

Les terres des communautés noires dans le **Pacifique colombien.**

Interprétations de la loi et stratégies d'acteurs

Michel Agier, Odile Hoffmann *

Cette étude porte sur la délimitation et l'octroi des titres de propriété (titularisation) de territoires collectifs effectués en faveur des communautés noires du Pacifique colombien, en application de l'article transitoire 55 de la Constitution de 1991 et de la loi 70 votée en 1993¹. Chacun de ces termes constitue à lui seul un problème complexe, en théorie (« communautés noires », « territoires collectifs ») ou en pratique (délimitation, titularisation, région du littoral Pacifique). L'examen de ces questions a des conséquences politiques directes dans le cadre de la révision constitutionnelle aujourd'hui envisagée et, plus généralement, dans le cadre d'une réflexion nationale sur l'enjeu que représente le contrôle du territoire pour mettre fin à la violence politique dans le pays².

A partir de ce cas particulier, deux questions de portée générale peuvent être traitées. Premièrement, il est permis de s'interroger sur la définition

* *Anthropologue et géographe à l'Institut de recherche pour le développement (IRD)*

1. Ce texte a été rédigé dans le cadre du projet Orstom-Univalle : Mobilité, urbanisation et identités des populations noires du Pacifique colombien, mené au Centro de investigación y documentación socio-económica (CIDSE) de l'Universidad del Valle, à Cali.

2. La reprise du processus de paix sous la présidence de Andrés Pastrana suppose, de l'avis général, la révision de la Constitution votée en 1991.

Fonds Documentaire IRD



010028176

Fonds Documentaire IRD

Cote : B * 28175 Ex : 2

de stratégies d'acteurs face à une innovation institutionnelle (une loi en cours d'application, un processus observable de reconnaissance de droits), dont un des effets directs est de susciter de nouvelles dynamiques sociales, et même de provoquer l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène publique. Une fois exprimés, des logiques et des discours d'acteurs semblent évidents – avec leurs partisans et leurs contradicteurs, leurs atouts et leurs failles –, mais ils ne l'étaient pas quelques années auparavant. Cela constitue le point de départ de cette recherche, qui pourrait se formuler ainsi : comment les différents groupes concernés s'approprient-ils – ou non – le cadre législatif, et pour quoi faire ? La législation donne le cadre, l'idée générale de la titularisation collective des terres, mais elle reste particulièrement vague et floue sur certains thèmes (par exemple les prérogatives des conseils communautaires) ou ambiguë sur d'autres (l'insertion de la propriété privée dans les terres collectives). A partir d'un même texte de loi, plusieurs interprétations sont donc possibles, qui peuvent être examinées en fonction des acteurs qui les énoncent et de leurs stratégies.

Deuxièmement, ce travail peut contribuer à la réflexion sur la place des minorités ethniques dans les ensembles nationaux et dans le monde, et sur les mécanismes politiques mis en œuvre dans les années récentes pour assurer leur reconnaissance légale et leur égalité quant à l'accès aux ressources, aux services, aux jeux politiques nationaux, ainsi qu'aux réseaux globaux et supranationaux. Dans ce sens, il importe d'identifier les enjeux de l'identité, mais il convient aussi de comprendre comment la relation à l'État (ou à la loi en général) peut être aujourd'hui un facteur d'ethnicisation. Le débat suscité par la loi 70 est porteur de nouveaux schémas de représentation des droits et de la place des populations noires dans la société nationale et, plus généralement, d'interrogations sur le changement en cours (à l'échelle nationale et internationale) des formes du politique.

Le processus étudié est à la fois institutionnel, territorial et identitaire. Il implique de reconnaître les acteurs en présence, de qualifier leurs relations réciproques et leur insertion dans la société régionale et nationale. En l'état actuel des connaissances, très partielles, l'analyse ne peut se faire que dans une contextualisation fine des situations dans lesquelles émergent ou agissent les acteurs sociaux, afin de prendre en compte et de distinguer autant les effets de structure que les marges de manœuvre dont ceux-ci peuvent éventuellement disposer. S'interroger sur les visées de la loi d'une part et, d'autre part, prendre en compte les contextes régionaux et locaux dans lesquels elle s'applique s'avère indispensable. Dans ce texte, les analyses s'appuient principalement sur diverses situations étudiées dans le département méridional de Nariño, limitrophe de l'Équateur.

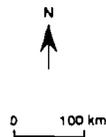
Les visées de la loi

La loi 70 reconnaît les droits spécifiques des populations noires. En particulier, elle prévoit l'attribution de titres collectifs de propriété aux communautés rurales de peuplement afro-colombien installées dans les basses terres du Pacifique, soit une population évaluée aujourd'hui à plus de 550 000 personnes (recensement du Département administratif national de statistiques (DANE) de 1993). Ces régions de fleuves et de forêts, situées entre le piémont andin et le littoral de l'Océan pacifique, couvrent pour l'essentiel quatre des trente-deux départements de la Colombie (Choco, Valle del Cauca, Cauca, Nariño) (cf. carte).

Les quatre départements du Pacifique colombien



- Quibdó Chef-lieu de département
- Tumaco Ville du Pacifique
- Limite départementale
- Fleuve



O. Pissosat, O. Hofmann

Les populations paysannes, en général dispersées le long des fleuves, y ont développé des activités agricoles, de pêche et de chasse sur des terres dites « de la Nation », c'est-à-dire non pourvues de titres fonciers légalisés individuellement et pour l'essentiel couvertes de forêt tropicale au moment de leur colonisation (depuis un siècle environ dans le Sud Nariño, parfois deux siècles ou plus dans d'autres régions).

L'introduction de l'article transitoire 55 dans la Constitution colombienne de 1991 et l'élaboration de la loi 70 de 1993 résultent de plusieurs intentions plus ou moins explicites et indépendantes les unes des autres. Les dimensions de la géopolitique globale, de l'intégration régionale et de l'identité ethnique doivent être évoquées.

La loi 70 fut-elle une loi « globale » ? Il y a eu en fait juxtaposition de deux logiques distinctes, l'une nationale, l'autre relevant des relations internationales. D'un point de vue national, la réforme constitutionnelle devait être une étape du processus de paix. Il s'agissait « de mettre fin à la violence en tant que référence centrale des relations sociales et des représentations politiques », et de « créer des espaces de solution politique aux conflits, qui ôtent sa raison d'être au recours à la violence comme moyen privilégié de faire de la politique » (Valencia 1998, p. 75). Par ailleurs, l'Assemblée constituante de 1990-1991 a repris des positions défendues dans les forums internationaux sur les droits de l'homme en général et sur les droits des minorités et de l'environnement. En particulier, la réforme constitutionnelle a redéfini l'identité officielle du pays en le déclarant pluri-ethnique et multiculturel, ce que la Colombie avait toujours voulu refuser d'être. La perception internationale des problèmes internes du pays n'est évidemment pas étrangère à cela : la Colombie étant en tête de la liste des pays violents et portant le plus atteinte aux droits de l'homme, les constituants ont peut-être espéré redonner, sur le plan international, une image humaniste et un brevet de démocratie à leur pays. La prise en compte de l'écologie s'inscrit dans la même logique. L'État colombien s'est donc mis assez aisément en accord avec les rhétoriques de l'ethnicité, de la multiculturalité et de la biodiversité fonctionnant dans les cercles bien-pensants de la nouvelle géopolitique internationale. Pour résumer, celle-ci connaît plusieurs tendances d'origines diverses mais qui convergent vers un nouveau système qui vise à : réduire le rôle des États nationaux, identifier des interlocuteurs situés plus près des réalités locales, favoriser de nouveaux regroupements (régionaux, ethniques, etc.) comme lieux de nouvelles solidarités et, enfin, accélérer partout l'ouverture des frontières économiques. Pour ce qui concerne les stratégies ethniques et culturelles, le relais au plan national a été tenu par les organisations indigènes, qui en définirent aussi le contenu pour les autres populations concernées (Wade, 1994). Paradoxalement, aujourd'hui, « la Colombie offre à l'Amérique latine le cas le plus extrême et le plus inattendu d'une logique ethnique ayant su imposer sa légitimité à une société largement métissée » (Gros, 1994, p. 60). En outre, la Colombie va sur cette question plus loin que le Brésil voisin où, après la Constituante de 1988 qui fit l'objet d'une très large mobilisation populaire, notamment des mouvements noirs³, ceux-ci n'obtinrent que la reconnaissance des territoires pour les « communautés rémanentes de *quilombos* » –

3. Mobilisation d'autant plus ample que l'année 1988 fut, au Brésil, aussi celle du centenaire de l'abolition de l'esclavage.

l'identification comme « communautés noires » et l'appartenance aux « régions rurales du Pacifique ». La territorialité reste donc l'ultime critère de cette nouvelle identité ethnique officielle⁴. C'est sur une base territoriale précisément délimitée par la loi que l'identité noire fonctionne, à l'instar de l'ethnicité des Indiens vivant dans des *resguardos* (réserves collectives), alors qu'elle est plus ambiguë dès qu'on l'aborde sous ses aspects existentiels et individuels. Si la titularisation des terres n'est pas collective et ethniciste (au sens holiste où le tout doit l'emporter sur les parties, le collectif sur l'individuel), tout l'édifice juridique et foncier tombe.

Il y a ainsi deux conséquences prévisibles et étroitement associées dans l'application de la loi 70. Premièrement, le réaménagement du contrôle territorial dans une vaste région du pays (les terres basses, soit 70 000 km², 6,2 % du territoire national). Deuxièmement, la constitution d'un acteur politique nouveau, les « communautés noires ». Une partie importante de la population noire du pays (citadins et habitants des régions inter-andines et de la côte atlantique, soit une population entre trois et six fois plus nombreuse que celle des régions rurales du Pacifique⁵) n'est pas concernée par le volet territorial de la loi dite « des négritudes ». En protestant contre cette exclusion, les responsables noirs des villes et des régions hautes mettent en évidence les détours et les artifices de tout discours identitaire.

Les acteurs en présence

Les terres basses du Pacifique, géographiquement assez isolées du reste du pays – seules deux routes relient les régions hautes à la côte pacifique et mènent aux deux seules principales villes du littoral (Buenaventura et Tumaco) –, se caractérisent par une grande marginalité dans la société nationale. Les activités productives associent l'extraction des ressources naturelles (bois, caoutchouc, or, cœur de palmier), dont la commercialisation dépend de quelques négociants d'origine andine ou étrangère, à une production vivrière minimale (plantain, riz), et sont marquées par une extrême précarité. Cette précarité est la toile de fond de l'ensemble du système économique, social et politique régional, dans lequel des groupes d'intérêts n'émergent qu'avec difficulté.

Dans la région côtière du département de Nariño, les principaux acteurs de la société locale peuvent se définir en fonction des champs dans lesquels ils exercent leurs compétences, leurs pouvoirs et/ou leurs savoir-faire : – dans le domaine du politique : l'élite régionale, noire ou blanche, et les réseaux clientélistes liés aux deux partis traditionnels, conservateur et libéral ;

4. Il en va ainsi pour les Indiens. Hors territoires, ceux-ci sont considérés comme acculturés et ne sont pas comptabilisés en tant que population ethnique. Cette conception provient sans doute de la logique coloniale qui ne reconnaissait comme Indiens que les tributaires des communautés, les autres appartenant à la catégorie « libres de couleurs », aux côtés des esclaves affranchis et des métis.

5. Selon les estimations, la population noire de Colombie regroupe de deux à quatre millions de personnes. Celle du littoral pacifique rural concernée par la loi 70 est aujourd'hui estimée à 550 000 personnes.

- dans le domaine de l'économie : les détenteurs de capital et de l'offre d'emploi (plantations de palmier à huile et élevage de crevettes, commerce), les cadres de l'appareil administratif et technique de l'État, le plus souvent étrangers à la région ;
- dans le champ de l'éducation et du culturel : l'Église, plus récemment les ONG, et depuis peu les jeunes, noirs et citadins, issus de ces deux milieux et désormais mobilisés autour de revendications à caractère ethnique. Ces derniers sont entrés dans les diverses organisations qui apparaissent à la faveur de la loi 70 (cf. encadré ci-après) ;
- toujours difficiles à situer mais incontournables, les acteurs illégaux sont présents dans la région comme dans le reste du pays : la guérilla (zone de refuge et aire d'influence), les narcotrafiquants (production et trafic) et, semble-t-il, les paramilitaires (liés à la « protection » des plantations). L'armée est elle aussi très présente, pour le contrôle de la frontière proche, la protection de l'oléoduc Putumayo-Nariño et des plantations.

Aucun de ces acteurs ne constitue cependant un groupe de pouvoir clair et définitif, et tous ne s'intéressent pas de la même manière au processus de titularisation collective de terres. La guérilla a fait savoir qu'elle ne s'oppose pas au processus dès lors qu'il s'effectue dans des conditions « démocratiques » et prend en compte l'opinion des habitants. Les milieux du narcotrafic ne s'intéressent pas à la terre et ont leurs propres mécanismes de contrôle territorial (par la violence) qu'ils jugent compatibles avec les futurs conseils communautaires. Curieusement, les élites politiques locales ne témoignent pas non plus d'un intérêt particulier pour la question, en dehors des périodes électorales où le discours ethnique fait une rapide apparition pour disparaître ensuite. Tout se passe comme si les nouveaux espaces de négociation ouverts par la loi 70 dans le Pacifique n'étaient pas pris au sérieux par les dirigeants traditionnels, qui ne raisonnent encore que dans le cadre des appareils des deux partis, en place depuis le début du siècle. Les organisations ethnico-territoriales émergentes ne représentent pas de menaces sérieuses sur leurs champs d'action, non plus que sur leurs capacités de convocation électorale ou leur sources de financement. Pour sa part, le secteur entrepreneurial n'est *a priori* ni pour ni contre, mais reste très vigilant sur les processus en cours. Dans certains cas, en effet, ces derniers remettent en cause des situations de rente construites sur la spoliation ou la confiscation de terres, légalisées ou non, et peuvent susciter des affrontements entre planteurs et paysans noirs, comme cela a commencé à se produire ⁶.

**Problèmes
d'Amérique
latine**

N° 32
janvier - mars 1999

Les Noirs colombiens
et la propriété
des terres

23

6. Francisco Hurtado, responsable paysan et représentant légal d'un conseil communautaire, a été assassiné en février 1998 dans la région de Tumaco, par des tueurs à gage probablement à la solde de grands planteurs.



La mobilisation récente et les organisations noires

A partir des débats autour de la loi 70, diverses organisations noires voient le jour en Colombie, alors qu'elles étaient très peu nombreuses auparavant (essentiellement Cimarrón, organisation pionnière créée dans les années 1970 autour de la lutte contre la discrimination raciale).

Parmi ces nouvelles organisations, certaines se regroupent en 1993 pour former le Processus de communautés noires (PCN, national), constitué par des coordinations départementales nommées palenque (nom donné en référence aux communautés marrones formées durant la période coloniale par les esclaves en fuite). Les palenque sont à leur tour des instances de coordination et de fédération d'organisations de base fondées dans le but de constituer des territoires collectifs (conformes à la loi 70) et pour cela nommées, dans le jargon des principaux acteurs de la réforme, « organisations ethnico-territoriales ». Ce dispositif qui intègre les niveaux local (les organisations), départemental (les palenque) et national (le PCN) prétend, sans toujours l'avouer, à l'exclusivité de la représentation des populations afro-colombiennes et à la légitimité du discours construit autour de l'identité des « communautés noires » fondée sur le territoire, l'ancestralité, la culture, etc.

Assez rapidement, cependant, dès 1995, certains groupes suscitent une scission au sein des palenque, d'autres apparaissent avec d'autres discours (les urbains, les Noirs de la côte Atlantique, les groupes liés aux partis), et le panorama des organisations noires se complexifie considérablement. L'ensemble de ces organisations, groupes et tendances forment ce que l'on appelle ici le « mouvement noir », sans responsable reconnu mais avec une certaine prééminence du PCN face aux instances de l'État.

Cependant, dans le cas du Nariño, le modèle initial, avec un palenque fédérateur des organisations de base, membre du PCN et unique représentant régional des communautés noires, fonctionne jusqu'en 1997-98, moment à partir duquel l'Association de conseils communautaires lui dispute une part de la représentation dans les parties centre et nord du département.

**Problèmes
d'Amérique
latine**

N° 32

janvier - mars 1999

Les Noirs colombiens
et la propriété
des terres

24

Enjeu capital pour les uns, y compris pour l'État qui se dispose à déléguer son autorité sur une grande part de sa façade sur le Pacifique, le processus de titularisation de territoires collectifs n'éveille paradoxalement que peu d'intérêt chez nombre d'acteurs locaux. En revanche, les « accompagnateurs » institutionnels sont légion. Certains voient leur participation explicitement définie par le texte de la loi 70 (Institut colombien de réforme agraire (Incora), Institut colombien d'anthropologie (Ican), l'Institut géographique Agustín Codazzi (Igac)⁷), d'autres étaient déjà présents et poursuivent leurs engagements pris antérieurement avec les populations du Pacifique (Église, ONG). D'autres, enfin, s'intéressent au processus de titularisation dans la mesure où il interfère avec leurs propres préoccupations (projet Biopacífico, plan Pacífico, ministères) ou en constituent la partie essentielle (chercheurs et développeurs).

Une loi à l'épreuve des faits

La mise en place d'institutions sociales nouvelles et adaptées représente un cheminement à la fois simple (il y a apparemment peu de compétition dans la sphère locale) et complexe dans sa mise en œuvre (compte tenu des interventions de nombreux acteurs extérieurs). Déjà se dessinent des orientations variées dans l'application de la loi, en fonction des régions et des situations concrètes de titularisation. Il importe de déchiffrer ces nuances car elles peuvent représenter les grandes tendances à venir de l'usage, voire de la perversion d'un texte de loi, dont une première lecture, décontextualisée et univoque, dirait qu'elle veut simplement favoriser l'émergence de l'initiative à la « base », décelant tout au plus dans ses motivations déclarées quelques traces d'un populisme ethniciste bien à la mode.

En fait, en mettant en relation de façon systématique les acteurs qui prennent l'initiative, leurs stratégies et leurs interprétations de la loi, il est possible de déceler trois modalités de mise en pratique de la loi 70. La première aboutit à des pratiques de confiscation de l'information, d'autoritarisme et d'opacité de la gestion, au nom même de la participation populaire locale et ethnique inscrite dans le texte. La seconde, plus traditionnelle, reproduit dans les canaux institutionnels de mise en place de la loi une forme de clientélisme d'État. Enfin, plus pragmatique, un usage de la loi à des fins de néolibéralisme économique est en train d'émerger : il prend la loi comme un cadre permettant d'établir des accords économiques légaux avec des titulaires de terres, faisant oublier les discours identitaires qui en furent le ciment à l'origine. Comme le montrent les exemples présentés à l'appui de cette interprétation, ces trois formes de la corrélation (acteur/stratégie/interprétation de la loi) définissent un modèle d'analyse devant aider à mieux comprendre l'application de la loi en cours : les réalités sont, elles, plus complexes, ambiguës et transitoires.

7. Participent également les corporations régionales chargées de l'environnement et de la planification dans les départements concernés.

La participation populaire locale et les mécanismes de sa confiscation

A partir de la Constituante, qui ouvre de nouveaux espaces politiques, des militants se regroupent au début des années 1990 pour lancer les bases d'un mouvement ethnique noir et participer à l'élaboration de la loi 70. Dans le Nariño, ils sont originaires d'horizons variés – éducation populaire, animation culturelle, mouvement civique, syndicats, plus rarement les partis politiques – et n'ont globalement aucun antécédent en matière de discours ethnique. Formés en majorité par l'Église⁸, avec souvent une expérience du travail « communautaire » dans la principale ONG de la région (Plan Parrain international, présent à Tumaco depuis les années 1970), ces jeunes et moins jeunes sont en majorité des urbains, scolarisés, avec ou sans emploi, et mus par le désir de « participer ». Très vite, les dissensions apparaissent entre les diverses approches exprimées : intégration dans les partis traditionnels, lutte de classes, luttes agraires, combat contre la discrimination raciale, revendication ethnico-culturelle, sans oublier la toute nouvelle préoccupation pour la conservation de l'environnement et de la biodiversité. De discussions en conflits ouverts, d'abandons en exclusions, un groupe se consolide peu à peu autour des revendications ethniques et culturelles, et participe au Processus de communautés noires (PCN) d'envergure nationale : le Palenque-Nariño est né ainsi⁹.

A partir de ce moment (1993), le Palenque-Nariño assume – et revendique – la direction du processus de mobilisation régionale. Il prétend être l'interlocuteur privilégié du département face à la direction des Affaires des communautés noires (Bogota), membre représentant le Nariño dans la commission consultative de haut niveau (nationale), membre des commissions régionales chargées d'assurer le suivi des dossiers de titularisation de territoires collectifs (avec l'Igac, l'Ican, l'Incora, etc.) et, en général, de toutes les instances créées pour l'application de la loi 70 dans les domaines les plus variés (éducation, recherche, santé, programmes de développement, coopération binationale avec l'Équateur, etc.). L'instance régionale de coordination investit ainsi massivement l'espace institutionnel récemment ouvert, mais sur le terrain les choses sont plus difficiles.

En effet, la loi 70 s'adresse en priorité aux populations rurales, parmi lesquelles les structures organisatives sont pratiquement absentes, à l'exception de rares coopératives formées dans les années 1980¹⁰, de l'Association nationale de pêcheurs artisans de Colombie (Anpac) et de groupes liés à l'Église. La première tâche de Palenque-Nariño consiste à susciter la constitution d'« organisations de base ». La notion d'« organisation de base » correspond à des regroupements d'individus et de familles paysannes à l'échelle des futurs territoires collectifs définis par la loi 70.

8. Suite à un accord entre l'Église et l'État colombien, l'ensemble du littoral Pacifique est déclaré « Terres de mission » depuis la « reconquête » de la région, à la fin du XIX^e siècle : l'Église catholique y maintient un presque monopole de l'éducation jusque dans les années 1970 à Tumaco, jusqu'à aujourd'hui dans la plupart des zones rurales.

9. Dans les autres départements (Valle, Cauca, Choco), d'autres *palenque* se mettent en place, mais disparaissent rapidement ou changent de nom à la suite de conflits et de scissions ultérieures (Mesa de trabajo, CocoCauca, FedeCauca).

10. Coopalmaco depuis 1983, Coagropacifico depuis 1989, Asocarlet depuis 1988, Cooperativa Ser Mujer au même moment.

Ces organisations sont les promoteurs des conseils communautaires, responsables officiels du processus de titularisation des terres qui leur correspondent, et de leur gestion ultérieure. Plusieurs organisations de base disparaissent assez vite, d'autres n'arrivent jamais à se constituer (dans les endroits où – paradoxalement ? – il existait une expérience organisationnelle importante), quelques-unes se consolident, avec, souvent, l'intervention active de l'Église. En marge de Palenque-Nariño, mais prises dans la même logique de mobilisation suscitée par la loi 70, d'autres organisations ethno-territoriales voient le jour, et composent même, en 1997, un tissu d'organisations qui couvre l'essentiel du littoral de Nariño, plus particulièrement la zone nord et centre.

La mise en place de ce dispositif politico-organisationnel suit un parcours long et tortueux, plein d'embûches et de contradictions. À l'initiative de Palenque-Nariño, les réunions se multiplient, les assemblées succèdent aux ateliers, des comités et des commissions se constituent, qui traitent de thèmes tels que : explication de la loi et de ses implications, sensibilisation et conscientisation des populations désormais appelées « communautés », etc. Une fois l'existence et la composition du conseil communautaire approuvées par une assemblée plénière des habitants et enregistrées à la mairie, commence la course d'obstacles qui consiste à établir le dossier de titularisation comprenant la description géographique et économique du territoire, ses limites, son histoire, ses modes d'exploitation, un recensement complet de ses habitants, etc. (décret 1745). Le dossier est à présenter à l'Incora et à l'Igac pour réaliser les premières mesures de délimitation officielle.

De nombreux problèmes pratiques apparaissent dans la constitution des conseils communautaires, à l'image de celui du Bas-Mira et Frontière, sur la partie aval du fleuve Mira, au sud de Tumaco. Ce conseil rassemble une soixantaine de villages, soit environ 9 000 habitants ou 12,5 % de la population rurale du *municipio*, sur plus de 50 000 hectares. Sur ce territoire traversé par le fleuve Mira et ses multiples affluents, et bordé par la côte en grande partie couverte de mangroves, l'absence de communication terrestre et la dispersion des villages rendent extrêmement compliquées et coûteuses l'organisation de réunions, et même la simple diffusion de l'information, par exemple concernant une date et lieu de réunion, *a fortiori* sur des thèmes de discussion. Le très faible niveau de scolarisation des populations rurales explique le nombre relativement restreint de responsables potentiels : 42 % des hommes et 56 % des femmes chefs de famille n'ont suivi aucune scolarité¹¹. Les conditions de vie et de production des habitants restent très précaires : la moitié de la population adulte (56 % de la population totale) se déclare sans emploi, et l'autre moitié se compose d'agriculteurs ou de journaliers agricoles des plantations. Le taux de masculinité (108 hommes pour 100 femmes, contre 88 pour la ville de Tumaco) indique une forte émigration féminine. Pourtant, la présence des femmes dans la vie économique et politique locale est déterminante : celles-ci représentent un cinquième des chefs de famille, sans conjoint pour la plupart (82 %), et

11. Pour le Pacifique en général, l'analphabétisme atteint 39 % de la population (contre 11 % au niveau national) et le taux de scolarité en milieu rural ne dépasse pas les 41 % (73 % au niveau national). Par ailleurs, la mortalité infantile reste très élevée (110 pour mille, contre 28 au niveau national, données BID-Plan Pacifico, 1997). Les données locales du Bas Mira proviennent d'un échantillon SISBEN de 1996 portant sur la moitié de la population (cf. Hoffmann, 1997).

participent activement aux réunions. D'une façon générale, les revenus monétaires sont faibles et irréguliers, et les ressources locales très précaires (pêche, agriculture, travail journalier dans les plantations). De plus, la grande mobilité des habitants rend difficiles la prévision et l'organisation communautaire à long terme, tout comme l'élaboration de projets collectifs.

En 1994, le Palenque-Nariño organisa ses premières grandes mobilisations à Tumaco. Une habitante de Descolgadero, village situé sur le fleuve Mira, se proposa de participer aux activités de *palenque* et de promouvoir la diffusion de l'information concernant la loi 70 dans les localités. Sans avoir milité auparavant, elle arriva cependant à mobiliser ses réseaux de parentèle et de connaissances pour constituer un noyau de personnes intéressées par le projet de territoire collectif. En janvier 1995, une première réunion rassembla une soixantaine de personnes désignées par leurs villages respectifs, une seconde en 1996 en attira d'autres, avant l'assemblée plénière de février 1997, habilitée à former le conseil communautaire du Bas-Mira et Frontière, qui rassembla 500 personnes dans un village du Mira : « Les gens pleuraient d'émotion de voir tant de personnes réunies. »¹² A partir de cette étape, qui consacra la volonté des habitants de demander la propriété collective du territoire qu'ils occupaient, les tâches se répartirent entre les volontaires qui retracèrent l'histoire de leurs villages, dessinèrent des cartes et définirent des limites, recensèrent les habitants maison par maison, organisèrent des réunions de conscientisation, information et discussion par villages ou « secteurs », suscitèrent les adhésions et tentèrent de répondre aux doutes de nombreux habitants. Cette réelle mobilisation locale fut facilitée par l'intervention active de *palenque*, dont plusieurs membres influents sont originaires du Mira, qui traitèrent le dossier au niveau départemental pour solliciter – et obtenir – les financements de l'Incora.

L'excellente relation entre l'organisation de base, transformée en conseil communautaire, et Palenque-Nariño se dégrada cependant au fur et à mesure que le projet prenait de l'ampleur et se concrétisait. Les fonds de l'État finirent par arriver, qui se chiffraient en plusieurs millions de pesos, et des conflits de compétence apparurent entre les deux instances.

En effet, pour certains dirigeants de Palenque-Nariño, les conditions « objectives » expliquent une certaine dérive vers la concentration des décisions dans les mains des dirigeants de l'organisation régionale : les problèmes de communication sont tels dans la région du fleuve, que seule une gestion « centralisée » dans la ville de Tumaco assure l'efficacité minimale requise par le processus complexe de négociation de la titularisation avec l'État (l'Incora). Cela se traduit dans la réalité quotidienne par une distanciation croissante entre les dirigeants régionaux et les responsables locaux, et entre ceux-ci et les paysans, reproduisant un système pyramidal Palenque-Nariño/conseil communautaire/habitant(e)s, où seuls « ceux d'en haut » (*los de arriba*) ont accès aux décisions, à la gestion des fonds et aux informations. L'opacité du nouveau dispositif organisationnel s'accroît en même temps que les malentendus et les conflits de compétence entre ces

12. En fait, le processus fut un peu plus complexe, puisqu'il existait depuis 1992 une organisation du Mira, Asomira, divisée ensuite en deux parties (Haut et Bas Mira) pour accélérer le processus de titularisation ; en effet, la partie haute du Mira connaissait des problèmes graves (conflits avec les planteurs de palmiers à huile, présence de narcotraficants, etc.) qui l'empêchaient à ce moment-là de poursuivre la mobilisation.

trois niveaux. Un exemple parmi d'autres, toujours dans le Bas-Mira : lors d'une réunion plénière en juillet 1997, il est apparu que Palenque-Nariño (départemental) conservait l'ensemble de la documentation relative au conseil communautaire (local), qui s'en plaignit publiquement, accusant les coordinateurs régionaux de garder l'information et de l'utiliser sans concertation préalable. Ceux-ci s'expliquèrent en arguant de l'indispensable rapidité à donner au traitement de l'information, seulement possible par la concentration de la documentation à Tumaco. Les responsables locaux s'offusquèrent, se voyant dépossédés de leur propre dossier, et demandèrent son « rapatriement » dans la zone rurale, le futur « territoire ». De leur côté, les paysans assistèrent à l'affrontement entre dirigeants départementaux et locaux, et condamnèrent la forme – agressions verbales – beaucoup plus que le fond de la dispute – confiscation de l'information –, qui leur échappait en grande partie.

A ces conditions difficiles s'ajoutent l'absence de ressources monétaires propres et, en conséquence, l'extrême dépendance des organisations de base vis-à-vis de Palenque-Nariño, qui obtient et gère les fonds, et de *palenque* vis-à-vis des instances gouvernementales chargées de financer et « d'accompagner » les communautés dans le processus de titularisation de territoires collectifs, ou éventuellement des ONG et institutions disposées à appuyer la mobilisation des paysans. Là encore, les tensions tournent vite au conflit entre les organisations ethno-territoriales, tous niveaux confondus, et les institutions de l'État accusées par les premières de ralentir le processus de titularisation ou d'y mettre de multiples obstacles.

Les conflits qui apparaissent dans la mise en place du dispositif ethno-territorial de la loi 70 sont loin d'être seulement conjoncturels ou opérationnels, mais traduisent au contraire les difficultés fondamentales du mouvement noir à se définir et à préciser ses ambitions éthiques et politiques. Le réel problème de trésorerie auquel doivent faire face les organisations (locales et régionales) s'accompagne le plus souvent d'un traitement peu transparent des fonds alloués par l'État, l'Église, les ONG ou tout autre donateur. La poignée de dirigeants ayant un accès direct à ces fonds se voit périodiquement et mutuellement accusée par leurs collègues, les donateurs et/ou les paysans, de mauvaise gestion, quand ce n'est pas de malversations. Mais la corruption, si elle alimente les disputes internes actuelles, participe en fait d'une mutation plus ample. D'une part, en l'absence d'une « culture comptable », un responsable ou une association qui se voit brusquement doté (e) d'un pactole de plusieurs millions de pesos, à dépenser dans les six mois à venir, ne peut qu'éprouver d'immenses problèmes de gestion. D'autre part, dans un contexte de dénuement et de précarité généralisés, l'argent devient une source de convoitise et de pouvoir, sans qu'il existe de contre-pouvoir ou d'instance capable d'exercer un contrôle quelconque. Enfin, l'argent sonnante et trébuchante est aussi la toute nouvelle et unique preuve de l'intérêt des uns et des autres à l'égard du Pacifique. Les discussions comptables sont au centre de toutes les négociations avec l'État, au détriment de débats plus approfondis sur les thèmes de politique sociale ou économique, ce qui suscite évidemment incompréhensions et suspicions chez les fonctionnaires et les hommes politiques rompus à des négociations de plus haut vol.

A l'image du cas du Bas-Mira, la concentration des fonctions au sein d'un petit groupe de dirigeants ne concerne pas que le domaine financier. Ce sont souvent les mêmes personnes qui détiennent l'information et participent aux réunions de représentation et/ou de négociation avec les instances de niveau supérieur. Ni le faible effectif de responsables potentiels ni la surcharge de travail des dirigeants régionaux ou l'urgence des tâches à effectuer n'expliquent à eux seuls ce phénomène. L'information circule peu et mal, selon des canaux souvent obscurs auxquels seuls ont accès les initiés des cercles dirigeants (réunions informelles, diffusion restreinte et sélective de documents, décisions prises en petit comité et sans publicité...). Le contrôle de ces canaux et la diffusion au compte-goutte des informations s'assimilent à de la gestion de clientèles et de ressources, dans le plus pur style clientéliste traditionnel. Les exclus de l'information ne tardent cependant pas à se rebeller et, dans le Nariño comme dans les autres départements du Pacifique, des scissions sont apparues¹³. De nouvelles instances d'organisation et même de coordination régionale revendiquent désormais leur participation aux négociations et leur part de représentativité, ce qu'elles arrivent à faire assez facilement étant donné le faible effectif – et donc la faible marge de manœuvre – des dirigeants du *palenque* original.

Quel bilan tirer de cette forme de réponse à la loi 70, basée sur ce qui devrait être la participation populaire locale sollicitée par le texte légal (article 3) ? Vu de l'extérieur, le processus est certes lent et laborieux, mais il parvient progressivement à constituer un réel tissu organisationnel local et régional, à partir de l'identification d'une série de responsables à l'échelle micro-locale qui fonctionnent comme autant d'interlocuteurs potentiels des instances de l'État. Le littoral de Nariño compte aujourd'hui dix-neuf organisations appelées à se transformer en autant de conseils communautaires chargés de gérer les territoires collectifs¹⁴. La majorité d'entre elles ont suivi le cheminement décrit (cf. tableau 1), que ce soit au sein de *palenque* ou d'organisations issues de scissions mais relevant finalement d'une même adhésion au discours ethnique inscrit dans la loi et accepté comme nouvelle rhétorique de l'émancipation. Quatre d'entre elles devraient obtenir leur titularisation collective prochainement (Acapa, Bajo Mira, Unión Patía Viejo, Campesinos del río Patía), et d'autres sont au travail. Vue de l'intérieur, cependant, la dynamique de la mobilisation politique est beaucoup plus complexe et inspire aux observateurs comme aux responsables les plus lucides certaines appréhensions quant à son devenir et à sa capacité à favoriser la participation paysanne (cf. Rosero, 1997).

13. L'Association des conseils communautaires, issue d'une scission de Palenque-Nariño, s'est constituée depuis 1997-1998 et regroupe les conseils communautaires créés ou en voie de l'être dans les parties nord et centre du littoral nariñoense. Le *Palenque-Nariño* ne contrôle plus désormais que la partie sud du département (les municipes de Tumaco et Salahonda), et a dû partager les postes de représentation aux commissions régionales et nationale qu'il détenait en exclusivité dans les différentes institutions travaillant avec les communautés noires.

14. En outre, certaines de ces organisations perdurent après la constitution des conseils communautaires, ébauchant ainsi un tissu politique à caractère ethnique parallèlement au montage du tissu institutionnel.

Tableau 1. **Titularisations de territoires collectifs
(situation dans le Nariño)**

1. Titularisations collectives déjà réalisées (au 31 décembre 1998)

Une titularisation de tendance néolibérale : conseil communautaire Unicosta. 16 063 hectares. Municipales de Santa Barbara et Iscuandé. Localités de Sanquianga, Tierra Firme, Chanzara, Chico Pérez. 245 familles. 1 352 personnes. Résolution n° 0158 du 9 février 1998.

Une titularisation de la dissidence *palenque* : Conseil communautaire Unión Patía Viejo. 30 277 hectares. Municipales de Magui Payán et Roberto Payán. 636 familles. 3 502 personnes. Résolution n° 04915 du 29 décembre 1998

2. Titularisations en cours (en mars 1998)

Conseil communautaire	Type d'action	Localisation	Superficie
Progreso río Patía	Alenpac, tendance néolibérale	Roberto Payán	30 000 hectares
Acapa	Église- <i>palenque</i>	Pizarro	110 000 hectares
Veredas unidas un bien común	Incora	Tumaco et Mosquera	12 000 hectares

3. Titularisations prévues pour 1999

Campesinos del río Patía	Dissidence <i>palenque</i>	Roberto Payan	
Taganguero	<i>Palenque</i>	Roberto Payan	
El Gran Rosario	Incora	Tumaco	
Bajo Mira Frontera	<i>Palenque</i>	Tumaco	

4. Dossiers en attente

Cortina verde-Nelson Mandela	<i>Palenque</i> -tendance néolibérale	Tumaco	
Alto Patía	Dissidence <i>palenque</i>	Tumaco	

Source : Incora-Pasto, mars 1998

NB : de mars à octobre 1998, six nouveaux conseils communautaires ont vu le jour dans le seul municipio de Tumaco, suivant l'une ou l'autre des variantes des logiques décrites dans cet article (Mejicano, Imbilpi, San José del Guayabo, Gualajo, Tablon Dulce et Tablon Salado).

**Problèmes
d'Amérique
latine**

N° 32
janvier - mars 1999

Les Noirs colombiens
et la propriété
des terres

31

Un nouvel espace pour le clientélisme d'État

Dans un deuxième cas de figure, les étapes de titularisation sont les mêmes, mais les moyens mis en place pour répondre aux exigences légales, et les mécanismes d'innovation sociale et politique associée répondent à d'autres critères. Fréquemment, c'est en effet l'Incora qui prend l'initiative de constituer des conseils communautaires, sans attendre la mobilisation de responsables locaux ou l'intervention d'organisations régionales telles que le *palenque* ou l'Association de conseils communautaires. Le mécanisme est le suivant : l'Incora, disposant de budgets *ad hoc* – les mêmes que ceux qu'il gère et répartit (ou devrait répartir) aux « organisations de base » –, finance une personne – et non pas un groupe ou une organisation – censée connaître la région, à charge pour elle de promouvoir, dans les trois à six

mois, la constitution d'un conseil communautaire correspondant à un territoire préalablement accordé¹⁵. Le promoteur a toute liberté pour nouer des contacts sur le plan local, pour fixer avec ses interlocuteurs les cadres du conseil communautaire, pour coopter les dirigeants, désigner le représentant légal et fixer les limites géographiques plus ou moins précises du futur territoire. En général, cette personne n'appartient pas au conseil et se contente de jouer les intermédiaires. Son rôle se termine avec la constitution du conseil, qui doit dès lors assumer, en tant que « représentant des communautés noires du territoire », les étapes suivantes de constitution du dossier de demande de titularisation. Le conseil communautaire formé sur ces bases sera en cela fortement appuyé par l'Incora qui mène lui-même et à un bon rythme les études nécessaires (recensement, histoire, description géographique, délimitations) et accélère le traitement des dossiers.

Finalement, et c'est peut-être là un point capital, l'Incora prétend être l'alternative à l'inefficacité et à la lenteur du *palenque*. Comme l'exprimait clairement un responsable de l'Incora dans le département de Nariño, « il est trop difficile de travailler avec le *palenque* », et plus rentable de négocier directement avec les organisations de base, d'autant plus quand ces organisations ont été suscitées par ce même Incora. Cette marginalisation de l'instance de coordination départementale *palenque* au profit de relations directes avec les organisations et les conseils communautaires est en tout point légale et présente l'avantage, pour l'institution étatique, de pouvoir exploiter les détournements factionnels ou personnels de l'initiative paysanne (lorsqu'elle existe) ou de sa représentation, et les nombreuses dissensions qui en découlent dans les relations à l'échelle locale.

Dans la pratique, cette attitude de l'Incora discrédite le *palenque* auprès des habitants et renforce au contraire certains de ses adversaires politiques, qu'ils soient militants déçus ayant fait scission (dans le Nariño) ou membres de partis traditionnels exclus du quasi officiel Processus des communautés noires (dans le Valle). Elle pousse le rejet jusqu'à ignorer le *palenque* départemental dans des situations mêmes où cette instance serait la seule à pouvoir légalement intervenir. Ainsi, dans le Nariño, les adjudications individuelles de terres, légalement gelées depuis la loi de 1993, ont repris en 1998 sous la seule condition d'être avalisées par une commission technique composée par des représentants de l'Igac, de l'Incora et du ministère de l'Environnement, sans aucun représentant des communautés noires.

Exposée en ces termes, la démarche Incora représente une véritable déviation du projet exposé dans la loi 70 : pas de participation paysanne locale, pas de conscientisation, pas de diffusion de l'information, etc. Il ne s'agit pas ici de « reconnaître » des droits collectifs en faveur des « communautés noires ancestralement installées sur ces territoires » mais, de manière beaucoup plus prosaïque, de mener à bien la titularisation de terres de la façon la plus rapide et efficace possible, en accord certes avec le texte de loi mais assez loin de son esprit. Pourtant, l'Incora affirme suivre

15. La façon dont se définissent ces territoires est en elle-même significative : ce sont les ingénieurs de l'Incora qui délimitent les territoires, à partir de leur connaissance du terrain, des parti-pris de l'Incora (pas de territoires trop grands), et de « méthodes scientifiques » comme le recours aux images satellites et images radar. On se doute que la cohérence sociale et culturelle de ces territoires est assez délicate à observer sur images satellite, de même que les logiques qui président à la reconnaissance mutuelle de limites précises entre parcelles ressortissant de tel ou tel village par exemple, ou au contraire l'existence de conflit latent pour l'instant occulté par la confusion territoriale.

une méthodologie complexe qui respecte les étapes décrites dans la loi, et notamment la désignation libre du conseil communautaire, clé de voûte de tout l'édifice juridique. En outre, elle est beaucoup plus rapide que dans le cas précédemment évoqué, puisque le mécanisme dirigé par l'Incora ne comporte pas ou peu d'assemblées plénières de tous les habitants intéressés ou des représentants choisis par eux, ni de longues réunions de « conscientisation » et explication des nuances de la loi, etc.

Pourquoi tant de hâte de la part d'une institution étatique qui est, paradoxalement et dans le même temps, accusée par les organisations affiliées aux différents *palenque* départementaux de mettre des obstacles aux processus de titularisation qu'elles mènent ? Une explication est sans doute à rechercher dans le fait que l'Incora, comme toutes les institutions étatiques, remplit des fonctions clientélistes, indépendamment ou presque de ses tâches officielles. Pour certains cadres de l'institution, le processus de titularisation représente l'occasion d'établir des réseaux de clientèles, avant qu'ils ne soient construits ou activés par d'autres dans le même contexte. Ce qui explique la double vitesse constatée dans le traitement des dossiers : particulièrement lente lorsqu'il s'agit de dossiers gérés par le *palenque*, coupable de dérives similaires ; rapide dans le cas contraire. D'autres indices confirment cette hypothèse, comme l'emploi de clients politiques traditionnels pour les charges de promoteurs de conseils communautaires (Valle), ou la généralisation de la démarche Incora dans les régions d'origine de cadres de l'institution. C'est le cas dans le Cauca, dont sont originaires la gérante nationale de l'Incora et le responsable de la direction aux affaires des communautés noires de cette même institution. Finissant leur mandat en août 1998 ¹⁶, tous deux étaient pressés de conclure ou de consolider certaines alliances personnelles, tout en se donnant les moyens de présenter des bilans honorables de leur gestion de la question territoriale du Pacifique.

Enfin, on ne peut écarter l'hypothèse de pressions exercées sur les fonctionnaires de l'Incora par divers groupes d'intérêts qui veulent en finir avec le flou juridique des terres et poussent à la titularisation collective pour leurs propres besoins, comme en témoigne l'ultime cas de figure et troisième modèle stratégique.

Vers le néolibéralisme économique

Depuis plus d'un siècle, divers agents privés ont investi le Pacifique pour en retirer de substantiels revenus à partir de l'extraction des ressources naturelles (caoutchouc, *tagua* ¹⁷, bois de palétuvier et, bien sûr, les bois précieux et l'or, ainsi que, depuis une vingtaine d'années, le bois d'œuvre et les cœurs de palmier) et de l'installation de plantations agro-industrielles (palmiers à huile). En général, les négociants traitent avec des intermédiaires locaux qui établissent les prix et les conditions imposés aux habitants

16. Avec le changement de président de la République, a lieu un renouvellement systématique des cadres fonctionnaires.

17. Corozo en français : noix exportée principalement en Europe pour la fabrication de boutons et autres petits objets, connue sous le nom de « ivoire végétal ».

agriculteurs, qui sont toujours en situation de faiblesse étant donné le manque chronique d'argent liquide dans ces contrées éloignées des centres commerciaux. Au moment de la rédaction de la loi 70, les organisations noires se sont mobilisées contre l'exploitation des ressources naturelles par les entreprises privées, assimilée au pillage de richesse et de travail, et ont puisé des arguments dans la défense de la biodiversité et de la richesse biologique et minérale exceptionnelle du « Choco biogéographique » (la grande région du versant Pacifique), caractéristiques par ailleurs reconnues par les agences internationales de défense de l'environnement.

La loi 70 oblige désormais les entreprises et entrepreneurs à obtenir l'accord préalable du conseil communautaire ou « des représentants de la communauté » (décret 1754, article 37) pour une quelconque exploitation prévue sur son territoire. On comprend dès lors l'empressement de certains groupes privés à voir se constituer des conseils communautaires. Plutôt que d'attendre une hypothétique mobilisation locale qui mènerait à la titularisation collective, certains entrepreneurs n'hésitent pas à recourir, selon la démarche utilisée à l'Incora et en accord avec cette institution, à des intermédiaires qualifiés qui se chargent de constituer les conseils et de préparer la voie à la négociation. Cette stratégie a déjà fonctionné dans le Nariño avec une entreprise qui exploite les cœurs de palmier (pour mise en conserve et exportation), Alenpac. Cette dernière a financé en grande partie l'installation d'un conseil communautaire, pour signer immédiatement des accords d'exploitation des palmiers sur le territoire correspondant. Elle renouvelle le procédé avec un autre « territoire collectif » en cours de constitution dans la région du fleuve Patía. D'autres entreprises, forestières ou minières, ont cependant échoué dans leur tentative devant l'ampleur de la résistance organisée par les *palenque* des départements du Valle et de Cauca, qui dénoncèrent ces accords qualifiés de léonins, vu la très faible marge de négociation des paysans.

Si, jusqu'à 1997, le Palenque-Nariño avait eu assez de force pour empêcher ces dynamiques de court-circuitage du processus des communautés noires par les institutions d'État et les entreprises privées, ce n'est plus le cas un an plus tard. Déjà, quatre conseils communautaires (Unicosta, Progreso, Rosario et Veredas por un bien común) ont été constitués sur le modèle Incora ou le modèle néolibéral, dont deux ont été menés à bien par une même entreprise privée, et réalisés concrètement par un même intermédiaire, ex-membre de Palenque-Nariño désormais dissident et qualifié d'« ennemi politique » par ce dernier. Au-delà des possibles manipulations, l'option commerciale ne manque pas d'attraits pour certains paysans dont les capacités d'accumulation, et *a fortiori* d'investissement productif, sont trop faibles pour envisager une exploitation rentable des ressources naturelles. Les dangers en termes de nuisance écologique ou biologique (destruction de la biodiversité) sont localement de peu de poids au regard des conditions financières, pourtant bien maigres et de courte durée – celle de l'extraction –, qu'offrent les entreprises privées.

De la coopérative paysanne à l'organisation ethno-écologiste, un cas hybride

Le cas de l'association Cortina verde Nelson Mandela illustre bien la complexité des choix à opérer pour les habitants confrontés, parfois avec des intérêts divergents, à la question du contrôle territorial. La situation actuelle est hybride, relevant de plusieurs logiques en compétition : une initiative paysanne alliant un projet anti-capitaliste et une utopie de colonisation agricole, un attachement presque politique à la terre couplé à une forte urbanisation et salarisation dans les familles d'origine, une ethnicisation et « écologisation » des discours de légitimité rattrapées par la solution néolibéraliste.

Cette association fut fondée parmi des paysans du rio Caunapi, un des cours d'eau se jetant dans l'anse de Tumaco. La population du fleuve est dispersée en hameaux et villages, à l'exception notable de la localité de Espriella (1 300 habitants en 1995), située à environ 45 km au sud-est de Tumaco, à l'endroit où le fleuve longe au plus près la seule route allant de Tumaco au piémont andin. Même si une partie importante de la population actuelle d'Espriella descend des travailleurs du chemin de fer construit dans les années 1920 et en service jusqu'en 1962 (il fut alors remplacé par la route), les principaux fondateurs de la Coopérative de palmiculteurs de Tumaco (Coopalmaco) prennent soin de montrer par leurs généalogies qu'ils descendent, selon une filiation au besoin indifférenciée, de gens venus de Barbaçoas (lieu d'origine de la plupart des fondateurs des villages de la région) et, mieux encore, de l'une des quatre familles qui passent pour avoir fondé ce village. Car, d'emblée, la coopérative s'est légitimée en faisant valoir l'identité de *nativos* de son noyau dur.

Sur les terres, en plus des cultures vivrières, une surface importante était auparavant occupée par le *bosque*, forêt non exploitée et disponible pour la chasse, la pêche, la coupe de bois ou la collecte de caoutchouc sylvestre. Puis, la période 1950-1970 a vu une forte dégradation des mode de vie. Après la Violencia qui chassa de nombreux paysans, d'autres, également nombreux, perdirent leurs terres au profit des grandes palmeraies contrôlées par des entrepreneurs originaires de Cali, de Bogota ou de l'étranger : soit parce qu'ils n'avaient pas de titre foncier en règle, soit parce qu'ils s'endettèrent en essayant de s'adapter à la modernisation agricole et perdirent leurs terres hypothéquées, soit enfin parce qu'ils furent simplement « déplacés » par l'avancée des machines des plantations. Tous se rapprochèrent progressivement de la route, et de la ville principale de la région, Tumaco, dont la croissance de ces quinze dernières années tient pour une large part à cette pression démographique rurale de grande proximité. Leurs enfants adultes occupent à Tumaco des emplois urbains (chauffeurs de taxi, couturières, électriciens, enseignantes du primaire) ou travaillent comme salariés dans les entreprises agro-industrielles (en résidant à Tumaco ou Espriella) ou encore ont émigré vers d'autres villes (Cali, principalement) pour travailler dans le bâtiment, la police, comme vigiles ou comme employées domestiques.

Allié à une quinzaine de paysans *nativos* et spoliés d'Espriella, un autre groupe contribua à former cette association. Il s'agit de

quelque trois ou quatre « colons », ni *nativos* ni noirs, ayant le projet de coloniser des terres dans une situation d'avancée du capitalisme dans la forêt dont ils voulaient aussi tirer profit. *Nativos* et colons s'entendirent sur le principe de création d'une coopérative, fruit d'une idéologie de la solidarité paysanne défendue par les deux principaux responsables d'alors (un Noir originaire d'Espriella et un Blanc natif de la lointaine région andine de Boyaca, tous deux membres actifs du syndicat paysan Asociación nacional de usuarios campesinos (Anuc)). Les interprétations divergent aujourd'hui pour expliquer le premier acte du mouvement, celui de l'invasion de terres vierges dans le *bosque* au-delà du fleuve Caunapi : projet de colonisation ou résistance à l'avancée du capitalisme et à la confiscation de terres ? L'invasion de la terre se fit en 1975, des sentiers furent tracés et des cabanes construites. Puis, le nouveau « territoire » suscita un intérêt plus large autour de ce noyau initial. Venu de Tumaco, un second cercle de participants se forma, composé de citoyens dont certains avaient une relation familiale avec la zone d'Espriella (enfants de paysans exclus de la terre dans les années 1950-1960), d'autres non. Ils avaient déjà leurs professions (techniciens, entrepreneurs, commerçants, enseignants, ingénieurs, professions libérales) et s'approchèrent du mouvement coopératif, soit par sympathie idéologique (appui au mouvement paysan pour retrouver ses terres confisquées), soit par intérêt économique pour le projet de colonisation. Lorsque, en 1983, l'Incora vint reconnaître le terrain et la coopérative, le tracé effectué par les paysans d'Espriella délimitait une surface de 10 000 hectares et la coopérative comptait déjà 400 associés. Chacun devait avoir 25 hectares de terre. Un peu plus de 6 000 hectares furent enregistrés dans un premier temps par l'organisme étatique.

Une utopie de colonisation semble avoir d'abord suscité la participation importante au mouvement : « Au début, le projet était de faire un village, le *pueblo* Coopalmaco, avec ses rues, ses maisons, sa petite école, etc. Il y avait beaucoup de gens intéressés », dit un dirigeant actuel de l'association. Parmi les 400 coopérateurs, il y avait cependant de fortes différences d'ambition et de moyens. « Quelques-uns avaient beaucoup d'argent et voulurent acheter des parcelles aux autres moins riches, poursuit-il. Les limites des parcelles n'étaient pas claires. Les dirigeants [de la coopérative] n'aimaient pas ça, ils perdaient le contrôle du projet. » Les mésententes internes se développèrent parallèlement à la lenteur administrative et aux difficultés avec le voisinage. En effet, sur deux de ses côtés, le terrain est limitrophe de terres occupées par des Awa, groupe ethnique originaire du piémont et habitué à une forte mobilité. Les uns, d'installation relativement ancienne (plus de 40 ans), se sont vus reconnaître sans difficulté leur droit sur la terre, qui leur fut donc rendue par les coopérateurs. Les autres, récemment arrivés (à la fin des années 1980, après la formation de la coopérative), tentèrent d'occuper le terrain en brûlant les cabanes des Noirs de Coopalmaco. Puis la coopérative a dû céder, sous la pression conjuguée d'avocats et de représentants des Awa à Bogota d'une part, et de l'Incora d'autre part, les deux tiers de son terrain à une réserve indigène Awa (*resguardo* de la Brava) reconnue par l'Incora en 1997.

Durant les années 1980-1990, les associés se décourageaient et leur terrain diminuait sans cesse, sous l'effet conjugué des empiétements et des ventes réalisés par les Awa, et des invasions par les plantations

le
ét
le
té
ir
le
al
ui
es
on
?
es
ir
ie
c
s
s,
s)
ie
ur
a
is
e
n
ur

a
e
e,
e
s
p
-
a
s
-
e
e
n
é
s
e
s
n
e
a

agro-industrielles¹⁸. Au début des années 1990, la coopérative changea de « raison sociale » et prit le nom de Cortina verde (Rideau vert) Nelson Mandela, affichant clairement ses préoccupations désormais écologiques et ethniques. S'intégrer dans le moule de la loi des négritudes de 1993 fut le seul moyen, pour le dernier groupe d'une cinquantaine de coopérateurs d'ex-Coopalmaco, de ne pas disparaître complètement. En outre, les quelques Blancs et métis de la coopérative (une quarantaine sur 400, dont l'un des deux principaux fondateurs) ont dû quitter celle-ci.

Tout premier pas pour entamer le processus devant conduire à la titularisation collective d'un terrain réduit maintenant à environ 1 500 hectares, le conseil communautaire Cortina verde Nelson Mandela a été enregistré à la mairie de Tumaco en janvier 1998. Le conseil se compose officiellement de 53 familles, mais le nouveau noyau est un groupe de vingt à trente personnes tout au plus, amis et clients de son représentant légal, responsable du mouvement dès l'origine, âgé de 62 ans, Noir de EsPriella, ex-paysan, ex-syndicaliste et ex-dirigeant de coopérative, devenu un spécialiste dans le montage de projets, et promoteur d'une association qu'il a lui-même créée en marge du conseil communautaire.

Au fil des ans, la terre a changé de statut. Les quelques coopérateurs qui n'ont pas abandonné le projet en route se sont débrouillés pour acheter d'autres terres hors de cette zone, pour les travailler ou les faire travailler par un membre de leur famille ; d'autres ont trouvé des emplois en ville, ou sont aidés par leurs enfants. De telle sorte que le territoire a perdu depuis vingt ans de « lutte » la fonction économique individualisée qu'il avait pour les premiers pionniers et colons¹⁹. L'attention portée dans la loi 70 à la préservation des réserves naturelles représente, pour les membres de l'association, le retour au droit au *bosque* nié par les textes législatifs antérieurs. Pour ces personnes, déjà prises dans des logiques citadines (et plus nettement encore pour les plus jeunes, nés ou socialisés en ville), c'est la possibilité d'être des paysans absentéistes autant qu'écologistes. Plus encore, la terre a troqué sa qualité (incertaine) de moyen de production ou de marchandise familiale, pour celle de support de projets institutionnels et économiques collectifs, permettant l'accès à la manne des institutions gouvernementales ou des réseaux d'aide non gouvernementaux.

Ultime rebondissement de cette chronique d'un échec annoncé, les 53 membres du conseil communautaire Cortina verde Mandela figurent à titre individuel, avec leurs parcelles respectives (5 ha chacun) d'un territoire collectif encore virtuel, sur la liste des bénéficiaires d'un accord passé entre les représentants du syndicat paysan (Anuc Tumaco), du gouvernement colombien et d'investisseurs japonais, pour développer la culture de caoutchouc et de palmier à huile. Selon cet accord, les paysans recevraient une rémunération (« le gouvernement paiera chaque mois », dit un paysan syndicaliste et membre de Cortina verde) pour se consacrer à ces cultures ; le financement de l'opération serait intégralement assuré par une entreprise japonaise, qui en attend évidemment une rentabilité à moyen terme, c'est-

18. Pour garantir les limites de leur territoire contre une de ces plantations qui avait envahi leur terrain après la première légalisation de 1983, quelques coopérateurs occupèrent les bureaux du directeur de l'entreprise, qu'ils molestèrent, obtenant ainsi – « comme des hommes, sans loi ni rien », s'enorgueillissent-ils aujourd'hui –, le retrait des 170 hommes et des machines de l'entreprise travaillant sur leur territoire !

19. Sur 27 membres du conseil communautaire actuel sur lesquels diverses informations ont pu être obtenues, quinze vivent et travaillent à Tumaco, quatre sont des villageois âgés de 62 à 90 ans, et huit sont des villageois et agriculteurs en activité dans la région d'EsPriella.

à-dire un prix dérisoire pour l'achat des productions dont elle aura financé le démarrage.

D'un mouvement paysan mêlé d'utopie pionnière, Coopalmaco a dérivé vers une rhétorique ethnique et écologiste essentiellement basée sur l'identité de *nativos*, ce qui ne fait que renforcer la compétition avec les Indiens que les Noirs considéraient déjà moins « natifs » qu'eux, mais les a fait se séparer artificiellement de quelques alliés non-noirs. Dans le même temps, ils ont pris leurs distances à l'égard de leur allié institutionnel, le Palenque-Nariño contrôlé par des militants noirs avec lesquels ils ne se sont pas entendus. Au terme d'un isolement progressif, ils en viennent enfin à la « solution japonaise », qui correspond à l'une des visées de la loi 70 évoquée au début de ce texte, loi qui recherche une intégration macro-régionale de part et d'autre du Pacifique, dans le cadre d'un néolibéralisme d'envergure supranationale. Cette dernière voie sera-t-elle celle qui mettra fin à un rêve vieux de vingt ans ?

Conclusion

Le tableau 2 synthétise les trois types de réponse stratégique à la loi 70, à partir de l'identification de l'acteur maître d'œuvre dans l'application et de sa stratégie – les organisations paysannes avec ou sans *palenque*, l'institution publique de la réforme agraire (Incora), l'initiative privée. Dans chaque cas, la même loi prend un sens assez différent. Qu'ils se considèrent « Noirs » ou « natifs », les acteurs, dans la première configuration, mettent l'accent sur les spécificités culturelles de leur rapport au travail et à la forêt – dont la différence avec les autres groupes de la forêt, en particulier leurs voisins Awa et Embera, ne semble pas si évidente qu'ils le disent en termes de pratiques agraires et de représentations ; la compétition éventuelle n'empêchant pas les emprunts et échanges cognitifs et symboliques entre Noirs et Indiens (Losonczy, 1997). Mais ils trouvent dans le texte de loi de nombreuses redondances de leur « identité » (éventuellement caricaturée en identité « raciale »), qui les incite à accentuer la « différence » (et les conflits interethniques et inter-raciaux) pour des raisons stratégiques d'accès aux quelques ressources dont ils perçoivent une petite chance de disponibilité dans cette affaire. Les responsables citoyens, lorsqu'ils peuvent intervenir dans ce cadre, s'appuient quant à eux entièrement sur la légitimité ethno-politique que leur donne la loi pour faire de celle-ci une ressource directe de promotion, de pouvoir et éventuellement d'enrichissement. Dans les cas où domine la « démarche Incora », deux logiques sont réunies en un seul instrument : celles de l'État et des agents de l'État. Le premier est fort d'une loi qui doit aboutir à une délégation d'une partie de son autorité territoriale sur l'espace régional en jeu ; en toute logique, l'intérêt est d'aller vite dans l'application, sans que l'on puisse détecter une adhésion forte au contenu « populaire » de la loi – indifférence dont une des causes peut être la part importante prise par la rhétorique des institutions globales dans sa conception. Mais cette première entité n'existe pas en dehors de ceux qui l'expriment, les fonctionnaires de l'institution. Ceux-ci agissent à l'instar du système politico-administratif national, c'est-à-dire en saisissant la loi comme une ressource pouvant aider à fabriquer ou entretenir des clientèles personnelles

ou de partis politiques (cf. Leal et Davila, 1994). Dans ces conditions, ils utilisent le pouvoir d'accélérer ou de ralentir les processus de titularisation en fonction de la possibilité de constituer ces clientèles ; les contrôles « techniques » prennent alors un poids considérable et sont une monnaie d'échange. Enfin, le troisième acteur, celui du secteur privé, est hétérogène – il peut inclure des entreprises agissant contractuellement et avec le relais de représentants de l'État. Cette dernière modalité d'usage de la loi relève déjà de la logique de la globalisation. Le passage des frontières et l'identification d'interlocuteurs à l'échelle micro-locale (dont le fonctionnement communautaire supposé consensuel est vu comme un avantage qui facilite les négociations) sont des motifs suffisants pour s'intéresser à une loi qui offre un cadre adéquat pour l'intervention économique privée. Cette stratégie se développe dans la complète méconnaissance des justifications historiques, sociales ou culturelles de la loi, et les intermédiaires auxquels ces acteurs privés font appel peuvent se transformer en d'authentiques « courtiers » qui ont, dans les deux autres formes d'usage de la loi, des concurrents (paysans, citadins scolarisés, et agents de l'État faisant fonction de courtage) plutôt que des adversaires ²⁰.

Tableau 2. **Trois types de réponse stratégique à la loi 70**

Maitre d'œuvre	Formes d'action collective	Stratégie principale	Limitations
Organisations paysannes et/ou <i>palenque</i>	Consultations, réunions dans les <i>rios</i> , interprétation maximale de la loi	Politique : créer de nouveaux acteurs capables d'intervenir dans le champ régional et national (et de former une nouvelle clientèle)	- absence d'autonomie financière - isolement politique - concentration des décisions et de l'information par une minorité
Incora	Processus technocratique rapide, interprétation minimale de la loi	Politique-bureaucratique : appliquer la loi le plus vite possible	- non-participation des populations - fragilité politique du processus
Acteurs exogènes du secteur privé	Pragmatique, négociation avec les acteurs présents, instrumentalisation économique de la loi	Économique : garantir un interlocuteur unique et légalement reconnu	- isolement politique - risque de conflit ultérieur (non-légitimité)

En effet, le trait commun à ces trois modèles de stratégie et à ces trois types d'acteur est, d'une part, le fait que ceux-ci sont traversés par diverses formes de corruption, perversion, réseaux et stratégies clientélistes ; et, d'autre part, qu'ils forment ensemble tout un monde d'intermédiaires. Celui-ci est en train de se constituer comme un milieu social défini par le fait de partager une même situation de développement, au sens où une intervention publique exogène ayant des effets sur le développement économique et social local (la loi 70) est devenue leur bien commun. Celui-ci fait l'objet d'interactions, d'interprétations et d'usages les mettant en rapport les uns avec les autres – ce qui n'empêche d'ailleurs pas que ces rapports puissent être conflictuels ou concordants selon les binômes. Toute révision de la loi

20. A propos des courtiers et du courtage en développement, cf. Olivier de Sardan, 1995, pp. 153-171.

et de ses modalités d'application devra tenir compte de l'existence de ce monde d'intermédiaires pour qui la loi 70 est déjà une ressource, d'autant plus opaque et généreuse qu'elle reste marquée d'ambiguïtés.

Les diverses interprétations de la loi et les champs de manœuvre ainsi ouverts autour de la titularisation de terres collectives des communautés noires s'alimentent des confusions, flous et lacunes des textes législatifs, qu'il serait temps de réviser pour éviter la multiplication des désaccords et conflits susceptibles de se transformer en davantage de foyers de violence qu'il en existe aujourd'hui.

Les expériences récentes de titularisation mettent en évidence trois thèmes particulièrement contestables dans leur formulation actuelle : la confusion persistante sur l'application de la loi 70 au sujet des parcelles de propriété déjà légalisée ; la référence constante aux « pratiques ancestrales et traditionnelles » comme source première de légitimation des titularisations collectives ; l'accès au crédit qui n'est que rarement mentionné, et n'ayant pas encore été réglementé.

Premièrement, la confusion entre propriété privée et territoire collectif reste entière. Certains opposent les deux termes de façon absolue : les paysans disposant de titres individuels doivent y renoncer au bénéfice du futur titre collectif ; leurs terres seront gérées, comme les autres, par le conseil communautaire ; donc les terres privées – et leurs propriétaires – sont exclues du territoire collectif. D'autres, au contraire, prônent la cohabitation : les paysans propriétaires pourraient s'intégrer au conseil communautaire au titre des terres collectives non appropriées individuellement, tout en conservant leurs titres fonciers particuliers portant sur leurs parcelles de travail. Les deux options s'appuient sur le texte du décret 1 745.

Décret 1.745 réglementant le droit à la propriété collective des communautés noires

Article 18 : « Pourront être incluses dans le titre collectif les aires jouissant de titres individuels antérieurement délivrés aux membres de la communauté (en question), si les intéressés le demandent » (le texte ne précise pas comment : avec ou sans renoncement aux titres antérieurs ?).

Article 19 : « Aires non adjudicables. Les titularisations collectives ne comprennent pas les biens d'usage public, les zones urbaines, (...) et les terres de propriété privée ».

Pour l'instant, chaque conseil communautaire décide de la marche à suivre en fonction des rapports de force internes entre les dirigeants, enclins à suivre la première interprétation, et les paysans en général soucieux de conserver leur autonomie patrimoniale. Face aux conflits d'interprétation qui commencent à s'envenimer, il est urgent de définir clairement les règles du jeu. On peut imaginer un dispositif légal qui respecte les droits de propriété individuels, tout en les soumettant à des restrictions dans les formes d'aliénation (vente, hypothèque, concession) ou d'usage (exploitation minière ou forestière par exemple). Le conseil communautaire garderait toutes ses autres prérogatives, à l'exception de celle qui l'autorise éventuellement à interdire l'accès ou l'usage des terres individuelles à l'un des membres (hors restrictions précises et légiférées).

Deuxièmement, nombreux sont les articles de la loi 70 et du décret réglementaire qui font allusion aux « pratiques ancestrales » qui garantissent le « développement durable » et la « conservation de l'environnement », trois concepts désormais systématiquement associés à celui de « propriété collective » (cf. encadré ci-dessous). Sans discuter ici de l'existence réelle de ces pratiques conservatrices, ni de leur degré d'ancestralité, il est néanmoins important d'analyser les conséquences de ce discours sur la construction identitaire. En effet, ce sont les jeunes dirigeants, urbains, qui diffusent le discours de l'ancestralité auprès des paysans, l'imposant comme condition d'appartenance à la « communauté » et à son futur conseil communautaire à des agriculteurs dont la majorité serait plutôt attirée par la modernité et les concepts de production, monétarisation, commercialisation, etc. Un juriste attentif au texte précis de la loi pourrait même remettre en cause tel ou tel titre collectif pour non-respect de ces « pratiques ancestrales ». En attendant, les législateurs et les dirigeants noirs se rejoignent pour construire un discours particulariste qui souvent ne fait qu'accroître le fossé séparant les paysans eux-mêmes de leurs dirigeants et mène à une schizophrénie discursive du mouvement noir.

La loi 70 (article 2) définit l'occupation collective comme le lieu « d'implantation historique et ancestrale des communautés noires sur des terres, pour leur usage collectif, sur lesquelles elles développent actuellement leurs pratiques traditionnelles de production ». Ces dernières sont à leur tour définies comme « les activités et pratiques agricoles, minières, forestières, d'élevage, chasse, pêche et collecte de produits naturels en général, que les communautés noires ont traditionnellement utilisées pour garantir la conservation de la vie et le développement autonome et durable (desarrollo autosostenible) ».

Article 14 : la propriété collective est associée à « l'obligation d'observer les normes sur la conservation, la protection et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables et l'environnement ».

Article 20 : « la propriété collective doit s'exercer en conformité avec la fonction sociale et écologique qui lui est inhérente. En conséquence, les bénéficiaires devront respecter les obligations de protection de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables et contribuer avec les autorités à la défense de ce patrimoine. »

Article 21 : Les bénéficiaires « continueront à conserver, maintenir et favoriser la régénération de la végétation protectrice des eaux et garantiront par un usage adéquat la persistance d'écosystèmes particulièrement fragiles, comme les mangroves et les terres humides, et protégeront et conserveront les espèces de faune et flore menacées ou en danger d'extinction ».

Enfin, une autre source de difficultés dans l'application de la loi réside dans le crédit. La question n'est pratiquement jamais abordée, comme si un accord tacite liait institutions étatiques et organisations ethnico-territoriales pour différer l'examen de cet épineux dossier. C'est au contraire une question qui apparaît d'emblée dans les discussions avec les paysans. En effet, les terres collectives ne sont pas acceptées comme gage par les institutions bancaires, et le nouveau gouvernement, d'orientation néolibérale, n'a sans doute pas comme priorité d'imaginer des systèmes souples et collectifs de crédit à faible taux d'intérêt, destinés aux paysans ne disposant d'aucune garantie foncière individuelle. Dans un contexte de rapports de force peu favorables, les conseils communautaires et le mouvement noir devraient réaliser de fortes mobilisations pour obtenir des conditions d'accès au crédit rural qui ne soient pas contradictoires avec les contraintes foncières de la loi. Mais les dirigeants, occupés par la « récupération » de l'ancestralité et des pratiques traditionnelles, ne mettent pas d'empressement à travailler sur ce dossier économique qui consacrerait l'intégration des personnes et des collectivités paysannes dans le système économique global et la modernité.



Références bibliographiques

Derechos de las comunidades negras en Colombia. Compendio legislativo sobre la población afrocolombiana, 1996, ministerio del Interior, Proyecto biopacífico, departamento nacional de planeación, Bogota, 103 p.

Friedemann, Nina de ; « Estudios de negros en la antropología colombiana », *Un siglo de investigación social : antropología en Colombia* (Jaime Arrocha et Nina de Friedemann eds), Bogota, janvier 1984.

Gros, Christian, « Noirs, Indiens et créoles en Amérique latine. Identité sociale et action collective », *Cahiers des Amériques latines*, n° 17, Paris, IHEAL, 1994, pp. 53-64.

Hoffmann, Odile ; SISBEN de Tumaco. « Una aproximación cartográfica a los datos », *Documentos de trabajo 33*, CIDSE-Orstom, Univalle, Cali, 1997.

Leal Buitrago, Francisco et Andrés Davila Ladrón de Guevara, *Clientelismo, el sistema*

político y su expresión regional, Bogota, Tercer Mundo editores, 1994, 382 p.

Losonczy, Anne-Marie, *Les saints et la forêt. Rituel, société et figures de l'échange entre Noirs et Indiens Embera (Choco, Colombie)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.

Rosero, Carlos, *Análisis del proceso organizativo de las comunidades negras*, Reunión de Tumaco, 15 p., manuscrit, 1996.

Valencia, Alberto, *Valencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional*, Editorial Universidad del Valle, Cali, 1998, 125 p.

Wade, Peter, « Identités noires, identités indiennes en Colombie », *Cahiers des Amériques latines*, n° 17, Paris, IHEAL, 1994.