le développement industriel du pays, notamment dans les secteurs du pétrole, du fer et de l'acier, des produits chimiques, du verre, de l'électronique et de la construction.

<sup>14</sup> Loi minière, art. 6, Journal officiel de la Fédération, consulté le 21 décembre 2012 sur le site [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf)

<sup>15</sup> Francisco López Bárcenas et Mayra Montserrat Eslava García, *El mineral o la vida. La legislación minera en México*, COAPI, Mexico, 2011.

<sup>16</sup> Ibid, p. 20.

<sup>17</sup> Loi minière, art. 13, par. 3, et art. 13 bis, section III, par. 2.

30. D'aucuns avancent que l'exploitation des ressources minérales garantit le développement économique du pays. Selon le Ministère des affaires économiques, l'exploitation minière est actuellement « le secteur le plus performant du pays pour ce qui est d'attirer des investissements - derrière l'industrie pétrolière et les exportations d'automobiles et d'appareils électroniques - dépassant ainsi l'industrie du tourisme. En 2011, 4,7 milliards de dollars y ont été investis, ce qui a permis la création directe de 307 000 emplois et la création indirecte de 1,5 million d'emplois »<sup>18</sup>.

31. Contrairement à l'état d'esprit qui prévalait au début du siècle précédent, la société mexicaine dans son ensemble considère aujourd'hui l'exploitation minière comme une source de conflit. On distingue de manière générale trois groupes : ceux qui sont contre l'exploitation minière pour des raisons diverses (liées à l'environnement, à la protection des terres, à des considérations socioculturelles ou à une association de ces éléments); ceux qui soutiennent l'exploitation minière sur la base d'arguments économiques et juridiques (création d'emplois, croissance économique locale et régionale, accroissement des investissements et respect des règlements afin d'obtenir de l'autorité compétente des concessions de terres); et la grande majorité de la population, qui reçoit des informations incomplètes et partiales des deux côtés par le biais des médias et qui ne prend pas position. En général, il n'y a pas de dialogue entre les deux groupes d'intérêt, les adversaires et les partisans, qui défendent des positions quasi-fondamentalistes sur la question.

32. L'extraction minière et ses dérivés sont un élément fondamental de la vie quotidienne dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, et personne n'est vraiment prêt à renoncer à ces produits.

33. Le boom minier au Mexique s'inscrit dans une tendance mondiale générale, qui touche plus particulièrement l'Amérique latine<sup>19</sup>.

34. Qu'ils aient ou non un passé d'exploitation minière, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (à l'exception de Cuba) ont modifié leurs lois et règlements administratifs pour encourager et attirer des investissements de capitaux dans le secteur minier; c'est le cas notamment en Amérique centrale et au Pérou<sup>20</sup>. Il y a dans la région des pays dotés de puissantes entreprises publiques qui sont actives sur les marchés miniers nationaux et internationaux (Codelco au Chili, Comibol en Bolivie, CVG et CVG Minerven au Venezuela et Enami en Équateur), alors qu'au Mexique, l'État est totalement absent du secteur, duquel il s'est désengagé<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Entretien avec María Jimena Valverde, Coordinatrice général des mines, Bureau du Vice-Ministre de l'industrie et du commerce, Ministère des affaires économiques, 13 janvier 2012.

<sup>19</sup> Sur le site Internet du programme México, Nación multicultural de l'Université nationale autonome du Mexique, on trouve un lien vers une base de données sur les mégaprojets miniers réalisés dans les zones traditionnellement occupées par les peuples autochtones et les Noirs en Amérique latine, [www.nacionmulticultural.unam.mx](http://www.nacionmulticultural.unam.mx) et [www.mezinal.com.mx/mineria.php](http://www.mezinal.com.mx/mineria.php).

<sup>20</sup> En 2004, 15 % des terres de l'Amazonie péruvienne étaient louées à des sociétés minières; en 2010, ce chiffre était passé à 75 %, avec 5 812 concessions et une perte de 1,5 million d'hectares de forêt amazonienne (Richard Chase Smith, de l'Instituto del Bien Común du Pérou, [www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe)). La Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería signale que 72 % du territoire national sont loués à des sociétés extractives multinationales ([www.conacami.pe/](http://www.conacami.pe/)).

<sup>21</sup> Juan Luis Sario Rodríguez, *La minería mexicana: el ocaso de un modelo nacionalista*, dans *Apuntes*, vol. XXXVIII, n° 68, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2011).

35. Au Mexique, 51,6 % de la superficie continentale est légalement sous le régime de la propriété sociale (propriétés rurales coopératives, terres communales et territoires des populations autochtones), 37,1 % appartiennent à des petits propriétaires terriens (c'est-à-dire sont des propriétés privées, sur lesquelles les peuples autochtones vivent aussi) et 11,3 % sont des propriétés publiques (et abritent aussi des populations autochtones)<sup>22</sup>. Étant donné que 70 % du territoire national offrent un potentiel minier et que la moitié relève de la propriété sociale<sup>23</sup>, les secteurs dans lesquels l'industrie minière et les peuples autochtones entrent en contact sont de plus en plus nombreux, et les risques de conflit dans ces régions s'amplifient.

36. La CAMIMEX revendique la priorité que lui accordent les lois à l'activité minière sur un aspect essentiel pour le développement des sociétés minières : la propriété foncière. Ses arguments sont fondés sur la loi minière, qui établit le caractère privilégié de l'exploitation minière par rapport à toute autre utilisation ou mise en valeur de la terre. Dans la pratique, cependant, les différends avec ceux qui vivent sur la terre (exploitations coopératives et terres communales) sont fréquents et ont placé l'industrie dans une situation très difficile ces dernières années, des investissements et le démarrage de nombreux projets étant retardés en raison de les procédures judiciaires<sup>24</sup>.

37. Kevan Cowan, directeur de la Bourse de Toronto, fait observer pour sa part que les difficultés associées à la propriété foncière et aux droits de propriété sont « l'un des plus gros problèmes rencontrés au Mexique pour la mise en place de compagnies et de projets miniers »<sup>25</sup>.

38. Entre 2000 et 2010, un total de 26 559<sup>26</sup> concessions minières ont été accordées au Mexique, soit l'équivalent de 35 % du territoire national<sup>27</sup>. En 2010, des projets miniers ont été réalisés par 301 entreprises, avec les pays d'origine suivants, classés par ordre en fonction du nombre de projets : Canada (202)<sup>28</sup>, États-Unis d'Amérique (51), Mexique (14), Australie (7), Chine (7), Japon (6), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (4), Pérou (2), République de Corée (2), Chili (2), Italie (2), Belgique (1) et Inde (1)<sup>29</sup>. Pour ce qui est de la répartition de la production d'or et d'argent entre les entreprises de différentes tailles, on constate les grandes sociétés minières sont entrées pour 94,49 % dans la production d'or et pour 95,07 % dans celle d'argent en 2009. La plupart des conflits dans ce secteur opposent les entreprises au syndicat des mineurs et concernent les conventions collectives, les salaires et les avantages sociaux. Les grandes

<sup>22</sup> Francisco López Bárcenas et Maya Monserrat Eslava Galicia, *El Mineral o la vida. La legislación minera en México*. COAPI, 2011, Mexique.

<sup>23</sup> Martín Cuadra, *Minería mexicana: perforadora de autonomía*, [www.ecoportat.net/](http://www.ecoportat.net/), 27 mars 2012.

<sup>24</sup> Entretien tenu par l'auteur avec la CAMIMEX le 2 avril 2012.

<sup>25</sup> Mario Martínez Ramos, *El dominio del territorio nacional y las empresas mineras canadienses*, El tejolote, novembre 2011.

<sup>26</sup> En 2011, on comptait 27 000 concessions, selon le Ministère des affaires économiques.

<sup>27</sup> F. López Bárcenas et M. M. Eslava Galicia, op.cit.

<sup>28</sup> María Jimena Valverde, Coordonnatrice générale des mines, affirme que « sur ces 283 entreprises étrangères, 215 sont canadiennes, parce que le Mexique est le troisième pays d'implantation des entreprises cotées à la Bourse de Toronto ».

<sup>29</sup> Ministère des affaires économiques, Direction générale du développement minier, <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/mineria-en-mexico.html>.

entreprises représentent 85 % de l'investissement dans le secteur et sont pour la plupart situées dans les régions minières traditionnelles du pays (Sonora, Durango, Zacatecas, Chihuahua et San Luis Potosí)<sup>30</sup>.

39. Les compagnies minières de taille moyenne représentent 5,29 % de la production d'or et 4,79 % de la production d'argent et parmi elles figurent ce qu'on appelle les compagnies « juniors » ou « canadiennes », même si toutes ne sont pas de nationalité canadienne. Ces entreprises « ont deux caractéristiques distinctives : a) leur nature éphémère, qui découle du modèle d'exploitation intensive qu'elles appliquent; b) leur localisation sur ce qui peut être décrit comme la troisième frontière de l'exploitation minière mexicaine, en plus de l'utilisation de technologies qui génèrent un important passif environnemental et déclenchent des conflits au sein des populations touchées ». Elles établissent des camps dans des « régions isolées coupées du reste du pays », que les entreprises nationales évitent en raison des coûts de production élevés. Ces régions sont la Sierra Madre occidentale et les montagnes du Guerrero, d'Oaxaca, du Chiapas, de Puebla, du Michoacán et de Veracruz, c'est-à-dire des zones où vivent des peuples autochtones, où les taux d'exclusion sociale et de pauvreté sont élevés et où l'État n'est pas présent ou peu présent<sup>31</sup>. Le petit secteur de l'exploitation minière, où opèrent des individus ou des familles et non des sociétés, représente 0,22 % de la production d'or et 0,14 % de la production d'argent, et ne donne lieu à aucun conflit social important<sup>32</sup>.

40. Dans les conflits provoqués par l'expansion territoriale des compagnies minières « juniors », s'opposent différentes façons de voir et d'expérimenter le monde, et notamment les valeurs d'usage contre la valeur d'échange. Du río Bravo à la Terre de Feu, des différends surgissent en raison des incompatibilités entre l'activité minière spéculative à court terme et l'approche existentielle à long terme des populations locales et régionales; entre l'exploitation minière, d'une part, et l'agriculture, la pêche et l'activité sylvo-pastorale, de l'autre; entre la création limitée d'emplois conduisant à des disparités sociales au niveau local et les retards sociaux, culturels, économique et environnementaux à craindre lorsque l'entreprise se retire. En outre, dans tous les cas, les informations reçues sur le projet minier par les populations locales sont insuffisantes et rares, ce qui aggrave la suspicion des deux côtés, laquelle est déjà alimentée par l'absence de mécanismes institutionnels efficaces pour garantir la légitimité des accords, même formels et juridiques. Il est également très courant que les entreprises n'engagent pas les négociations avec les bons membres de la population locale. C'est dans ce climat relationnel que des conflits socio-économiques, socio-culturels et socio-environnementaux surgissent et qu'il est apparu que l'État n'avait que peu, voire pas, de moyens de protéger et de défendre les droits collectifs des peuples<sup>33</sup>. « Les différences de culture et des modes de pensée entre les acteurs (États, sociétés minières, communautés, etc.) constituent un écueil important, non seulement pour le dialogue et les négociations

<sup>30</sup> J.-L. Sariago-Rodríguez, op.cit, p. 145 et 151.

<sup>31</sup> J.-L. Sariago-Rodríguez, op.cit. p. 145, 158, 159 et 160.

<sup>32</sup> Ibid, p. 145.

<sup>33</sup> Parfois, par manque de connaissance de la part des institutions. La Coordinatrice générale des mines a déclaré que « en cas de conflits avec les communautés, il convient de vérifier les quelles parmi elles sont des communautés autochtones; je sais qu'il y a de nombreux conflits dans les montagnes du Guerrero, mais je ne suis pas sûre qu'ils concernent des peuples autochtones. »

ponctuelles dans les situations de conflit, mais aussi pour la mise en évidence de l'intérêt commun, indispensable à la formulation de la politique publique. »<sup>34</sup>

41. Une cause de conflit entre les compagnies minières « canadiennes », d'une part, et les associations locales et les groupes environnementaux, de l'autre, concerne le passif environnemental. Il s'agit de « déchets solides ou liquides, généralement nocifs pour l'environnement ou la santé humaine, qui sont abandonnés en tant que résidus de l'activité minière »<sup>35</sup>. Le risque que représentent ces déchets et leur incidence potentielle sont proportionnels à l'ampleur du projet. En outre, la mesure dans laquelle ce risque est contrôlé tient non seulement à la quantité et à la qualité des informations fournies à la communauté locale afin qu'elle puisse prendre des décisions, mais aussi aux garanties financières et techniques que les entreprises mettent en place et qu'elles s'engagent à appliquer selon les règles et sous la supervision efficace de l'État. Autrement dit, pour que l'industrie minière agisse de façon responsable envers l'environnement et la population autochtone dans les régions dans lesquelles elle mène des activités, l'État doit être toujours prêt à agir et à intervenir de façon rationnelle. Dans cette optique, il ne faut pas que soient tolérées des incohérences dans la législation et il faut veiller à ce que les organismes chargés de faire exécuter les lois tirent pleinement parti de leur potentiel. L'Observatoire des conflits miniers en Amérique latine (OCMAL) a dénombré 164 conflits miniers dans 17 pays d'Amérique latine, impliquant 228 communautés touchées. Le plus grand nombre de conflits se situent au Pérou (29), au Brésil (28), au Chili (27), en Argentine (25) et au Mexique (19)<sup>36</sup>. Pour le Mexique, on estime à plus de 200 les conflits environnementaux liés à des activités d'exploitation des ressources naturelles<sup>37</sup>.

42. En 2011, dans la région de La Montaña de l'État du Guerrero, des hélicoptères de la compagnie minière Camsim ont été aperçus alors qu'ils étaient en train de mener des activités de prospection. Il n'a pas fallu longtemps pour apprendre que 22 concessions minières avaient été accordées à des entreprises privées, sans qu'aucun habitant de la région n'en soit informé.

43. Les entreprises en question sont arrivées à La Montaña afin de mener à bien des travaux sur les concessions de 42 gisements recensés. Il s'agit notamment des concessions de « La Diana », d'une superficie de 15 000 hectares, qui aura une incidence sur les communautés de Paraje de Montero, Zitlaltepec, Iliatenco et Malinaltepec, et de trois concessions connues sous le nom de « Corazón de las Tinieblas » (Cœur des ténèbres), d'une superficie de 45 000 hectares, touchant plus de huit centres agraires et municipalités dans les environs de Zapotitlán Tablas, Potoichán et Acatepec.

44. La moitié des concessions se trouvent sur le territoire qui, depuis 16 ans, est surveillé par la police communautaire et la Coordination régionale des autorités communautaires (CRAC). Se sont joints au combat des groupes de la région, comme Tlachinollan, Xochistlahuaca, Procesos Integrales para la Autogestión de los

<sup>34</sup> Clotilde Gouley, « Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas », Centro Bartolomé de las Casas/Consortio de Investigación Económica y Social, Cusco, 2005, <http://cies.org.pe>.

<sup>35</sup> Consuelo Infante, *Pasivos ambientales mineros: barriendo bajo la alfombra*, Observatoire des conflits miniers en Amérique latine (OCMAL), 2011, [www.conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net)

<sup>36</sup> OCMAL.

<sup>37</sup> Martín Cuadra, op.cit.

Pueblos (PAPI), diverses stations de radio communautaires, le diocèse de Tlapa et d'autres groupes proches des mouvements sociaux, qui ont de façon progressive et coordonnée organisé des réunions au cours desquelles ils ont réaffirmé leur opposition à l'exploitation minière. Une partie du projet est actuellement suspendu, mais la principale préoccupation des communautés représentées par la CRAC concerne une proposition alternative récente visant à faire de la région une « réserve de biosphère », ce qui, selon elles, permettrait aux compagnies minières de poursuivre leurs projets d'exploration. Elles affirment également que leurs droits en vertu de l'article 2 de la Constitution, des instruments juridiques internationaux sur les droits des peuples autochtones et de la loi n° 701 de l'État du Guerrero, qui stipule que les communautés constituées pour 40 % à 60 % de peuples autochtones doivent être consultées sur ce type de projets, ont été violés<sup>38</sup>.

45. Dans l'État d'Oaxaca en 2006, la compagnie Continuum Resources a entrepris des activités d'exploration minière près de la communauté zapotèque de San José del Progreso, dans la vallée d'Ocotlán, en tirant parti des concessions accordées par l'administration fédérale mexicaine.

46. En 2008, l'entreprise canadienne Fortuna Silver Mines Inc a acheté les concessions de Continuum et a commencé des opérations de dynamitage en vue de la construction d'une rampe d'accès pour l'exploitation à grande échelle de l'or et de l'argent. Les travaux de préparation du site ont eu lieu en 2010, l'exploitation débutant en 2011. Cette phase durera au moins 12 ans, avec le traitement d'environ 1 500 tonnes de minerais chaque jour. La compagnie a besoin d'une énorme quantité d'eau, qui restera saturée par des produits chimiques toxiques et contaminera les nappes phréatiques de la région.

47. La Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO), qui se bat pour défendre ses terres et son territoire, s'oppose à ce mégaprojet au motif que la compagnie minière dépouille les populations locales de leurs terres et s'est établie, conformément à la concession qui lui a été accordée, dans une zone couvrant une partie de leur territoire, d'où la nécessité de mener des consultations et d'obtenir le consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause de la communauté.

48. Au cours d'un entretien, les représentants de la CPUVO ont signalé que des baux et, dans certains cas, des contrats de transfert de la propriété foncière avaient été conclus avec la société Cuzcatlán (filiale de Fortuna Silver Mines Inc), en utilisant des méthodes d'intimidation, et que tout le processus avait été mené sans avoir dûment consulté la communauté ni obtenu son consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause.

49. Cette situation a provoqué un conflit entre un groupe d'agriculteurs travaillant sur les exploitations coopératives, représentées au sein de la CPUVO, et un autre groupe, connu sous le nom d'Asociación Civil San José Defendiendo Nuestros Derechos, qui, selon les personnes interrogées, a été fondé avec le soutien de la compagnie minière et est dirigé par l'ancien maire de San José del Progreso. Les personnes interrogées ont également affirmé que cette association était un groupe

---

<sup>38</sup> Réunion tenue avec la police communautaire et la CRAC à San Luis Acatlán (Guerrero, Mexique) le 24 novembre 2012. Voir aussi la loi n°701 reconnaissant les droits et la culture des peuples et communautés autochtones de l'État du Guerrero, <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>, art. 68 à 72.

armé qui intimidait et menaçait les populations locales, qui en arrivaient à craindre pour leur vie. Peu de temps après les entretiens, deux des principaux participants ont été tués par des assaillants armés. Le conflit s'est étendu à d'autres communautés où la compagnie veut aller puiser l'eau dont elle a besoin pour ses activités. Des appels sont maintenant lancés pour que sa concession soit annulée<sup>39</sup>.

50. Au cours de l'entretien avec la CAMIMEX, ses représentants ont indiqué que, même lorsque des codes de conduite existaient, certaines compagnies ne les respectaient pas nécessairement<sup>40</sup>.

51. L'utilisation de l'eau par les compagnies minières d'eau est un problème récurrent, notamment en raison de la quantité consommée que de la qualité des eaux résiduelles. Les arguments avancés sont les suivants : 80 000 litres d'eau sont nécessaires pour l'extraction d'une tonne de cuivre et 1 000 litres pour la production d'or (qui nécessite également le déplacement d'au moins une tonne de roche)<sup>41</sup>; la production d'une once (31 grammes) d'or génère une moyenne de 79 tonnes de déchets toxiques<sup>42</sup>; et le procédé de lixiviation contamine la rivière en aval avec du cyanure. Il faut comprendre que le passif environnemental n'est pas seulement une question de risque et d'impact, mais représente aussi une dette, impliquant une perte patrimoniale pour les pays où les travaux sont effectués, ainsi que pour les communautés et les écosystèmes touchés par l'activité minière.

52. L'Organisation des Nations Unies partage désormais les inquiétudes suscitées par les relations entre les peuples autochtones et les industries extractives au Mexique : le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est dit « profondément inquiet des tensions croissantes entre acteurs extérieurs et peuples autochtones en rapport avec l'exploitation des ressources naturelles, en particulier l'exploitation minière »<sup>43</sup>. Une affaire qui a fait date au Mexique, parce qu'elle concerne l'expropriation d'un peuple autochtone d'une terre sacrée, est celle de Wirikuta à Real del Catorce (San Luis Potosi), un lieu de pèlerinage saisonnier pour les Huichols de Jalisco, Nayarit et Durango. Le principal site de cérémonie, Cerro Quemado, se trouve dans la zone naturelle protégée et le site sacré naturel, qui couvre 140 000 hectares. Dans cette région, 76 concessions minières ont été accordées à Universo, propriété de la Revolution Resources Corporation, et à Real Bonanza, une filiale de First Majestic Silver Corp., couvrant une superficie totale de 98 000 hectares, dont 70 000 sont sur le site Wirikuta. Le Frente en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa, créé en décembre 2010, rassemble des associations autochtones, civiles, religieuses et universitaires qui s'opposent au pillage des ressources naturelles, tant au Mexique qu'à l'étranger. Le 27 février 2012, le pouvoir judiciaire fédéral a ordonné la suspension temporaire du projet minier de Real Bonanza, La Luz. Cette suspension a donné un sursis et plus de temps aux

<sup>39</sup> Entretien avec des dirigeants de la CPUVO le 17 décembre 2011. Bernardo Méndez a été tué le 18 janvier et Bernardo Vázquez a été tué un mois plus tard, près de la communauté où il vivait.

<sup>40</sup> « Il est possible que certaines compagnies manquent à leurs obligations; si elles ont les données, elles devraient nous les communiquer et nous serons heureux d'intervenir. », entretien avec la CAMIMEX le 2 avril 2012.

<sup>41</sup> Guadalupe Rodríguez, *Mineria, crecimiento económico y consumismo: ¿no hay otra alternativa?*, Agencia de Informacao Frei Tito para América Latina (ADITAL), www.adital.org.br/, 15 mars 2012.

<sup>42</sup> Consuelo Infante, op.cit.

<sup>43</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, quatre-vingtième session, CERD/C/MEX/CO/16-17, par. 17.

militants; c'était aussi la première fois que le pouvoir judiciaire prenait le parti d'un peuple autochtone contre les compagnies minières<sup>44</sup>.

53. Il est intéressant de noter que ce conflit particulier est le seul reconnu par le Ministère mexicain des affaires économiques comme un conflit avec un peuple autochtone<sup>45</sup>; il est, en outre, le seul pour lequel la Commission nationale pour la promotion des peuples autochtones a procédé à une vaste consultation pour délimiter le site sacré, par géoréférencement. Suite à quoi, la compagnie a accepté de céder 761 hectares de sa concession, qu'elle a reconnu être dans la zone du site sacré<sup>46</sup>.

54. Alors que les compagnies minières « juniors » affirment qu'elles créent des emplois, cela n'est vrai que dans une mesure limitée, car la technologie minière actuelle nécessite des effectifs moins nombreux, mais plus qualifiés, que l'exploitation minière souterraine; c'est pourquoi la plupart des employés viennent de l'extérieur des localités, voire de l'extérieur du pays hôte<sup>47</sup>. C'est clairement le cas à Oaxaca, où la population zapotèque autochtone de San José de Gracia prétend que la société Ressources Golden Trump n'a pas tenu toutes ses promesses, et que « des dispositions devraient être mises en place pour que ce soit les populations locales qui bénéficient le plus de ces activités et pas seulement en termes de création d'emplois »<sup>48</sup>. Pour étendre leurs territoires au Mexique au cours de la première décennie du vingt et unième siècle, ces entreprises ont pu compter sur un État favorable et sur le court-circuitage des grandes institutions nationales responsables des questions autochtones et du régime foncier, comme la Commission nationale pour la promotion des peuples autochtones, qui a succédé à l'Institut national des affaires autochtones (INI), démantelé, et l'Office de protection des agriculteurs.

55. Ces institutions fédérales n'ont pas été mises à contribution pour la formulation de recommandations qui auraient permis aux législateurs de concilier la législation en vigueur avec l'obligation de tenir des consultations avec les communautés autochtones et d'obtenir leur consentement préalable, libre, éclairé et contraignant sur les projets d'exploitation minière envisagés sur leurs territoires. Les organisations locales, régionales et nationales, qui se sont prononcées contre ce qu'elles considèrent être un comportement déloyal des entreprises extractives, ont essayé d'imposer des limites à l'expansion territoriale des compagnies minières « juniors » dans les terres relevant de la propriété sociale. Les résultats, il faut le souligner, n'ont pas toujours été positifs, parce que, plutôt que de trouver dans l'État un interlocuteur sérieux, ces organisations se sont vu accusées d'activités illégales. Cette situation a, à son tour, donné naissance à des groupes comme le Movimiento Mesoamericano contra el

<sup>44</sup> Frente en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa, <http://frenteendefensadewirikuta.org/wirikuta/>; Angélica Enciso, Ordenan a minera suspender actividades en la zona sagrada de Wirikuta, La Jornada, 28 février 2012.

<sup>45</sup> Le seul problème qui me vient à l'esprit actuellement concernant des groupes autochtones est celui impliquant les wirárikas.

<sup>46</sup> Entretien avec les responsables de la société minière First Majestic Silver, Bonanza Real, 2 avril 2012.

<sup>47</sup> E. Tadei, J. Seoane et C. Algranati, *Mineração transnacional e Resistências Sociais na África e na América Latina*. Dialogue entre les peuples concernés et le Groupe d'études sur l'Amérique latine et les Caraïbes (GEAL), 2011, disponible sur le site [www.extractivismo.com](http://www.extractivismo.com); Mandeep Dhillon, *La minería canadiense en México: violencia hecha en Canadá*. Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitarias (CIEPAC), 10 mai 2007, ADITAL, 10/5/2007.

<sup>48</sup> Déclarations faites par Antonio Altamirano, Président du Comité communautaire de Defensa de los Recursos Naturales, au journaliste Óscar Rodríguez.

Model Extractivo Minero (M4) dans la zone de l'ancien plan Puebla-Panamá, la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA) et la CPUVO.

56. Le 1<sup>er</sup> décembre 2012, un nouvel Exécutif est entré en fonction au Mexique. Face à ce changement et prévoyant d'autres mutations, les compagnies minières « canadiennes » ont fait parvenir des messages enjoignant de n'apporter aucune modification législative qui se traduirait par un nouveau système d'attribution et de paiement pour les concessions, et de ne pas accorder la priorité aux revendications sociales ou environnementales. Dans le même ordre d'idée, Adam Graf, analyste et porte-parole de la banque d'investissement américaine, Dahlman Rose, a averti le Mexique qu'il « ne devrait pas innover dans le secteur minier » et qu'il était préférable qu'il maintienne le statu quo, alors que Rob McEwen, de McEwen Mining basée à Toronto (Canada), a déclaré que « le nouveau gouvernement doit suivre le chemin tracé par les administrations précédentes »<sup>49</sup>.

57. Le Pacte pour le Mexique, souscrit par le nouveau Président mexicain et les principaux partis politiques, établit divers accords qui pourraient changer cette vision, car il appelle à l'élaboration d'un « Programme national des droits de l'homme, fondé sur les traités auxquels le Mexique a souscrits »; à la reconnaissance des communautés et peuples autochtones en tant que sujets de droit et d'intérêt public et à l'adoption d'un nouveau Code minier, qui réviserait le système de concessions<sup>50</sup>.

## V. Conclusions et recommandations

58. L'histoire montre que, du fait de la richesse du sol en minerais, l'industrie minière a revêtu et continuera de revêtir de l'importance pour le Mexique. Cette industrie a également joué un rôle stratégique au cours des différentes phases du développement industriel du pays et est actuellement l'un des secteurs d'activité les plus dynamiques.

59. Le Mexique est parmi les pays d'Amérique latine l'un de ceux qui a fait les progrès les plus importants concernant les droits des peuples autochtones, tant au niveau législatif qu'institutionnel. Le pays semble être sur la bonne voie pour ce qui est de la mise en œuvre de la Déclaration et d'autres instruments internationaux, d'autant que l'article premier de la Constitution<sup>51</sup> dispose que tous les Mexicains jouissent des droits de l'homme reconnus dans les traités internationaux. Il importe cependant de noter que, du fait de l'existence de contradictions entre certains articles de la Constitution<sup>52</sup>, des lois et règlements ont été adoptés qui ne tiennent pas compte de l'existence des peuples autochtones<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Minería al Día, L'ingérence politique est un risque pour les permis miniers au Mexique, 10 décembre 2012.

<sup>50</sup> Voir <http://pactopormexico.org/>.

<sup>51</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

<sup>52</sup> L'article 2 reconnaît les « peuples autochtones », tandis que l'article 27 fait référence à des « groupes autochtones ».

<sup>53</sup> Alors que l'article 106 de la loi agraire stipule que « les territoires habités par des groupes autochtones sont protégés par les autorités, aux termes de la législation d'application de l'article 4 et du deuxième paragraphe de la section VII de l'article 27 de la Constitution », il ne fait aucune référence aux peuples autochtones.

60. Dans le même temps, il apparaît que les différents secteurs reconnaissent comme un fait acquis que l'exploitation minière dans le pays génère des conflits, souvent parce que les procédures de consultation des peuples autochtones ne sont pas respectées (le Mexique n'a pas de législation sur cette question) et que leur consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause n'est pas obtenu. Parfois, des conflits surgissent en raison de problèmes environnementaux, de violations des conventions collectives, de l'insuffisance des connaissances des législateurs qui rédigent les projets de loi sur les droits des peuples autochtones ou de l'absence de la volonté politique nécessaire pour faire en sorte que les consultations soient menées. La plupart des controverses portent sur les activités des compagnies « canadiennes » ou « juniors », en raison du modèle d'exploitation intensive qu'elles utilisent et de leur recours à des technologies qui se traduisent par un important passif environnemental et génèrent des conflits au sein des collectivités touchées.

61. Les secteurs impliqués dans les projets d'extraction, les autorités fédérales, les entrepreneurs et les organisations et peuples autochtones semblent déterminés à élaborer une législation sur les droits des peuples autochtones, à faire respecter les droits des peuples autochtones et à établir des accords pour la réalisation de ces projets. Néanmoins, l'intensité et la multiplication des conflits de même que la radicalisation des actions menées à l'encontre des protestations organisées par les personnes concernées - qui a conduit à la perte de vies humaines - sont préoccupantes, car elles témoignent de l'impuissance de l'État à garantir et à assurer le respect des droits des peuples autochtones et à faire en sorte que les institutions nationales et transnationales et les entreprises extractives s'acquittent de leurs obligations.

### **Recommandations**

62. L'État mexicain doit :

a) Reprendre les réunions interministérielles au niveau national et inviter l'Instance permanente sur les questions autochtones à coopérer avec le Mexique pour faire face au problème;

b) Adopter une loi fédérale sur la consultation et le consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause, conformément aux normes internationales énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones;

c) Harmoniser sa Constitution et sa législation avec les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme et reconnaître les peuples autochtones en tant que sujets de droit public, notamment dans les articles 2, 26, 27 et 115 de la Constitution;

d) Réexaminer la législation concernant les méthodes d'extraction et les types d'exploitation et modifier la loi minière, la loi nationale sur les ressources hydriques, la loi agraire, la loi sur les biens nationaux et la loi fédérale sur les droits, afin qu'elles assurent le respect des droits des peuples autochtones et favorisent le développement durable et la protection de l'environnement.

63. Les autorités fédérales doivent s'acquitter de la mission qui est la leur, à savoir protéger les droits des peuples autochtones; veiller à l'application du principe de responsabilité sociale des entreprises; faire en sorte que les protestations organisées par les peuples autochtones contre les compagnies minières ne soient plus

considérées comme illégales; et punir les responsables de crimes contre les dirigeants autochtones.

64. Les compagnies extractives doivent s'acquitter des obligations qu'impose le respect des droits de l'homme, de leurs propres codes de conduite et des principes de base de la responsabilité des entreprises.

65. La CAMIMEX doit concevoir des mécanismes propres à assurer que les peuples autochtones sont consultés et que leur consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause est obtenu, avant que ne débutent des activités d'exploration et d'exploitation.

66. Il ne fait pas de doute que la mise en place par l'État mexicain d'une politique publique cohérente, inclusive et respectueuse de l'environnement et des droits des peuples autochtones n'interviendra pas de façon aussi rapide et urgente que le souhaitent les communautés concernées. Dans la période de transition, il serait utile de regrouper et d'analyser les données d'expérience accumulées dans ce type de situation.

67. Dans cette optique, il serait souhaitable de réfléchir aux bonnes pratiques présentées par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones<sup>54</sup>, qui peuvent servir de cadre à l'élaboration de pratiques similaires au Mexique. À titre d'exemple, on peut citer l'important cadre opérationnel et pragmatique en cours d'élaboration à Oaxaca par le Groupe MCM<sup>55</sup>. Si ce type d'approche ne permet pas de résoudre le problème que posent au niveau national les compagnies minières « juniors », elle contribue à faire face sur le terrain aux principales incidences environnementales et sociales des activités de ces compagnies. Elle repose en effet sur l'hypothèse que la stabilisation et l'inversion des effets générés au niveau national par les opérations minières menées au cours des 10 dernières années ne dépendent pas que d'une action de l'État et que d'autres sphères doivent être impliquées, mais que rien n'est possible sans la volonté politique de mettre en place une politique publique garantissant aux peuples autochtones l'ensemble des droits collectifs et individuels que le Mexique s'est engagé à respecter au niveau international.

<sup>54</sup> Voir A/HRC/EMRIP/2011/2, A/HRC/EMRIP/2009/5 et A/HRC/21/47.

<sup>55</sup> Grâce à ces initiatives, les critères en vigueur sont utilisés pour déterminer quelles sont les concessions minières qui ont été approuvées par une communauté; ensuite, des informations détaillées et bien documentées sur le projet d'exploitation minière et ses incidences sont communiquées dans le cadre de réunions communautaires. Si la communauté accepte la proposition, des accords distincts (premièrement sur l'exploration puis, si le projet se poursuit, sur l'exploitation) visant à assurer le respect de l'utilisation des sols par la population et ses coutumes sont établis. Ces accords peuvent être révisés, reformulés ou annulés, comme le souhaite la communauté suite à son évaluation des impacts du projet, notamment la mesure dans laquelle la disposition prévoyant que la majorité des emplois soient créés au niveau local a été mise en œuvre.