

dial

diffusion de l'information sur l'Amérique latine

47, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS - 75006 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 46.33.42.47

CCP 1248.74-N PARIS - Du mardi au vendredi de 9 h à 12 h et de 14 h à 18 h 30

Hebdomadaire - n° 1214 - 9 juillet 1987 - 2 F

D 1213 PÉROU: CONFLITS DE TERRE ET NOUVELLE LOI POUR COMMUNAUTÉS INDIENNES

Le 13 avril 1987 le gouvernement promulguait deux nouvelles lois pour régler le problème conflictuel de la situation foncière des communautés indiennes, "oubliées" dans la réforme agraire de 1969 (cf. DIAL D 1200). Le président García avait en effet annoncé, par le décret 006 de février 1986, qu'il procéderait en quatre mois à la restructuration des terres andines. En septembre 1986, il promettait l'attribution aux communautés indiennes de 1.100.000 hectares grâce à de nouvelles lois en ce sens. En février 1987, deux projets de loi étaient ainsi présentés à la session parlementaire extraordinaire.

Dans ce dossier nous donnons deux documents:

- 1) un article de la revue péruvienne Andenes de mars-avril 1987 contenant une présentation du débat ouvert par les projets de loi, puis une analyse sommaire des deux lois adoptées;
- 2) une déclaration sur des conflits de terre en mai 1987, suite à l'occupation par 150 communautés paysannes de 108.000 hectares de 22 entreprises agricoles associatives, dans le département de Puno. La déclaration est signée d'une cinquantaine de responsables religieux de la pastorale de la région.

Note DIAL

1 - Les nouvelles lois pour les communautés paysannes (13 avril 1987)

I - POINTS EN DISCUSSION PUBLIQUE

Les projets

En fin 1986 le texte des deux projets de loi était rendu public. Ces projets avaient été élaborés par l'Institut national de planification (INP) pour suggestions et critiques. Ce qui s'est produit avec les commentaires des différentes organisations paysannes, des organismes officiels et d'autres groupes (par exemple l'Eglise du Sud-Andin).

Après avoir recueilli ces opinions l'INP a, sur demande expresse du président García, préparé une deuxième version des projets de loi, ce qui a été fait avant l'ouverture de la législature extraordinaire de mars. La nouvelle rédaction, non rendue publique, comportait moins d'articles que dans la première version et allait au-delà de beaucoup de points qui ont été justement critiqués par différents groupes.

Réactions opposées

Il y a eu des commentaires et des critiques dans le sens de la défense de l'autonomie des communautés et du nécessaire développement économique et social. Mais il y a eu aussi d'autres réactions, en particulier un communiqué de l'Organisation nationale agraire (ONA) qui demandait que soient soutenus les exploitants agricoles et les investisseurs modernes en leur donnant accès aux terres incultes des communautés. Le débat parlementaire a permis de vérifier que l'ONA n'était pas seule

dans cette revendication.

Un des points les plus débattus a précisément été celui des terres incultes (improductives par manque ou par excès d'eau), qui constituent une bonne part du territoire des communautés. Les projets de l'INP stipulaient que ces terres appartiennent aux communautés sur le territoire desquelles elles se trouvent. Mais pour l'ONA et certains parlementaires, il fallait donner la priorité à l'autre interprétation en vertu de laquelle les terres incultes appartiennent à l'Etat, lequel peut les confier aux particuliers disposant de ressources pour les mettre en valeur. Si cette interprétation avait été approuvée, l'ensemble des communautés se seraient vues limitées aux quelques terres de culture qu'elles possèdent et aux terres de pâturage qui, elles, sont abondantes.

Un autre point fort débattu a été celui des juges communaux. Le second projet de l'INP, corrigeant certains inconvénients du premier, proposait des juges choisis parmi les membres des communautés (non avocats) pour régler les problèmes internes, dans le respect des us et coutumes de la communauté, avec le complément de tribunaux d'arbitrage communal. Malheureusement cette proposition intéressante a été repoussée par le Parlement au motif qu'elle portait atteinte au pouvoir judiciaire.

Un troisième point discuté a été la proposition de doter les communautés de certaines fonctions municipales, pour leur donner davantage d'autonomie (dans le cas de communautés de plus de 400 membres ou de communautés chef-lieu de district). Bien que sur ce point aussi le second projet de l'INP ait été nettement meilleur, ce sont les opinions contraires qui ont prévalu, en particulier celle de la gauche qui s'inquiétait des possibilités de manipulation politique des communautés et des élections par le Conseil national électoral.

Le débat au Congrès

Nous avons dit plus haut que l'INP avait, à la demande du président García, élaboré une seconde rédaction des projets de loi. Mais à l'ouverture des discussions au Sénat, cette seconde version n'a pas été distribuée; c'est la première rédaction qui a alimenté les discussions alors qu'elle avait fait l'objet de nombreuses critiques.

C'est donc sur la base du projet rendu public en octobre 1986 que le Sénat a approuvé un texte de la "loi générale des communautés paysannes" qui était différent de celui de la Chambre des députés. Comme les sénateurs n'ont pas pu réunir les voix suffisantes pour maintenir leur texte, c'est donc celui des députés qui a été retenu pour promulgation. Par contre, pour la "loi de bornage et de titularisation", la Chambre des députés n'ayant pas pu réunir le nombre de voix nécessaires, c'est le texte des sénateurs qui est passé.

Bilan provisoire

L'approbation des deux lois au cours de la troisième session extraordinaire laisse un sentiment de match nul. Les groupes sociaux intéressés à dépouiller les communautés paysannes de leurs terres incultes n'ont pas atteint leur objectif; à l'opposé, les communautés ne se sont pas vu reconnaître certaines fonctions municipales, elles ne disposent pas de leurs propres juges pour régler les conflits internes conformément à leurs us et coutumes, et elles n'ont pas bénéficié de la nécessaire priorité dans l'exploitation des ressources naturelles existantes sur leurs terres.

Même si les communautés n'ont pas été dépouillées de leurs terres, alors que les attentes étaient grandes, on n'a pas sensiblement avancé par rapport au Statut des communautés paysannes en vigueur, sauf pour ce qui concerne la loi de bornage et de titularisation. Il faut espérer que les décrets d'application de la loi (dans les quatre-vingt-dix jours après le 13 avril) reconnaîtront leurs prérogatives aux représentants des communautés, de façon à ne pas dénaturer le peu qui a été obtenu.

II) LOI DE BORNAGE ET DE TITULARISATION

Cette loi a été faite pour permettre aux communautés de recevoir à court terme leurs titres de propriété. La loi s'applique aux cas des communautés qui n'ont pas

de titres, dont les titres ne correspondent pas aux superficies occupées, ou dont les limites ne sont pas précisées.

Avant toute chose, il faut rappeler ce que la loi entend par territoire communal. Celui-ci est formé des terres originelles de la communauté, des terres acquises conformément à la loi et des terres attribuées par la réforme agraire. Les terres originelles incluent celles qui sont incultes et celles indiquées par les titres de la communauté (article 2).

Pour régler les problèmes de titularisation des communautés, des démarches administratives très rapides sont prévues. La première démarche est la demande de la communauté à la direction régionale compétente de relevé du plan définitif de son territoire (article 4).

Après notification aux voisins et à la communauté il sera procédé au cadastre, opération au cours de laquelle les voisins qui ne sont pas une autre communauté pourront faire opposition au plan parcellaire arrêté pour la communauté demanderesse. Pour que l'opposition soit recevable, elle devra être fondée sur les titres inscrits au cadastre. Si c'est le cas, la direction régionale proposera une conciliation.

Cette procédure respectée, la direction régionale arrêtera le plan parcellaire. En cas de non opposition, le plan parcellaire, les actes^{de} limites de voisinage et le mémoire descriptif seront suffisants pour l'inscription de la communauté au cadastre.

En cas d'opposition non réglée, la direction régionale enverra le contentieux au juge des terres qui en fera notification aux intéressés. Ceux-ci disposeront de trente jours pour faire savoir ce qui leur convient, délai au terme duquel le juge rendra sa sentence sur la base des preuves présentées. Si l'une des parties fait appel, c'est le Tribunal agraire qui règlera définitivement le cas dans un délai n'excédant pas soixante jours (article 12).

Si c'est une autre communauté paysanne qui fait opposition au plan parcellaire de la communauté demanderesse, la direction régionale proposera également une conciliation. En cas de non accord, le différend sera porté devant le juge des terres, conformément aux procédures en matière de cadastre ou d'arbitrage si les parties en conviennent.

Il est important de mentionner que, désormais, pour juger en matière de titres supplétifs ou de compléments de titres et de cadastre, le juge doit demander à la Direction nationale agraire de certifier que les terres ne sont pas celles d'une communauté ou qu'il n'y a pas de relevé de plan parcellaire en cours.

III) LOI GENERALE DES COMMUNAUTES PAYSANNES

Voici maintenant, très rapidement, les points les plus importants de la loi adoptée.

L'article 7 stipule que **les terres** des communautés paysannes sont celles définies par la loi de bornage et de titularisation que nous venons d'analyser. Il reprend d'ailleurs la disposition de la Constitution de 1979 selon laquelle les terres des communautés sont insaisissables, imprescriptibles (elles ne se perdent pas par prescription) et inaliénables (elles ne peuvent être cédées à des tiers). Sur ce dernier point le Parlement a malheureusement choisi de répéter l'exception en général prévue par la Constitution pour la vente de ces terres, alors que le projet de l'INP limitait l'exception au seul cas de vente pour expansion urbaine et à destination d'organismes d'intérêt public.

Par ailleurs est maintenue la possibilité d'expropriation des terres communales, mais l'obligation a été supprimée pour l'Etat de payer en terres irriguées - ce que le projet disposait - en la remplaçant par une "préférence" (article 7).

Il est important, par contre, que les communautés aient la priorité dans l'adjudication de terres abandonnées, et la préférence en cas de ventes de terres voisines (articles 9 et 10).

En ce qui concerne l'**usage et la possession de la terre**, le principe est rappelé de l'interdiction de l'accaparement de terres à l'intérieur de la communauté (article 11), mais qu'il est laissé à chaque communauté le soin de fixer les superficies maximales dont peut disposer une famille (article 12), superficies qui doivent être travaillées directement par les membres qualifiés de la communauté.

Il a été supprimé, dans la loi, la préférence qui, dans la rédaction du projet, avait été prévue pour les communautés dans l'utilisation des ressources naturelles disponibles sur leurs territoires. A la place il a été prévu une faible priorité et le soutien de l'Etat dans les cas où la communauté obtiendrait la concession de ces ressources.

Les organes des communautés ont subi un changement par rapport au Statut des communautés paysannes en vigueur. L'assemblée générale demeure l'organe suprême de la communauté (article 17), avec les mêmes fonctions qu'auparavant (encore que la loi ne mentionne pas les assemblées de délégués). Quant au conseil d'administration il est remplacé par la direction communale, constituée d'un président, un vice-président et quatre membres au minimum (article 19). Ses fonctions, semble-t-il, sont les mêmes que celles de l'ancien conseil d'administration, et le mandat de deux ans reste inchangé. Bien que cela ne soit mentionné qu'à l'article 16, la loi stipule l'existence de comités spécialisés par activité et annexe; on peut penser que ces nouveaux comités exerceront les fonctions qui étaient celles des conseils de vigilance.

Il y a deux points importants que la loi n'a pas pris en considération. C'est d'abord les dites communautés-municipalités qui n'ont pas été reprises dans la loi, en raison de quoi elles continueront d'être juxtaposées aux autres communautés. C'est ensuite le thème important des juges communaux non retenu dans la loi, ce qui contribuera à continuer de faire perdre aux communautés leurs mécanismes traditionnels de règlement des conflits.

La loi ayant été promulguée le 13 avril dernier, le pouvoir exécutif dispose d'un délai de quatre-vingt-dix jours pour dicter les décrets d'application. Il faut espérer que, dans la commission prévue pour cela, seront inclus des représentants des communautés paysannes afin de recueillir l'apport de leurs organisations traditionnelles. De toute manière il faut se rappeler que la loi permet à chaque communauté d'élaborer son propre statut, dans le cadre de la loi et des décrets d'application.

Laureano del Castillo

2 - Conflits de la terre dans le département de Puno, Sud-Andin (19 et 20 mai 1987)

LETTRE OUVERTE AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,
MONSIEUR ALAN GARCÍA

Puno, le 29 mai 1987

Monsieur le Président,

Nous, laïcs, religieuses et prêtres du Sud-Andin soussignés, sommes témoin du long combat des paysans pour la récupération de leurs terres. La réforme agraire de 1969 a marginalisé la grande majorité d'entre eux dans leur juste attente (1). C'est pourquoi les paysans sont passés à la restructuration démocratique et ont décidé d'être eux-mêmes les principaux acteurs de la restructuration des entreprises associatives.

En février 1986, le gouvernement que vous présidez a édicté un décret suprême (006) conformément auquel il serait mis fin "en cent-vingt jours" à ce vieux problème qui a provoqué tant de morts dans le Sud-Andin. Vous-même, Monsieur le Président, au *Rímanakuy* de septembre 1986 vous aviez promis d'attribuer "un million d'hectares" aux paysans du Puno.

[1] Le problème des terres des communautés indiennes n'a en effet pas été réglé à cette époque, l'essentiel de la réforme portant sur l'attribution des grandes propriétés privées à des organismes d'Etat ou des coopératives devenues de nouvelles administrations [NdT].

Jusqu'à ce jour cette restructuration a été très lente (2). Elle est entravée par une bureaucratie insensible aux réclamations des pauvres de la campagne, situation aggravée encore par les opérations terroristes (3).

En dépit de cela les paysans continuent la récupération de leurs terres. Ils sont traités de "terroristes" par les directeurs des entreprises associatives; ils sont agressés par la police et par l'armée. Ils vivent dans une situation faite d'intimidations, d'arrestations, de tortures, de mort et disparition de paysans.

Une preuve de cette évidente violation des droits de l'homme, c'est ce qui vient de se passer dans les régions d'Azángaro, de Melgar et de Carabaya, les 19 et 20 mai, avec l'arrestation de près de quatre cents paysans, y compris femmes, adolescents et enfants au sein.

Le fait le plus grave s'est produit le 22 mai. Après la récupération, le 19 mai, de ses terres par la communauté paysanne de Choquechambi Carpaña (district de Muñani, région de Azángaro), les membres de la SAIS "Huayna Capac" (4) ont réclamé la présence de l'armée sous prétexte de l'occupation des terres par les terroristes. Trois véhicules sont arrivés (Unimog 6229, 6239 et 6245) avec quarante-cinq soldats, sous le commandement du capitaine qui a déclaré s'appeler Chang Yojón. Les autorités du district ont essayé de dialoguer, mais l'armée s'y est refusée. Les soldats se sont rendus sur le terrain que les membres des communautés occupaient pacifiquement. Alors qu'il n'y avait eu aucune provocation des paysans ils ont tiré d'abord en l'air puis sur les paysans et leurs autorités, selon les indications des membres de la SAIS. Le paysan Pedro Laura Ochochoque a été gravement blessé et est mort trois heures plus tard. Et cela, avec des circonstances aggravantes: les coups de feu ont été tirés dans le dos, et les soldats avaient été achetés avec des moutons et un méchoui plan-tureux offerts par la SAIS.

Notre parole d'aujourd'hui, comme responsables de la pastorale du Sud-Andin, se veut le reflet des réflexes de nos évêques: la terre est un don de Dieu et parce que don elle est aussi conquête des pauvres pour pouvoir vivre (cf. lettres pastorales de mars 1986 et mai 1987). Le don de la terre est une expression du grand don de la vie que le Christ est venu nous apporter dans sa plénitude (Jean 10, 10).

C'est dans la foi en ce Dieu de la vie que nous condamnons énergiquement l'assassinat de notre frère paysan Pedro Laura Ochochoque. Nous demandons en même temps que la loi de restructuration soit appliquée, non pas en considérant d'abord les intérêts des entreprises associatives qui sont devenues les nouveaux grands propriétaires terriens de ces derniers temps, mais en tenant compte de la vie des plus pauvres. Cela suppose une restructuration qui écoute les paysans, organisés depuis des années, et qui réponde efficacement et opportunément à leurs demandes.

Nous demandons enfin que la moralisation que vous défendez commence par la sanction des responsables du retard dans l'application de la loi de restructuration, et par l'ouverture d'une enquête sur les coupables de la mort de Pedro Laura Ochochoque et leur punition.

Nous vous assurons, Monsieur le Président, que notre parole résulte de l'engagement que nous avons pris en faveur de la vie des paysans de notre peuple et qui consiste à les accompagner jour après jour, à faire nôtres leurs revendications de récupération de leurs terres et à partager le souci de tous de la paix à construire.

Respectueusement.

(Suivent une cinquantaine de signatures de responsables de pastorale)

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, indiquer la source DIAL)

[2] Sur les 1.100.000 d'hectares prévus, 355.000 ont été redistribués par le gouvernement à la date de mai 1987 [NdT].

[3] Celles de Sentier lumineux. Cf. DIAL D 1211 [NdT].

[4] SAIS: Société agricole d'intérêt social [NdT].