

**PROPUESTA DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL**  
**Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOc), juin 2005**

Note : J'ai tenté de faire un résumé de la proposition de réforme agraire déposée par la CNOc à l'été 2005. Cette initiative me semble des plus importantes dans le contexte actuel de l'appauvrissement des populations indigènes au Guatemala. On le sait, la question de l'inégale possession de la terre est une cause essentielle de cette pauvreté et des problèmes qui en découlent pour les familles et pour la société en général.

L'époque d'Arévalo/Arbenz (1945-1954) a aussi vu une importante réforme agraire qui conduisit à un coup d'État monté par la CIA pour protéger les intérêts de la United Fruit Cie et qui a interrompu et inversé cette réforme. Aujourd'hui, avec un gouvernement de centre-gauche (la UNE se dit social-démocrate mais les associations paysannes demeurent sceptiques) comment les classes paysannes réussiront-elles à impulser une réelle réforme agraire ? C'est à suivre. Je crois que l'engagement de SLAM envers les paysans mayas au Guatemala nous oblige à suivre cette situation de près. Lors de mes 4 dernières visites au Guatemala (2002, 2004, 2005 et 2006) et à travers la gestion des projets de coopération de SLAM au Guatemala, je me suis particulièrement intéressé à cette problématique.

À défaut de trouver le temps d'approfondir ensemble cette proposition, je crois que la lecture de ce texte vous permettra de comprendre un peu mieux en quoi la Reforma Agraria Integral consiste.

Sûrement que la traduction ne respecte pas toutes les nuances apportées par les auteurs, je m'en excuse immédiatement.

Yves Nantel

**Première partie**  
**LE CONTEXTE SOCIAL ET HISTORIQUE**

**II – La situation nationale (p. 17)**

**1- Le thème agraire.**

La question agraire constitue l'axe principal des obstacles au développement au Guatemala. Autour de cet axe s'articulent les facteurs qui empêchent la consolidation de la paix et la construction d'une société démocratique, équitable et multiculturelle. Le racisme, l'exclusion sociale et le développement inégal, entre autres réalités, ont leur origine dans un modèle basé sur l'appropriation forcée de la terre et du travail des populations indigènes du pays.

Au Guatemala, le secteur agricole (agriculture et élevage) représente près de 25 % de l'économie nationale et génère presque 40 % de tous les emplois. Son importance économique explique l'importance de la concentration de la terre comme un des facteurs déclencheurs des dynamiques sociales et politiques qui ont provoqué la guerre interne de la fin du XXe siècle dans le pays.

L'inégalité dans la possession et la distribution de la terre continue d'être une des plus élevée du continent :

- 67,5 % des fincas (exploitations agricoles) du Guatemala ont moins de 2 manzanas<sup>1</sup> (soit 14 000 m<sup>2</sup>) et elles occupent seulement 7,8 % de la superficie des propriétés terriennes alors, qu'en contrepartie, 32,5 % des fincas de plus de 2 manzanas occupent 92,2 % de la superficie.

---

<sup>1</sup> Una manzana équivaut à 7 000 m<sup>2</sup> soit, pour mieux visualiser, un terrain de 70 m. X 100 m. approx. Déduit à partir de Propuesta de reforma agraria integral, CNOc, p. 18.

C'est donc dire que près de 3,5 millions de personnes (1/3 de la population) survivent sur des terres de moins de 2 manzanas.

Une autre manière d'illustrer cette inégalité est de constater que :

Taille en hectare	Nombre de fincas (%)				Superficie des fincas			
	1950	1964	1979	2003	1950	1964	1979	2003
- de 0,7	21,3	20,39	32,92	45,2	0,77	0,95	1,28	3,2
De 0,7 à 7	67,05	67,4	54,36	46,9	13,36	17,66	13,73	18,7
De 7 à 45	9,48	10,46	9,92	6,1	13,45	18,85	18,94	21,5
De 45 à 900	2,02	2,02	2,69	1,7	31,38	36,56	45,24	44,2
900 et plus	0,15	0,09	0,1	0,1	40,83	25,99	20,81	12,4
<b>Total</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- Ainsi, en 1950, les 21,3 % des fincas de moins de 0,7 hectares couvraient moins de 1 % de la superficie totale des fincas du pays alors qu'en 2003 le nombre de fincas de moins de 0,7 hectares était monté à 45,2 % pour couvrir 3,2% de la superficie en question.

- Quant aux fincas de plus de 900 h., elles constituaient, en 1950, 0,1 % des fincas du pays et couvraient 40,83 % de la superficie totale des fincas alors qu'en 2003, elles ne couvraient plus que 12,4 % de la superficie. Ce déplacement s'est opéré au profit des fincas de 40 à 900 h. et non au profit des plus petites fincas du territoire.

Soulignons ici que moins du quart des terres appartiennent aux populations indigènes. Durant le conflit armé, plusieurs des terres abandonnées par les paysans qui fuyaient la répression, furent accaparées par les grands propriétaires terriens voisins ou encore octroyées par l'armée aux patrouilles d'autodéfense civile.

On assiste donc à un phénomène d'atomisation de la propriété agricole, créant une réalité de « minifundistas » incapables d'assurer leur survie matérielle à partir de leur exploitation agricole. Cette situation est particulièrement aigue dans les départements indigènes.

Le manque de moyens de production pour la majorité de la population rurale guatémaltèque est le facteur-clé pour expliquer les retards dans le développement des zones rurales.

Il existe cinq (5) types de paysans au Guatemala :

- les paysans qui vivent sur des terres sans titres de propriété inscrits;
- les colons qui sont des travailleurs agricoles à qui le grand propriétaire terrien consent l'usufruit d'une parcelle de terre;
- les paysans qui, sans être propriétaires, jouissent de parcelles de terres distribuées par l'État;
- les paysans qui ont accès à des terres communales et municipales;
- les paysans qui exploitent leur terre avec des titres légaux qui en font des propriétaires de droit.

Si le manque de moyens de production pour la majorité de la population rurale guatémaltèque est le facteur-clé pour expliquer les retards dans le développement des zones rurales guatémaltèques, elles n'expliquent pas tout. En effet, il faut ajouter :

- l'exclusion des indigènes des systèmes légaux réglementant les droits de propriété avec le corollaire de leur vulnérabilité devant les réclamations des droits des indigènes;

- la subordination des droits des femmes à la propriété immobilière;
- les insuffisances du registre de la propriété immobilière et la difficulté d'accéder à ces services;
- l'inexistence d'une juridiction agraire spécifique dans le système judiciaire;
- l'inexistence d'un système de cadastre rural;
- l'inexistence d'un cadre institutionnel souple, efficace et accessible à tous les usagers dans les régions, autant pour la prestation de services relatifs à la propriété que pour promouvoir le développement et résoudre les conflits agraires.

## **2- La situation sociale dans les campagnes**

En l'an 2000, des presque 2 millions de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté, plus de 1,5 millions vivaient dans les zones rurales. En 2002, elles atteignaient les 2 millions.

Pour leur part, en 2002, 72 % des indigènes vivaient dans la pauvreté alors qu'ils étaient 76 % dans cette situation en 2000.

...la pauvreté rurale est le résultat du manque de terres et de la dégradation du peu de terres cultivables dans les régions où les paysans furent confinés après avoir été dépossédés de leurs terres les plus fertiles (p.27).

L'absence de sécurité alimentaire dans la population paysanne constitue une des expressions les plus évidentes du manque de moyens de production. Il n'est alors pas surprenant de constater d'importants problèmes de malnutrition : ainsi, 50 % des familles rurales comparées à 33 % des familles urbaines vivent les problèmes de malnutrition et 57 % des indigènes, comparés à 32 % des non indigènes, en sont affectés.

## **3- La structure économique et le secteur agricole**

<b>Année</b>	<b>Poids du secteur agricole en % du PIB</b>
<b>1970</b>	<b>27,3 %</b>
<b>1986</b>	<b>25,6 %</b>
<b>1996</b>	<b>23,3 %</b>
<b>2001</b>	<b>22,6 %</b>

Cette diminution rapide du secteur agricole a eu des répercussions importantes dont le déplacements de populations rurales vers les grands centres urbains, entraînant une augmentation des emplois de services incluant le travail dans les « maquilas » et dans les commerces et la prolifération du secteur informel.

Quant aux exportations, le pays a vu une diminution importante de ses exportations de produits traditionnels. La tendance fut de compenser par des exportations de services dont les secteurs les plus dynamiques furent ceux des « maquilas » et le tourisme.

Les produits d'exportation traditionnels au Guatemala sont, en 2002 :

- le café pour 260 millions de dollars US
- le sucre pour 260 millions de dollars US
- la banane
- la cardamome
- le pétrole pour 150 millions de dollars US
- les entrées en devises des familles travaillant à l'extérieur du pays pour 1 520 millions de dollars US

Pour sa part, la production de maïs, de «frijol » et de pommes de terre a diminué, passant de 15,9 % de la production totale agricole en 1986 à 9 % en 1998.

#### **4- L'ouverture commerciale (les traités de libre-échange)**

En terme d'emplois permanents, .... ceci signifie qu'avec l'impact du libre-échange RD-CAUSA, il y aurait entre 40 000 et 125 000 personnes de moins employées dans le secteur agricole.

### **III – Les expériences nationales et internationales de réforme agraire (p. 33)**

#### **1- Les expériences guatémaltèques**

#### **2- Les expériences dans d'autres pays dont Taiwan et Salvador/Nicaragua**

## Deuxième partie

### LA PROPOSITION DE RÉFORME AGRAIRE INTÉGRALE

#### IV - Arguments en faveur de la Reforma Agraria Integral (RAI) (p. 51)

- **La pauvreté endémique dans les campagnes** oblige des mesures redistributives de la richesse socialement produite.

- **La structure actuelle de possession de la terre est un obstacle au développement du pays.**

L'existence de grandes surfaces de terre accaparées par les latifundistes avec peu d'investissements en capital ou encore avec de grandes étendues non exploitées est la principale restriction à l'accès à la terre et une cause importante du retard social dans les campagnes.

- **Le manque de politiques de l'État guatémaltèque** empêche l'utilisation raisonnable de la ressource « terre » au bénéfice du bien commun.

- **Le modèle agro-exportateur est en crise.**

La crise du café avec ses conséquences désastreuses sur la pauvreté dans le pays démontre que son modèle de développement est désuet et qu'une RAI s'impose.

- La tentative actuelle de **redistribution de terres à travers les lois du marché** n'est pas la solution pour transformer la propriété, la détention et l'usage de la terre.

L'accession à la terre par le marché (achat avec hypothèque) a été insuffisante et marginale d'où la nécessité d'une politique de l'État pour assurer une redistribution plus égalitaire des terres.

- La RAI est une mesure pour **faire face à la globalisation des marchés.**

**Sous 2 aspects :** a) **la protection de l'économie paysanne** afin de garantir la sécurité alimentaire et b) **la modernisation de l'économie paysanne** par la recherche de la diversification et la transformation des cultures confrontées aux défis que signifient des marchés globalisés.

#### V- Objectifs et principes de la RAI (p. 55)

##### Objectifs

- 1- Impulser un processus de développement rural intégral pour éliminer la pauvreté dans les zones rurales comme partie d'un effort global de développement économique et social national.
- 2- Construire un état démocratique de droit où règne la justice sociale et le plein respect des droits humains, éliminant les brèches économiques et sociales qui existent dans la société guatémaltèque en mettant l'accent dans la lutte contre la discrimination, la marginalisation et l'exclusion, spécialement celles de la femme et des peuples indigènes.

##### Principes

- 1- La réforme agraire mise de l'avant par la CNOC ne se limite pas à proposer la répartition de terres mais intègre, par essence, un concept plus large de développement rural alternatif incluant l'agriculture, la politique environnementale, le développement social et économique, la participation sociale, la justice et les droits humains, l'identité indigène et les droits de la femme.

En ce sens, la RAI vise à asseoir les bases pour un développement plus large, renforçant l'économie paysanne sous tous ses aspects, recherchant la modernisation du secteur agricole, la génération de sources de revenus et assurant la sécurité et la souveraineté alimentaires.

- 2- La réforme agricole est un mécanisme de transformation sociale pour le bien commun. Pour la réalisation de la réforme agricole, il est nécessaire de réorienter le pouvoir social et politique et amplifier la participation de tous les secteurs de la population dans les instances sociales et politiques.
- 3- La réforme agricole, considérée comme un processus de transformation sociale inscrit dans un contexte de démocratie, requiert de revoir le rôle de l'État. L'État doit jouer un rôle de régulateur social et économique, contrairement au rôle que les institutions financières internationales voudraient lui voir jouer.
- 4- La RAI s'inscrit dans les efforts pour renforcer les droits et l'identité des peuples indigènes, favorisant la reconnaissance d'éléments comme le droit historique à la terre, la fonction culturelle de la terre, les formes d'organisation propres et le droit coutumier.
- 5- Pour réussir et réaliser la réforme agricole, l'organisation sociale et communale est un facteur-clé. La population bénéficiaire doit pouvoir choisir ses formes d'organisation quant à la propriété, l'usage et la gestion de la terre. Ceci inclut des modèles qui combinent le collectif et l'individuel et qui empêchent la re-concentration de la terre.
- 6- La participation de la femme et l'équité entre les genres doivent être des principes qui traversent tous les aspects du processus de la RAI.
- 7- La RAI prend ses fondements dans la continuité des Accords de Paix particulièrement dans l'Accord sur les aspects socioéconomiques et la situation agricole.
- 8- La RAI est basée sur le respect de l'environnement. Elle prévoit l'usage de la terre, des forêts et de l'eau pour que ceux-ci ne s'épuisent pas et puissent servir aux générations futures.
- 9- La RAI doit tenir compte des particularités régionales du pays autant en ce qui concerne les conditions écologiques, environnementales, économiques, sociales et culturelles. En ce sens, la RAI pourra se réaliser selon diverses modalités qui permettront le succès d'un développement durable à partir des ressources naturelles et humaines du pays.

#### **VI- Les lignes conceptuelles de la RAI (p. 61)**

- 1- La RAI n'est pas une fin en soi, c'est un moyen d'atteindre le développement économique, politique et social qui implique des transformations fondamentales dans le système de vie rurale, dans la structure économique et dans la structure de pouvoir de la société guatémaltèque.
- 2- Un processus de redistribution de la propriété de la terre comme fonction sociale et au service du bien commun garantissant la souveraineté et la sécurité alimentaire.
- 3- Le processus de redistribution de la terre doit être accompagné d'une série de mesures de développement rural : assistance technique, l'accès au crédit et au marché et des services complémentaires comme la santé, l'éducation, l'habitation, les infrastructures routières, etc.
- 4- La RAI doit se baser sur l'organisation sociale, impliquant de nouvelles formes d'organisation dans la population paysanne et rurale quant à la gestion économique, productive et financière du développement rural en accord avec les traditions culturelles et les formes d'organisation paysanne.
- 5- La RAI doit favoriser l'accès et la gestion des ressources productives agricoles (terres, crédit, infrastructures, technologie, etc.) à la femme et garantir sa pleine participation aux processus dans les chaînes de production.

- 6- La RAI est conçue comme une forme de garantie, de récupération et de valorisation de la culture paysanne et indigène et comme une nouvelle forme de préservation des ressources naturelles.

## **VII – Axes centraux pour la réalisation de la RAI (p. 63)**

Nous concevons la RAI comme un processus orienté vers les objectifs signalés, mais à la fois ouvert et flexible. La RAI doit suivre un cheminement critique en évaluant constamment les mesures proposées afin de s’assurer que celles-ci permettent d’atteindre les objectifs poursuivis et que la RAI est viable politiquement. Nous croyons donc que nous devons considérer que les mécanismes actuels comme FONTIERRAS et CONTIERRA, quoique imparfaits, font partie d’un début de RAI.

Pour cela, il faut une série de politiques allant dans ce sens :

### 1- Établir les bases pour la RAI

- Approbation de la Loi sur le Cadastre.
- Application de la Loi sur le cadastre à l’intérieur d’une politique sur l’aménagement du territoire.
- Définition des critères pour qualifier une terre, de terre en friche ou sous utilisée, selon le potentiel d’exploitation de la terre (élevage et/ou culture agricole).

### 2- Renforcement du fonctionnement de FONTIERRAS

### 3- Solutionner les conflits liés à la terre en promouvant la mise en place d’une juridiction agraire et environnementale spécifique et en dé-judiciarisant les conflits agraires.

### 4- Réguler le marché des terres à travers des mesures fiscales pour les terres en friche et sous utilisées.

### 5- Appliquer des mécanismes de redistribution de terres à travers l’expropriation et la confiscation.

#### Confiscation et récupération de terres

- Redistribuer aux paysans-ne-s sans terre, les propriétés enregistrées de manière frauduleuse ou acquises d’une manière illégale.
- Redistribuer les terres utilisées provenant du blanchiment d’argent et du narcotrafic.
- Redistribuer les terres irrégulièrement assignées par les programmes antérieurs de distribution.
- Redistribution des terres résultant d’une manipulation du cadastre ou de l’absence de cadastre.
- Application du critère de «bénéfice collectif » lorsqu’existe une double titulation, de même que lorsqu’il existe un conflit entre titre et possession.
- Redistribution des terres en friche et sous-utilisées.

#### Expropriation des terres avec comme base la valeur inscrite au registre des propriétés

- Établir les limites maximales d’étendues des parcelles de terre selon les critères de l’aménagement territorial.
- Redistribuer les terres qui dépassent les limites établies.

## **VIII - Aspects importants de la RAI (p. 89)**

### **I- Droits et identités des peuples indigènes et la RAI**

Pour la CNOC, la RAI est liée étroitement aux droits et à l’identité des peuples indigènes en 3 éléments clés :

#### **a) La reconnaissance du droit historique sur la terre**

La dépossession systématique de la population indigène de leurs terres et leur subordination à un système de discrimination économique, sociale, culturelle et politique depuis la colonisation, est une des causes principales de la mauvaise distribution de la terre au Guatemala et du manque de développement dans les campagnes. Avec l'implantation de la RAI, l'État et la nation doivent reconnaître leur responsabilité historique et réaliser toutes les mesures nécessaires pour affronter les conséquences que vit la société guatémaltèque à cause de cette histoire.

#### **b) La reconnaissance de la fonction culturelle de la terre pour les peuples indigènes**

L'identité indigène et paysanne se construit à partir de la nécessaire relation avec la terre. Il existe une différence entre la signification occidentale reliée à la terre et celle, indigène et paysanne.

Dans le premier cas, la terre est considérée comme un bien marchand alors que dans le cas des indigènes, la terre est la «terre-mère/père» et est conçue comme être divin. Mais c'est, à la fois, un bien de pouvoir, un symbole de prestige et de valeur, un cadeau des ancêtres qui appartient au patrimoine ancestral et à la famille. La production de grains de base (maïs, frijol, etc.) signifie un lien intense entre la culture et la terre. Cependant, ce lien n'est pas une entrave quant à la production de produits de consommation pour écouler sur le marché.

À cela s'ajoute la justification du processus de transformation agraire à partir du point de vue culturel que les populations indigènes entretiennent avec l'environnement rural qui est en respect avec ce même environnement.

#### **c) La reconnaissance des pratiques d'organisation et de production en cours**

La récupération et le renforcement des pratiques d'organisation et de production des peuples indigènes sont parties intégrantes de leur reconnaissance et doivent se refléter dans la RAI. Le succès d'une réforme agraire au Guatemala dépend, en grande partie, du respect de ces pratiques quant à la détention et à l'usage de la terre, qui sont reconnues, acceptées et pratiquées par les communautés indigènes. Pour cela, la RAI doit s'orienter de la façon suivante :

- les systèmes d'organisation communautaires indigènes doivent avoir une personnalité juridique propre afin de ne pas leur imposer un schéma occidental individualiste;
- la reconnaissance des systèmes d'organisation indigènes doit leur permettre d'aspirer à des privilèges comme pour toute autre organisation sociale;
- la récupération de la technologie indigène.

## **2 - Le rôle de l'État**

Il est impossible de penser la solution à la pauvreté dans les campagnes et aussi dans les villes (migration urbaine due à la pauvreté dans les campagnes) sans une réforme agraire qui revalorise le capital humain rural et indigène. Il existe suffisamment de preuves dans l'histoire du Guatemala démontrant que le manque d'accès à la terre et d'investissements massifs pour le développement rural génèrent des dynamiques comme le mécontentement social, les conflits agraires et les luttes pour la terre que seul un État autoritaire et répressif peut contrôler.

Pour cela, il ne fait aucun doute que, pour implanter avec succès une RAI, il faudra compter sur un État fort mais aussi participatif, renforçant et transparent dans ses structures et avec la volonté d'implanter la dite réforme. En ce sens, on doit modifier le rôle de FONTIERRAS et créer une véritable institution agraire dédiée à la réalisation de la RAI.

## **3 - Le droit à l'alimentation comme obligation de l'État**

Le Guatemala a signé, avec 148 États, le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels dont un des droits à garantir par l'État est celui du droit à l'alimentation. Le concept du droit à une alimentation adéquate établit comme critère fondamental que l'alimentation soit nutritive et culturellement adéquate, qu'elle s'effectue avec dignité et qu'elle soit durable. Ceci n'a rien à voir avec la dépendance à l'aide alimentaire venant de l'extérieur. Dans son rapport de 2004, FIAN International concluait : « Tenant en compte l'excessive concentration de la terre et

la multitude de familles paysannes sans terre, le réforme agraire devient une affaire de droit humain, une obligation gouvernementale relative au droit à l'alimentation des familles paysannes qui vivent dans l'extrême pauvreté ».

#### **4 - La régionalisation de la RAI**

- a) La décentralisation de l'État
- b) L'aménagement territorial

#### **5 - Vers un nouveau modèle de développement : une stratégie face à la globalisation**

Septembre 2006