

*Jorge Agurto &
Jonathan Hurtado Mariño*

Contexte national

Les « paquetazos normativos » ou paquets législatifs

Le gouvernement d'Ollanta Humala (2011-2016) eut comme caractéristique le vote de ce que l'on a appelé les « *paquetazos normativos* », une sorte de législation spéciale confuse et disparate qui, sous prétexte de promouvoir l'investissement, traite de thèmes très variés : administratifs, fiscaux, environnementaux, etc... qui fragilise une série de droits territoriaux et affaiblit la surveillance de l'institution environnementale¹. Ces « paquetazos » furent émis à partir de 2013 et continuent en 2015 avec comme objectif de débloquer l'investissement public et privé, c'est-à-dire, simplifier et éliminer tout obstacle qui empêche la croissance économique mais qui comporte une menace, celle de laisser sans défense l'environnement et les territoires des peuples autochtones et de permettre un accaparement de leurs terres.

C'est dans ce contexte que le DS 001-2015-PCM fut émis. Sa particularité la plus dangereuse c'est qu'il simplifie les étapes procédurales pour obtenir une concession minière. Avec ce règlement, les entreprises « pourraient coopter, comme certaines sont en train de le faire d'ailleurs, les leaders d'une communauté afin qu'ils signent des accords relatifs aux terres de la communauté et ceci sans information claire et transparente et sans consulter l'Assemblée Communale ».²

Une autre norme, c'est la loi N° 30327, Loi de Promotion des Investissements pour la Croissance Économique et le Développement Durable ou quatrième « paquetazo » qui établit l'usage partagé des bases de données pour élaborer de nouveaux instruments de gestion environnementale, approuve l'octroi de servitude de terres en jachère et la remise provisoire de ces terres pour des projets de grande envergure. En outre, elle ne requiert qu'un seul processus administratif pour demander un Certificat Environnemental Global d'une étude d'impact environnemental (EIA) et l'autorisation de titres d'habilitation pour des ressources hydriques et forestières.

C'est ainsi que le gouvernement continue d'imposer une logique de « simplification administrative » favorisant l'investissement, ignore les droits comme celui de la consultation préalable et viole même les droits à la propriété, à la possession et à l'autonomie communale quant à l'usage de la terre. Il criminalise aussi l'usage du territoire des peuples autochtones en invoquant le concept d'usurpation aggravée quand il se produit sur « les droits de passage ou emplacement d'une zone octroyée pour des projets d'investissement ».



De nombreuses organisations ont manifesté leur rejet de ces « paquetazos » législatifs ainsi que la loi N°30327 parce qu'ils mettent en danger les terres et territoires autochtones et autres propriétaires, et parce qu'ils affaiblissent les procédures pour une révision adéquate des études d'impact environnemental. La loi est ambiguë car elle contient des dispositions qui pourraient mettre en péril la propriété des territoires des communautés paysannes et autochtones (*nativas*) pour favoriser l'exécution de projets de grande envergure. Ces dispositions soulignent qu'en ce qui concerne la servitude, les permis pour le droit de passage et l'expropriation de biens immobiliers pour de grands projets, la loi ne garantit pas que les mesures mentionnées ne s'appliquent pas à des territoires de peuples autochtones.

Bien que la loi indique sommairement qu'elle ne s'appliquera seulement que sur des terrains en jachère appartenant à l'Etat et qu'elle exclut les communautés paysannes et autochtones (*nativas*), la menace subsiste toutefois, du fait qu'un grand nombre de ces communautés n'ont pas encore obtenu leur reconnaissance ou titularisation et qu'il

n'existe pas de registre ou d'informations actualisées sur les terres communales. Les organisations autochtones considèrent que cette exclusion « n'est pas suffisante pour assurer la protection des territoires autochtones, étant donné leur situation actuelle de vulnérabilité, ce qui dans la pratique rendra difficile leur reconnaissance, titularisation ou possession de leurs territoires dans le court terme proposé » et pourrait « générer des conflits territoriaux de diverses formes ».

Les organisations autochtones et les institutions partenaires de la société civile ont décidé de s'attaquer aux « paquetazos » par la voie constitutionnelle. En avril 2015, une demande d'inconstitutionnalité contre la Loi 30230, connue aussi sous le terme de second « paquetazo », fut présentée devant le Tribunal Constitutionnel (TC). Cette action avait le soutien de plus de six mille signatures recueillies par le Pacte d'Unité des Organisations Autochtones du Pérou (*Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú*), l'organisation amazonienne AIDSESP, La Coordination Nationale des Droits de l'Homme et des organisations partenaires comme le Réseau Muqui, notamment. Cependant, de façon inhabituelle, le tribunal suprême jusqu'en décembre 2015 n'avait déclaré la demande admissible, ce qui permettait de penser que des pressions politiques très fortes étaient intervenues pour empêcher la révision de la Loi N°30230.

Pour l'avocat Juan Carlos Ruiz Molleda, l'appel demande que le Tribunal constitutionnel évalue si la Loi N°30230 respecte la constitution et les traités internationaux ou pas. Il explique que la loi ci-dessus est remise en cause parce qu'elle viole les droits à la consultation préalable au territoire et à un environnement équilibré et adéquate pour la vie. « C'est une loi pour laquelle il n'y a pas eu de consultation bien qu'elle affecte directement des droits importants des peuples autochtones, en particulier le droit au territoire. Parce qu'il n'y a pas eu de consultation, c'est une loi qui contient un vice d'illégalité » affirme-t-il.

L'énorme dette de la titularisation communale

La demande de titularisation communale est une des principales dettes historiques de l'Etat péruvien³ qui a fait l'objet de nombreuses interrogations dans des contextes nationaux et internationaux, acquérant ainsi une certaine notoriété en 2015, grâce aux pressions des organisations autochtones dans différents espaces et forums sur le climat. Cela a permis la création de divers fonds environnementaux qui ont pour objet la titularisation des terres au Pérou.⁴

Cependant, il faut souligner l'absence de volonté politique de l'Etat péruvien pour prendre des mesures sérieuses pour les communautés. Richard Smith de l'Institut du Bien Commun (*Instituto del Bien Común, IBC*), une des quelques institutions qui possèdent un registre géo-référencé des communautés amazoniennes (*nativas*), a donné l'exemple suivant : « Aujourd'hui, 90 ans après la reconnaissance de la Communauté Autochtone par la Constitution : il n'y a pas de chiffres officiels du nombre des communautés, il n'y a pas de cadastre ou de carte officielle des communautés et il n'y a pas d'agence étatique ayant la responsabilité de systématiser et de mettre à jour les données qui existent ».

Tandis que le Ministère de l'Énergie et des Mines a un système d'informations sur les 55.000 concessions minières, l'État manque d'un système d'informations sur les communautés, tâche qui devrait être celle d'un conseil responsable devant régulariser la propriété agraire et rurale. Selon les chiffres d'IBC et ceux de la Campagne pour des Territoires Sécurisés (*Campaña Territorios Seguros*) il y avait 3.303 communautés paysannes en 2015 sans titre et dans la région amazonienne 666 communautés en

attente d'être titularisées. Il y a aussi 918 communautés riveraines (*ribereñas*) en attente de reconnaissance et de titularisation.

Il y a des problèmes de fond dans le domaine de la titularisation, comme le fait que pour les communautés amazoniennes, on titularise uniquement un espace ayant une vocation agricole ou d'élevage, tandis que l'espace à vocation forestière « on leur donne en usage ».⁵

Déficit de consultation préalable

La Loi de Consultation Préalable a été promulguée en septembre 2011 et est entrée en vigueur en avril 2012 avec l'approbation de son règlement qui fut longuement mis en question par les organisations autochtones et les institutions de la société civile.⁶ En décembre 2015 on enregistre 22 processus de consultation qui portent sur les politiques nationales, les concessions d'hydrocarbures, les projets miniers, les projets d'infrastructure et les régions naturelles protégées. Selon le Ministère de la Culture, 18 de ces processus mentionnés ont abouti à des accords en « générant des bénéfices » pour plus de 20 peuples autochtones.

En Juillet 2015 une information journalistique⁷ fit connaître la base de données sur les communautés paysannes que l'Etat lui-même tenait cachée pendant presque trois ans. Cette base de données est une référence pouvant indiquer quelles communautés peuvent exercer leur droit à la consultation préalable face aux opérations des industries extractives et autres qui affectent leurs droits. Jusqu'alors, on connaissait seulement la base de données sur les communautés amazoniennes. L'article journalistique démontra que le retard de la publication de la liste - une version préliminaire que le Ministère de l'Énergie et des Mines connaissait - avait pour but d'assurer la viabilité d'opérations minières sur les territoires des communautés paysannes sans effectuer de consultation préalable.

Il faut préciser que trois processus de consultation préalable pour des opérations minières dans les régions d'Ancash, Cuzco et Apurímac, n'ont commencé qu'en 2015. Mais les questions soulevées restent les mêmes étant donné que, dans le cas de Cuzco (projet minier Aurora) : « la consultation n'avait pas abordé les impacts du projet minier ni les mesures de prévention et d'atténuation », le certificat environnemental ayant été accordé bien avant.⁸

Il faut ajouter à tout ceci le défi de réviser ce que les consultations doivent couvrir. Dans le cas des hydrocarbures, le Ministère de l'Énergie et des Mines a décidé en 2012 que la consultation porterait sur le décret suprême qui approuve la signature du contrat et dans le cas de l'exploitation minière sur la résolution directoriale qui autorise le début des activités d'exploration. Face à cela, on espérait que d'autres mesures ouvriraient le champ de la consultation – comme les Etudes d'Impact Environnemental - en relation avec la Convention 169 de l'OIT qui affirme que des consultations doivent avoir lieu « sur les mesures législatives et administratives qui peuvent les affecter directement ». Un autre problème par rapport à cette question, c'est la nécessité de rendre officielles les dispositions pour lesquelles les consultations ont été menées. De toutes les consultations, seulement six ont eu leurs dispositions publiées dans le journal officiel *El Peruano*. Pour donner un seul exemple, on attend toujours la publication du décret sur la Politique Sectorielle de Santé Interculturelle dont la consultation s'est terminée en 2014. La consultation préalable de mesures législatives, qui implique la modification du Règlement du Congrès, a également rencontré quelques problèmes à surmonter. Un projet de loi qui était soutenu par la Commission des Peuples et des organisations

autochtones fut archivé à la fin de l'année. L'ombudsman (*Defensoria del Pueblo*) exhorta la Commission de la Constitution et du Règlement du Parlement de prendre en considération les recommandations effectuées dans un rapport élaboré en 2014 par le Programme des Peuples Autochtones de cette institution.⁹

De même, en octobre, le Ministère de l'Éducation commença le processus de consultation préalable du Plan National d'Éducation Interculturelle Bilingue (*Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*) avec les principales organisations autochtones nationales dont l'étape finale prit fin en janvier 2016. C'est le premier processus de consultation qui se termine avec des accords entre les deux parties et aucun désaccord.

La région côtière et les Andes

Tía María : l'agriculture versus l'exploitation minière

En Août 2014, le Ministère de l'Énergie et des Mines approuva la seconde Étude d'Impact Environnemental du projet d'exploitation de cuivre Tía María par la Southern Peru Copper Corporation. La première étude d'impact environnemental du projet avait été annulée en 2011 après avoir été remise en cause par des organismes comme le Bureau des Nations Unies de Service pour des Projets (*Oficina de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos - UNOPS*). Le conflit sur ce projet, situé dans la région d'Arequipa très près de la vallée agricole du Tambo, atteignit un niveau très élevé en avril et mai 2015, quand trois civils moururent à la suite de la répression policière.

La plus grande crainte de la population des districts de Cocachacra, Deán Valdivia et Punta de Bombón, qui se trouvent tous dans la vallée, c'est que les opérations puissent affecter les activités agricoles qui emploient au moins 30.000 personnes. Ce projet comprend des opérations dans deux puits ouverts : La Tapada et Tía María, le premier situé à une courte distance de la vallée, dans un endroit très proche des centres de populations, des canaux d'irrigation et des micro-bassins.

Face à cela, la population exigeait que l'Étude d'Impact Environnemental soit faite par un organisme indépendant comme lors de la première étude. Mais le gouvernement et l'entreprise évitèrent cette révision en présentant toute sorte de prétextes. Dans ce contexte, de sérieuses observations techniques concernant la seconde étude d'impact ont été signalées et des faits furent découverts comme la dissimulation de l'exploitation de l'or qui obligeait l'Étude d'Impact Environnemental à développer des mesures de contrôle pour ce type d'activités.

Un autre oubli important de l'étude c'est qu'elle ne précise pas comment seront appliquées les opérations de fermeture quand l'exploitation de la mine sera terminée. A ce moment là, la compagnie doit préciser quels seront les travaux à entreprendre pour restaurer les sols et les eaux usées. Du côté du gouvernement, il qualifiait les opposants au projet comme étant « ignorants » et « ennemis du développement » et il joua un rôle décisif dans l'escalade du conflit, étant donné que sa volonté supposée de dialogue se révéla entachée de mauvaise foi. En utilisant les forces de l'ordre et avec l'aide d'un large secteur de la presse, il chercha à « ternir des réputations et à répandre des preuves » contre des innocents comme lors de la découverte scandaleuse d'un semis d'objets tranchants par la police.¹⁰

Ce qui est clair c'est que, dans la province d'Islay, là où se situe la vallée du Tambo, il y a une demi-douzaine d'entreprises en train de planifier le développement de divers projets miniers. Tía María serait le projet le plus important qui menace l'activité agricole

de la vallée très prospère. L'Ombudsman a montré que ce projet, constitué de capital mexicain, est socialement non-viable.¹¹

Las Bambas : un conflit latent

Un des plus importants événements de 2015 fut le conflit résultant du projet d'exploitation de cuivre Las Bambas, dans le département d'Apurimac, qui prévoit d'extraire 6.9 millions de tonnes de cuivre par an. C'est l'entreprise chinoise MMG Limited qui porte le projet ; elle l'a acheté en avril 2014 pour 7 mille millions de dollars à Glencore-Xstrata.

Les problèmes commencèrent quand MMG Limited réalisa des modifications au projet pas moins de cinq fois en presque vingt mois. Selon un rapport spécial de l'Observatoire des Conflits Miniers (*Observatorio de Conflictos Mineros*), l'étude de l'impact environnemental fut modifiée deux fois, et en trois autres occasions, on utilisa ce que l'on appelle un Rapport Technique de Soutien (*Informe Técnico Sustentatorio*), une procédure créée par le premier « paquetazo » législatif (DS 054-2013-PCM), qui permet d'approuver des changements de manière expéditive en quinze jours et sans mécanisme de participation citoyenne.

Les modifications au projet sans consultation de la population déchainèrent une crise et un conflit ouvert, en septembre 2015, qui causa la mort de trois personnes et de divers blessés. Un des principaux problèmes c'est l'installation d'une usine de molybdène, considérée comme très polluante et qui devait à l'origine être installée dans la province d'Espinar de la région de Cuzco, où les minerais auraient été apportés par un pipeline. A cause de la modification, le minerai devrait être transporté par la route qui traverse les territoires des communautés.

Les communautés paysannes exigèrent d'être consultées sur les modifications du projet et que les communautés situées dans le périmètre de la Ligne de Transmission Electrique (Grau) et de la Route pour le Transport de Charges Lourdes des districts de Challhuahuacho, Mara et Ccapacmarca devraient être considérées comme faisant partie de la consultation. L'année se termina avec une grande frustration des communautés qui espéraient l'installation d'une table ronde sur le projet minier Las Bambas, après deux réunions annulées par la Présidence du Conseil des Ministres qui ne fait que prolonger le conflit et donner naissance à de nouvelles actions de protestation.

La Région Amazonienne

Le gouvernement territorial Wampis

Un des faits les plus notables de cette année, c'est la formation du premier gouvernement autonome autochtone du Pérou : le Gouvernement de la Nation Wampis. Ceci eut lieu le 29 novembre dans la communauté de Soledad, dans le bassin du fleuve Santiago, où 300 représentants de 85 communautés de l'ethnie wampis choisirent leur premier gouvernement, approuvèrent son statut constitutif comme cadre normatif et émirent leur premier décret comme acte de gouvernement. Pour Wrays Pérez Ramírez, élu comme premier *pamuk* ou président du Gouvernement Territorial Autonome de la Nation Wampis, c'est une « décision historique » qui a pour but de protéger l'Amazonie péruvienne pour faire face au changement climatique. Le Gouvernement Wampis défend la totalité de son territoire ancestral qui comprend 1,3 millions d'hectares de forêt tropicale.

Andrés Noningo Sesen, un des *waimaku* ou visonnaires wampis, expliqua qu'ils avaient pris cette décision : « en partie comme une stratégie de défense territoriale ; comme réponse aux efforts de nous diviser en communautés (...) Nous serons toujours citoyens

péruviens, mais cette unité nous donnera la force politique dont nous avons besoin pour expliquer notre vision au monde aux états et aux entreprises qui ne voit que l'or et le pétrole dans nos rivières et forêts ». « Ils ne voient pas les êtres spirituels comme Nunkui, la Terre Mère et Tsunki qui veillent sur nos terres et nos eaux ».¹²

Elections générales : du pareil au même ?

En 2015 l'activité pétrolière n'a pas cessé d'être un danger pour les peuples et communautés autochtones. Et cela n'est pas spécifiquement dû au nombre de fuites qui eurent lieu en Amazonie – qui étaient moins nombreuses cette année que par le passé - mais plutôt dû aux conséquences, très souvent, irréparables qu'elle engendre. A ceci s'ajoute l'absence d'un État fort capable de faire appliquer les lois environnementales et l'inefficacité des règlements qui ne permettent pas aux services de l'État comme l'Organisme d'Évaluation et de Contrôle Environnemental d'exercer leur pouvoir pour punir les délinquants.

Pour donner un exemple, le 29 août, l'entreprise argentine Pluspetrol abandonna ses opérations dans le Lot 192 (ex 1AB) puisque son contrat prenait fin, laissant ainsi la place – sans qu'aucune consultation préalable adéquate n'ait eu lieu - pour l'entrée de l'entreprise canadienne Pacific Stratus Energy durant deux années. Le manque de dialogue et de concertation entre l'État et les peuples autochtones est une réalité qui a de graves conséquences dans divers domaines comme la déforestation, les dommages que provoque l'exploitation minière (qu'elle soit formelle, informelle ou illégale), l'abattage illégal des arbres et autres activités qui submergent la faible capacité de l'État péruvien.

Dans ce cadre, et juste quelques mois avant que les élections présidentielles n'aient lieu, les plans de gouvernement des candidats quant à l'environnement et aux ressources naturelles renouvelables manquaient, dans leur majorité, de mesures adéquates pour faire face à la situation. Pour l'expert Marc Dourojeanni, ces plans sont « déséquilibrés, incompatibles, incomplets et, en particulier, n'expliquent pas comment ils vont respecter chacun des points qu'ils proposent ».¹³ C'est le cas, par exemple, de la reforestation en Amazonie et dans les Andes, pour laquelle les groupes politiques ont des objectifs très ambitieux. Dourojeanni reconnaît que la classe politique a une certaine conscience de ce qu'il faudrait faire en matière environnementale, bien que leurs propositions n'aient pas le poids nécessaire pour faire croire en « un développement véritablement durable ».

Quant à la question de la gestion des forêts, la Société Péruvienne de Droit Environnemental (*Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA*), de son côté, soutient que « peu de candidats mettent l'accent sur la valeur du Système des Aires Naturelles Protégées comme élément fondamental pour le développement du pays dans les domaines du tourisme, de la recherche scientifique, de l'identité, ou de la culture ». Un autre point important souligné par la SPDA, c'est le manque de propositions spécifiques à propos de la corruption, de la présence de l'État sur tout le territoire ou du trafic illégal de la faune sauvage.

Il faut préciser que les forêts au Pérou représentent 57,3% du territoire national, soit 73.280.424 hectares. Selon le Ministère de l'Environnement, il y a trois causes principales et directes de la déforestation : l'expansion de l'agriculture et de l'élevage, les activités illégales et informelles comme l'abattage des arbres, l'exploitation minière et la culture de la coca, comme l'expansion des infrastructures de communication et des industries extractives.

Notes et références

¹ Les « *paquetazos* » législatifs sont : Premier « *paquetazo* » (mai 2013) : DS 054-2013-PCM, DS 060-2013-PCM et la Loi 30025. Le second « *paquetazo* » (juin 2014) : Loi 30230. Troisième « *paquetazo* » (janvier 2015) : DS 001-2015-EM. Quatrième « *paquetazo* » (mai 2015) : Loi 30327, Loi de Promotion des Investissements pour la Croissance Economique et le Développement Durable. Cinquième « *paquetazo* » : Décret législatif 1192 et Décret Législatif 1210, publiés grâce à la Loi 30335 qui octroya des pouvoirs législatifs au Pouvoir Exécutif pour faire la loi en matière économique, financière et administrative.

² Red Muqui et Grufides : *Paquetes normativos 2013-2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú. Manual*. Lima, octobre, 2015, p.13.

³ Voir le rapport : « Titulación : la gran deuda del Estado frente a las comunidades », dans Servindi : <http://www.servindi.org/actualidad/141121>

⁴ La Banque Interaméricaine de Développement approuva en décembre 2014 un prêt de 40 millions de dollars pour financer la troisième étape du « Projet de cadastre, titularisation et registre des terres rurales au Pérou-PTRT3 ». A ceci s'ajouterait 16 millions de dollars dédiés exclusivement aux communautés amazoniennes (*nativas*) avec lesquels le PTRT titulariserait 403 communautés amazoniennes et 228 communautés paysannes. La Banque Mondiale a annoncé la somme de 7 millions de dollars pour titulariser des communautés amazoniennes en l'espace de 7 ans conjointement avec les gouvernements régionaux, les communautés amazoniennes bénéficiaires et les organisations autochtones. La Banque Mondiale a décidé les premiers jours de septembre de faire une donation de 5,5 millions de dollars au Fond Climatique Stratégique pour démarquer et titulariser 130 communautés autochtones et inscrire 310 autres dans la base de données des peuples autochtones du Ministère de la Culture, entre autres activités. Le Programme Pro Ambiente de GIZ au Pérou s'est engagé à consacrer jusqu'à 3 millions de dollars pour la titularisation de communautés amazoniennes principalement dans les régions de San Martin et de l'Ucayali.

⁵ Voir l'article « Estado debe eliminar obstáculos para titular integralmente a las comunidades nativas », dans : <http://www.servindi.org/actualidad/123329>.

⁶ DAR-CNDDHH : *Análisis crítico de la Consulta Previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*, Lima, 2012.

⁷ Ojo Público :

<http://ojo-publico.com/77/los-secretos-detras-de-la-lista-de-comunidades-indigenas-del-peru>

⁸ Voir la note d'information de CooperAcción : <http://cooperacion.org.pe/main/advanced-stuff/cooperacion-informa/440-primera-consulta-previa-en-mineria>

⁹ Voir les recommandations sur le site :

<https://ia801306.us.archive.org/15/items/InformeN0012014DPAMASPPPIPI12/Informe%20N%C2%B0%200001-2014-DP-AMASPPPI-PPI-1%20%282%29.pdf>

¹⁰ Voir Servindi : <http://www.servindi.org/actualidad/129063>

¹¹ Voir le journal *La República* : <http://larepublica.pe/politica/713600-defensoria-del-pueblo-tia-maria-es-socialmente-inviabile>

¹² « Pueblo Wampis conforma primer gobierno autónomo indígena del Perú ». Voir dans :

<http://www.servindi.org/actualidad/144577>

¹³ Actualidad ambiental, portal informativo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) : <http://www.actualidadambiental.pe/?p=35159>

Jorge Agurto est membre fondateur et directeur des Services en Communication Interculturelle (Servindi).

Web : www.servindi.org

Jonathan Hurtado Mariño est journaliste à Servindi

E-mail : jona1084@gmail.com

Source : IWGIA, *El Mundo Indígena 2016*.
Traduction de l'espagnol pour le GITPA par **Françoise Morin**
Membre du réseau des experts du GITPA pour l'Amérique latine