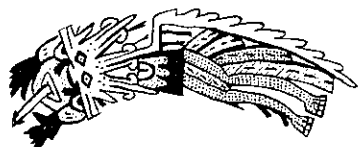


JOURNAL

DE LA

SOCIÉTÉ DES AMÉRICANISTES

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE,
DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
ET DE LA VILLE DE PARIS

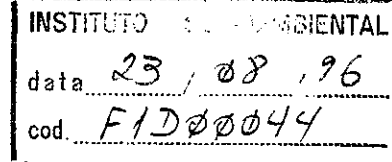


TOME LXXIX



AU SIÈGE DE LA SOCIÉTÉ
MUSÉE DE L'HOMME
PARIS

1993



CHRONIQUE DU GROUPE D'INFORMATION SUR LES AMÉRINDIENS

LE BRÉSIL

DROITS CONSTITUTIONNELS ET DÉMARCATIION DES TERRES AU BRÉSIL

1. — *Les droits indigènes dans la Constitution fédérale d'octobre 1988*

1. En 1987 et 1988 (voir Buchillet 1987 : 263-277 et 1988 : 195-205) nous parlions des travaux de l'Assemblée nationale constituante qui avait débattu pendant 18 mois le nouveau texte constitutionnel au Congrès National, ainsi que des discussions âpres autour de la question indigène, en particulier celle de leurs droits territoriaux et celle de la prospection et de l'exploitation des ressources minières de leurs territoires. A cette occasion nous faisons état des pressions anti-indiennes exercées sur les députés de l'Assemblée constituante par les entreprises minières privées brésiliennes, par les militaires de l'ancien Secrétariat général du Conseil de sécurité nationale pour qui les droits territoriaux indigènes, particulièrement en zone frontalière, constituaient un obstacle à la sécurité et, à moindre échelle, par les orpailleurs (et leurs organisations) et par les gouvernements de certains États amazoniens (particulièrement le Roraima) traditionnellement alliés à ces derniers. Toutefois, les organisations indigènes, les associations de soutien aux Indiens et les organisations de défense des droits de l'homme, écologiques et scientifiques, alliées à quelques députés ouvertement en faveur des droits indigènes, avaient réussi à contourner dans certains cas les intérêts anti-indiens, parvenant à faire voter un texte constitutionnel qui représente un progrès par rapport aux constitutions fédérales précédentes¹, notamment sur le plan des droits indigènes².

Outre le fait de consacrer un chapitre à part aux droits des Indiens (en plus de nombreuses références tout au long du texte), le texte constitutionnel présente, en effet, une définition ample des droits indigènes :

— reconnaissance des droits originels (*i.e.* antérieurs à la constitution de l'État brésilien) des Indiens sur les terres qu'ils occupent traditionnellement ;

— inclusion parmi les biens de l'Union des terres traditionnellement occupées par les Indiens (article 20) ;

— inclusion parmi les attributions du Ministère Public de la responsabilité de défendre judiciairement les droits et les intérêts des groupes indigènes (article 129) ;

— reconnaissance et respect des organisations sociales et culturelles des groupes indigènes (article 231) ;

— définition ample des terres traditionnellement occupées par les Indiens : ce sont « celles qu'ils habitent de manière permanente, celles qu'ils utilisent pour leurs activités productives, celles qui sont indispensables à la préservation des ressources du milieu naturel nécessaire à leur bien-être et celles qui sont nécessaires à leur reproduction physique et culturelle selon leurs usages, coutumes et traditions » (article 231, § 1) ;

— usufruit exclusif, pour les groupes indigènes, des richesses naturelles du sol, des cours d'eau et des lacs de leurs territoires (article 231, § 2) ;

— compétence exclusive du Congrès national pour délivrer les autorisations de prospection et d'exploitation minière ou d'exploitation des sources d'énergie hydraulique en territoire indigène après consultation des communautés indigènes affectées (article 231, § 3) ;

— interdiction de déplacement forcé des Indiens de leurs territoires, sauf en cas de force majeure (catastrophe, épidémies, raisons de souveraineté nationale) et après délibération cas par cas du Congrès national (article 231, § 5) ;

— nullité des actes qui ont pour objet l'occupation et la possession des territoires indigènes, de même que l'exploitation des richesses du sol, des cours d'eau et des lacs qui s'y trouvent (article 231, § 6) ;

— reconnaissance aux Indiens, à leurs communautés et à leurs organisations, du droit de recourir directement à la justice pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts (article 232).

Par ailleurs, l'article 67 des Dispositions transitoires stipule la démarcation de tous les territoires indigènes du Brésil dans un délai de 5 ans à partir de la promulgation de la nouvelle Constitution, c'est-à-dire jusqu'au 5 octobre 1993 (*cf. infra*).

Pour résumer, la Constitution brésilienne d'octobre 1988, en plus de conférer un statut constitutionnel aux droits indigènes, définit de manière ample leurs droits territoriaux : la terre d'un groupe indigène « correspond à son habitat, c'est-à-dire à la totalité du territoire et des ressources nécessaires à assurer sa reproduction physique et culturelle, acception auparavant souvent contestée par le pouvoir judiciaire » (Carneiro da Cunha, 1990 : 14). De plus en adoptant le principe de respect de la diversité ethnique et culturelle des sociétés indigènes, elle rompt avec la politique d'assimilation des Indiens à la communauté nationale qui avait prévalu dans les Constitutions fédérales précédentes et qui les considérait comme une catégorie purement transitoire destinée à disparaître avec le temps. Enfin, en reconnaissant aux Indiens et à leurs organisations le droit de se pourvoir directement en justice, elle les soustrait à l'arbitraire de la Fondation nationale de l'Indien (FUNAI), rendant caduque la médiation tutélaire exercée par cette administration gouvernementale et remettant en cause, par là même, le concept de « capacité civile relative » des Indiens qui imprègne le Code civil et le Statut de l'Indien (Loi 6.001/73).

Toutefois, elle contient une clause inusitée et non exempte de risques pour les Indiens puisqu'elle prévoit la révision du texte constitutionnel à partir d'octobre 1993 (article n° 3 des Dispositions transitoires). En outre, la discussion sur la question de la prospection et de l'exploitation minière en territoire indigène a été remise à plus tard, dans la mesure où l'article 176, § 1 stipule la nécessité d'une loi « ordinaire » pour établir les conditions précises de telles activités en zone indigène.

2. — *Projet Calha Norte, politique gouvernementale et démarcation des terres indigènes*

Lors des travaux de l'Assemblée nationale constituante, les militaires de l'ancien Conseil de sécurité nationale (CSN), organe de soutien de l'ex-Président de la République, José Sarney, prétendaient faire inclure dans le nouveau texte constitutionnel une distinction entre Indiens acculturés et non acculturés, les premiers devant être exclus du bénéfice des dispositions inscrites dans le chapitre consacré aux droits indigènes. Mais le mouvement pro-Indien avait réussi à contourner les manœuvres du CSN. Toutefois, parallèlement et au mépris du processus constitutionnel, ces militaires avaient élaboré, avec l'appui du gouvernement fédéral de l'époque, un dispositif juridique spécifique constitué de décrets présidentiels et d'actes administratifs de la FUNAI leur permettant d'interférer dans la question de la démarcation des territoires indigènes et servant de base à des processus de spoliation de nombre d'entre eux, qu'ils prétendaient réaliser dans le cadre du projet de développement économique et militaire Calha Norte/PCN qui devait affecter toute la frontière nord-amazonienne (voir Buchillet 1987 et 1988). Les terres des Indiens Yanomami (Roraima) et des Indiens Tukano orientaux, Arawak et Maku (région du haut rio Negro dans l'État d'Amazonas) furent ainsi morcelées respectivement en 19 et 14 petites aires indigènes discontinues, le reste de leur territoire traditionnel (soit 71,5 % et 61 %) étant transformé, à travers une « expropriation écologique » (Albert, 1990 : 121) sans précédent, en différentes unités de conservation incompatibles avec le concept d'occupation permanente et d'usage exclusif attaché aux terres traditionnellement occupées par les groupes indigènes selon les termes de l'article 231 de la Constitution de 1988 : dans le cas Yanomami en un Parc national et deux Forêts nationales, dans le cas du haut rio Negro en 11 Forêts nationales. Ces dernières, loin de constituer des ceinturons protecteurs des Indiens, ainsi que l'affirmait à l'époque le CSN, étaient en réalité destinées à l'exploitation industrielle du bois et autres produits forestiers et à celle des gisements miniers³. La spoliation de ces deux territoires indigènes, entreprise dans le cadre du PCN, avait été entérinée en 1989 et 1990, au mépris de la Constitution fédérale en vigueur, par plusieurs décrets de l'ex-Président José Sarney qui homologuaient la démarcation des différentes aires indigènes et créaient les Forêts nationales⁴. Toutefois, face à la situation sanitaire dramatique des Yanomami comme conséquence de l'invasion massive de leur territoire par des orpailleurs⁵, la pression internationale força le gouvernement Collor de Mello⁶ à

revoir la démarcation du territoire traditionnel de ces Indiens, l'obligeant à le démarquer comme aire indigène continue de 9 419 108 ha (arrêté n° 580 du 15/04/91). En ce qui concerne la région du haut rio Negro, plusieurs leaders indigènes, mettant à profit l'article 129 de la Constitution de 1988 (voir *supra*), dénoncèrent auprès du Ministère public la spoliation territoriale dont ils avaient été les victimes dans le cadre du PCN, réaffirmant également la nécessité et l'urgence de la démarcation de leurs terres sous la forme d'une aire indigène continue de 8 150 000 ha. Le Ministère public intenta alors une action judiciaire en leur faveur (en cours de jugement par les juges fédéraux). Parallèlement à cette action judiciaire, la FUNAI appuya le 22 mai 1992, auprès du Ministère de la Justice la même proposition de création de l'aire indigène du haut rio Negro, mais le processus se trouve bloqué à ce Ministère ⁷ depuis cette date en raison des pressions exercées notamment par les secteurs militaires et par le gouverneur de l'État d'Amazonas, opposés à la démarcation d'un tel territoire (*cf. infra*).

Par ailleurs, bien que les terres indigènes soient, selon les termes de la Constitution fédérale inaliénables et indisponibles, et donc sans possibilité aucune de négociation ou de prise en compte des intérêts économiques (qu'ils soient d'entreprises minières ou d'exploitation de bois, d'orpailleurs, de grands propriétaires terriens ou de petits paysans) ou politiques (secteurs militaires ou gouverneurs des États concernés), on assista au cours des dernières années du gouvernement Sarney à une spoliation institutionnalisée des terres indigènes, celui-ci usant de différentes formules pour tenter de les réduire : soit en transformant, comme dans le cas déjà cité des Indiens Yanomami et du haut rio Negro, la majorité des territoires indigènes en réserves pseudo-écologiques à vocation économique (les Forêts nationales); soit en soustrayant au moment de leur homologation des morceaux de territoire plus ou moins importants (cas des Indiens Waimiri-Atroari, Uru Eu Wau Wau, Guajá, Gavião Paraketejê, et Kayabi Apiaka); soit en niant l'identité indigène de certains groupes pour justifier la non-démarcation de leur territoire (cas des Tapeba); soit, enfin, en attribuant par décret présidentiel à l'Armée de Terre des « glèbes » ⁸ militaires qui se superposent en partie aux territoires indigènes (*cf. Porantim Janv./Févr. 1990* (125) : 4).

La politique des gouvernements Collor de Mello et Itamar Franco relative à la régularisation foncière des territoires indigènes n'a guère changé, la situation actuelle des terres indigènes au Brésil étant un exemple criant non seulement de l'absence de préoccupation du gouvernement fédéral envers les droits territoriaux des Indiens pourtant définis de manière très claire et assurés par l'article 231 de la Constitution de 1988, mais aussi de sa soumission aux intérêts politiques et économiques sur ces territoires. Ainsi, les données obtenues auprès du Centro Ecumênico de Documentação e Informação/CEDI de São Paulo en juin 1993 montrent qu'à trois mois à peine du terme marqué par la Constitution fédérale pour leur démarcation, 225 des 509 (soit 44,20 %) territoires indigènes répertoriés ne sont pas encore démarqués, relevant encore des phases initiales du processus ⁹ de reconnaissance légale, et 87 (soit 17 %) seulement sont régularisés, l'enregistrement au Service du patrimoine de l'Union (ou régularisation) constituant l'étape ultime de ce processus :

Terres « sans providence » (<i>i.e.</i> attendant un Groupe de Travail de la FUNAI)	89
Interdites sans identification	4
Identifiées	64
Délimitées	68
Démarquées	33
Homologuées	164
Régularisées	87
Total	509

Parmi les aires indigènes déjà identifiées, 19 attendent la signature du Ministre de la Justice, 6 d'entre elles depuis plus de 8 mois (*cf. infra*) en raison des pressions des groupes économiques et politiques contraires aux intérêts des Indiens :

Aire indigène ¹⁰	Populations indigènes	Superficie	Intérêts en jeu
1) Alto Rio Negro	Tukano/Arawak/Maku	8 150 000 ha	Secteurs militaires, gouverneur, entreprises minières.
2) Trinchreira Bacajá	Araweté/Assurini/Apyte-rewa etc.	1 655 000 ha	Entreprises d'exploitation du bois.
3) Marãiwatsede	Xavante	168 000 ha	Entreprise italienne Eni (pétrole) et petits paysans.
4) Rio dos Pardos	Xokleng	829 ha	Petits paysans.
5) Canaunim	Makuxi/Wapsihana	11 650 ha	Gouverneur, petits paysans.
6) Rio Biá	Katukina	1 180 200 ha	Gouverneur.

Toute perspective de résolution de la situation foncière de ces Indiens est actuellement écartée, le gouvernement fédéral, face aux difficultés financières qu'il affronte actuellement ¹¹, se montrant peu enclin à régulariser des territoires indigènes pour lesquels les intérêts en jeu, qu'ils soient d'ordre économique (entreprises minières ou d'exploitation de bois, orpailleurs, grands propriétaires terriens etc.) ou d'ordre politique (raisons de sécurité nationale), sont importants, ainsi que le disait clairement le propre Ministre de la Justice, Mauricio Corrêa : « Face à de telles difficultés (financières) le Ministre a déclaré qu'il se refusait à signer les décrets de démarcation polémiques et qui pourraient augmenter encore plus les dépenses de l'Union. « Je ne signe que les décrets qui doivent, selon moi, être signés », a-t-il déclaré » (*Jornal de Brasília* 16/4/93).

3. — Perspectives

Le 5 octobre prochain arrivera à son terme le délai posé par l'actuelle Constitution pour la démarcation de tous les territoires indigènes du Brésil. Les chiffres que nous avons donnés bien que cette détermination constitutionnelle ne sera pas respectée. Face aux menaces que cela peut représenter pour les droits indigènes, la Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie brésilienne,

(COIAB), qui regroupe 54 associations indigènes locales et régionales d'Amazonie, a organisé une « Campagne nationale en faveur de la démarcation des territoires indigènes », dans le but d'obtenir, avant cette date, un million de signatures appuyant la demande des Indiens pour proroger le délai constitutionnel. Par ailleurs, la Chambre des Députés est en train d'examiner plusieurs projets de révision et de réactualisation du Statut de l'Indien (Loi 6.001/73) pour le rendre compatible avec les déterminations de la Constitution fédérale de 1988. Ces différents projets, émanant tant du gouvernement que d'organisations indigénistes ou indigènes, achoppent sur plusieurs points fondamentaux, notamment le processus de reconnaissance et de régularisation des terres indigènes (le gouvernement fédéral voudrait que les gouvernements d'États et les assemblées législatives des États concernés interviennent dans le processus de définition et de régularisation de celles-ci), la question de la tutelle des Indiens (rejetée par l'actuelle Constitution mais que le gouvernement et la FUNAI voudraient rétablir) et celle des activités minières en territoire indigène. Enfin, les travaux de révision du texte constitutionnel devraient commencer en octobre prochain ainsi que le prévoit la Constitution fédérale. Dans le contexte politique actuel, caractérisé par un gouvernement faible et par le lobby que constituent auprès du Congrès National et du gouvernement fédéral des groupes politiques et économiques contraires aux intérêts des Indiens, on peut craindre que certaines des garanties constitutionnelles obtenues par ces derniers, en particulier la définition de leurs droits territoriaux ou l'abandon de la tutelle et de la perspective d'assimilation, ne soient remises en cause. En outre, la loi ordinaire qui devait établir les conditions spécifiques de prospection et d'exploitation en territoire indigène et qui devait être votée en 1989 ne l'est toujours pas en 1993. Considérant que le Brésil ne peut se passer de l'usufruit des richesses minières du sous-sol des territoires indigènes, les entrepreneurs du secteur minier s'organisent actuellement pour questionner, lors de la révision constitutionnelle, la légitimité des espaces considérés comme réserves indigènes.

Dominique BUCHILLET.

NOTES

1. La Constitution fédérale d'octobre 1988 est la huitième Constitution de l'État brésilien.
2. Sur les discussions de l'Assemblée nationale constituante et les droits acquis par les Indiens, voir en particulier Carneiro da Cunha (1990 : 12-15) et Santilli (1991 : 11-14).
3. Voir l'article n° 5 du Code forestier (Loi 6771 du 15/9/65) et le projet de réglementation des Forêts nationales n° 107/88 IBDF/DE. Sur la collusion des intérêts militaires et de ceux des entreprises minières et des orpailleurs, voir Buchillet (1987 et 1988), Albert (1990) et Santilli (1990).
4. Voir les articles de Buchillet (1990) et Albert (1990 et 1991).
5. Environ 1 500 Yanomami seraient morts de maladies introduites par le contact en moins de trois ans (cf. Albert, *op. cit.*).
6. Collor de Mello a gouverné le Brésil de mars 1990 à octobre 1992. Il a été démis de ses fonctions pour corruption. Son vice-président, Itamar Franco, est l'actuel Président de la République jusqu'aux prochaines élections présidentielles qui auront lieu en 1994.

7. Le Ministère de la Justice a, par le décret présidentiel n° 22 du 4/02/1991, toute compétence pour approuver la démarcation des terres indigènes. Par le décret présidentiel n° 99.180 du 15/03/90, la FUNAI dépend désormais du Ministère de la Justice et non plus, comme antérieurement, du Ministère de l'Intérieur.

8. Le Président Sarney attribua, par le décret 97.596 du 30/03/89, 12 « glèbes » militaires à « usage spécifique de l'Armée de Terre », quatre d'entre elles se superposant partiellement à des territoires indigènes d'Amazonie.

9. Sur les différentes phases du processus de régularisation des terres indigènes, voir Oliveira Filho (1990 : 17).

10. Ce tableau a été élaboré à partir des données du CIMI (*Porantim* 1993 : 154 : (1) : 3) et du NDI (Juin 1993).

11. La FUNAI n'a d'ailleurs reçu cette année que 10 % du budget nécessaire à la démarcation des territoires indigènes (*Journal de Brasília* 16/04/93).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERT, B., 1990. — « Développement amazonien et sécurité nationale. Les Indiens Yanomami face au projet Calha Norte ». *Ethnies. Droits de l'homme et peuples autochtones*. N° spécial Brésil. Indiens et développement en Amazonie. Paris : Survival International France 11-12 : 116-127.
- 1991. — « Terra Yanomami e Florestas Nacionais no projeto Calha Norte : uma expropriação " ecológica " ». *Povos Indigenas no Brasil 1987/88/89/90. Aconteceu especial 18*. São Paulo : CEDI. pp. 166-169.
- BUCHILLET, D., 1987. — « La politique indigéniste de la " Nouvelle République " ». *Journal de la Société des Américanistes* (Paris) LXXIII : 263-277.
- 1988. — « La question des droits indigènes au Brésil ». *Journal de la Société des Américanistes* (Paris) LXXIV : 195-205.
- 1990. — « Pari Cachoeira : Le laboratoire du projet Calha Norte ». *Ethnies. Droits de l'homme et peuples autochtones*. N° spécial Brésil. Indiens et développement en Amazonie. Paris : Survival International France 11-12 : 128-135.
- CARNEIRO DA CUNHA, M., 1990. — « L'État, les Indiens et la nouvelle constitution ». *Ethnies. Droits de l'homme et peuples autochtones*. N° spécial Brésil. Indiens et développement en Amazonie. Paris : Survival International France 11-12 : 12-15.
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de, 1990. — « Terres indiennes et frontière économique ». *Ethnies. Droits de l'homme et peuples autochtones*. N° spécial Brésil. Indiens et développement en Amazonie. Paris : Survival International France 11-12 : 16-22.
- SANTILLI, M., 1990. — « Projet Calha Norte. Politique indigéniste et frontières nord-amazoniennes ». *Ethnies. Droits de l'homme et peuples autochtones*. N° spécial Brésil. Indiens et développement en Amazonie. Paris : Survival International France 11-12 : 111-115.
- 1991. — « Os direitos indígenas na Constituição brasileira ». *Povos Indigenas no Brasil 1987/88/89/90. Aconteceu especial 18*. São Paulo : CEDI. pp. 11-14.