

CHRONIQUE DU GROUPE D'INFORMATION SUR LES AMÉRINDIENS

1. — BRÉSIL

LES VIEUX DÉMONS DE LA POLITIQUE INDIGÉNISTE AU BRÉSIL

Les espoirs suscités par le nouveau gouvernement brésilien ont vite été déçus. L'actuel Président de la République Fernando Henrique Cardoso, un sociologue célèbre pour ses travaux critiques sur le développement de l'Amazonie, au cours de la campagne présidentielle qui l'opposait à Luis Inácio Lula da Silva, avait, à plusieurs reprises, esquissé les grandes lignes de la politique indigéniste qu'il comptait mettre sur pied après son éventuelle élection. Il promettait ainsi le dialogue avec les leaders Indiens, la démarcation de tous les territoires indigènes selon les déterminations de l'actuelle Constitution Fédérale (art. 231, § 1) ainsi que l'expulsion des occupants non-Indiens des territoires indigènes (CCPY 1995 : 1-2). Six mois après le début de son mandat présidentiel, ces promesses semblent avoir été oubliées. Difficultés de communication avec les représentants des Indiens, prise en compte des intérêts privés sur les terres indigènes, élaboration d'une politique indigéniste sans aucune concertation avec les propres intéressés semblent, en effet, être davantage les marques de la politique indigéniste que le nouveau gouvernement est en train de mettre en place.

Intérêts privés et démarcation des terres au Brésil

A la tête du Ministère de la Justice, dont dépend la Fondation Nationale de l'Indien (FUNAI), l'administration indigéniste brésilienne, le Président Cardoso a nommé Nelson Jobim, ex-député du Parti du Mouvement Démocrate Brésilien. On se souvient (*cf.* Buchillet 1994 : 243-245) que ce dernier était rapporteur de la Commission de révision de la Constitution Fédérale et qu'il avait suggéré la possibilité de réformes constitutionnelles tous les dix ans.

Au cours d'une audience le 23 janvier dernier avec les représentants du Conseil Indigène de Roraima (CIR) et de la Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie Brésilienne (COIAB) venus lui demander de prendre des mesures pour résoudre les graves conflits de terre chez les Indiens Makuxi du Roraima (*cf. infra*), Nelson Jobim leur fit part de ses intentions de consulter les Ministères concernés par la question indigène (Environnement, Agriculture, Relations Extérieures,



Secrétariat des Questions Stratégiques) ainsi que les gouvernements des États pour définir la politique indigéniste qui sera soumise au Président Cardoso, excluant ainsi, dès le début, les Indiens de toute possibilité de concertation dans l'élaboration de cette nouvelle politique indigéniste. Il affirma également, à cette occasion, sa préoccupation en faveur des occupants non-Indiens présents sur les territoires indigènes, déclarant « que les personnes qui exercent des activités légales » auraient l'autorisation d'y rester¹. Son secrétaire exécutif, Milton Seligman déclara, quant à lui :

« Les personnes qui occupent les terres indigènes depuis 70 ans sont obligées de partir sans avoir droit à aucun recours. Une telle situation est inacceptable même au nom d'un droit historique de 500 ans des Indiens » (CCPY 1995 : 2).

Les préoccupations du Ministre de la Justice en faveur des intérêts non-Indiens sur les territoires indigènes ne sont pas restées longtemps lettre morte. Début mai il annonça, en effet, l'élaboration d'un projet de loi visant l'altération du Décret n° 22 du 4 février 1991, signé par l'ancien Président de la République Fernando Collor de Mello, qui dispose sur la procédure de démarcation administrative des territoires indigènes² affirmant, d'une part, que ce décret renfermait un vice constitutionnel et, d'autre part, qu'il allait être annulé par le Tribunal Suprême Fédéral. L'annonce d'un tel projet de loi survient, en effet, dans le contexte d'une action en inconstitutionnalité menée contre le Décret 22/91 par l'entreprise *Sattin Agropecuária Ltda.* auprès du Tribunal Suprême Fédéral dans le but d'obtenir l'annulation de l'homologation de la Terre Indigène Sete Cerro dans l'État du Mato Grosso du Sud (Santilli 1995a).

Selon N. Jobim, le Décret 22/91 serait inconstitutionnel car il ne prévoit pas la manifestation formelle des intérêts privés contraires à la démarcation des terres indigènes. Son altération consisterait essentiellement en l'introduction du principe de l'enquête contradictoire (*princípio do contraditório*), une mesure rendue obligatoire pour tous les processus administratifs par l'article 5, paragraphe 55, de l'actuelle Constitution Fédérale (Santilli 1995a). Ainsi, après identification par la FUNAI, les limites proposées pour la terre indigène seraient publiées dans le Journal Officiel de l'Union et dans celui de l'État concerné. Les personnes ou entreprises s'estimant lésées par la proposition de délimitation de la Terre Indigène disposeraient, de la sorte, d'un délai de 90 jours pour recourir en justice contre elle. La FUNAI aurait alors 60 jours pour accepter, ou contester, les allégations des personnes ou entreprises contraires à la délimitation, puis la proposition de délimitation serait adressée au Ministère de la Justice qui aurait 30 jours pour ratifier ou contester la proposition élaborée par la FUNAI ou pour déterminer de nouvelles mesures (Santilli 1995a). L'introduction de ce principe dans la procédure administrative de démarcation devrait, selon le Ministre de la Justice, éviter, dans le futur, toute contestation possible de la démarcation ou de l'homologation de terres indigènes, comme cela est actuellement le cas pour la réserve Sete Cerro par l'entreprise d'élevage *Sattin Ltda.*

Comme le note Santilli (1995b) ce n'est pas l'introduction du principe de l'enquête contradictoire qui est préoccupante en elle-même — elle devrait permettre de mieux mettre en lumière les pressions politiques et économiques qui s'exercent dans les cabinets des Ministères — c'est plutôt le fait que ce principe serait appliqué

rétroactivement, rouvrant ainsi le débat sur les limites de terres indigènes interdites, délimitées, démarquées ou homologuées au cours des gouvernements antérieurs. Car, selon le Ministre de la Justice, il ne saurait y avoir un traitement différencié pour les terres à quelque étape de régularisation foncière qu'elles soient³ et les terres indigènes sans aucune forme de protection légale. Toutefois, les territoires indigènes déjà enregistrés au Service du Patrimoine de l'Union (SPU) et au cadastre des immeubles (*cartório*), par le fait de constituer, sur le plan juridique, un fait consommé, échapperaient, théoriquement, à l'altération du Décret n° 22/91, ce qui serait le cas de 191 terres indigènes (*cf.* tableau).

168 terres indigènes seraient donc revues en cas d'approbation de la proposition d'altération du décret pré-cité :

Situation juridique	nombre	superficie	% *
<i>Sans protection</i>	90	—	—
<i>Interdites</i>	10	5.243.406 ha.	5,62
<i>Identifiées</i>	53	15.160.185 ha.	16,24
<i>Délimitées</i>	70	13.998.025 ha.	15
<i>Démarquées</i>	35	6.989.661 ha.	7,49
<i>Homologuées</i>	75	15.606.466 ha.	16,71
<i>Enregistrées</i>	191	36.343.124 ha.	38,94
<i>Total</i>	523	93.340.867 ha.	100,00

* relatif au total des terres sous processus administratif

Situation juridique des terres indigènes (06/06/95) (source : Santilli 1995b).

Il est bien évident que si cette proposition de loi est approuvée par le gouvernement Cardoso elle provoquera une augmentation des conflits entre Indiens et Blancs et retardera, encore plus, le processus de régularisation foncière des territoires indigènes. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici que tant le Statut de l'Indien (Loi 6.001/73, art. 65) que la Constitution Fédérale de 1988 (Art. 67 des Dispositions Transitoires) avaient stipulé un délai de 5 ans pour la démarcation de tous les territoires indigènes du pays. Or, selon des données récentes de la FUNAI (juin 1995), 90 terres indigènes se trouveraient encore sans aucune forme de protection légale. Dans un tel contexte, dénonce le CIMI :

« qui aurait pu imaginer qu'après ne pas avoir respecté deux délais légaux de cinq ans imposés par la loi pour la démarcation des territoires indigènes (...) le gouvernement aurait l'audace de proposer la révision de ce qui a déjà été fait en raison d'une interprétation juridique douteuse ? » (CIMI 1995b).

Reste à savoir si l'altération du Décret n° 22/91 proposée par Nelson Jobim vise réellement à rectifier un prétendu vice constitutionnel ou plutôt à forcer une réduction des territoires indigènes (Santilli 1995b). Plusieurs éléments nous

permettent de pencher en faveur de la seconde hypothèse. En premier lieu, l'argument du vice constitutionnel est contesté par le propre Ministère Public Fédéral brésilien dont l'une des attributions essentielles est, justement, de vérifier la constitutionnalité des décrets, des articles et des textes de loi. En effet, contrairement aux allégations du N. Jobim, le Décret n° 22/91 permettrait, selon le Procureur de la République Antunes (1995 : 18-19), la manifestation des intérêts contraires à la démarcation d'une terre indigène à différents moments du processus administratif de régularisation foncière (cf. note 2). Ainsi, il prévoit non seulement la publication du rapport qui caractérise la terre indigène à démarquer dans le Journal Officiel de l'Union (art. 2, § 7), mais il permet aussi la consultation des administrations et des entités civiles dans un délai de 30 jours à partir de la publication du rapport (art. 2, § 8). En outre, la terre indigène démarquée dépend encore de l'homologation, par le Président de la République, qui a « la fonction de réaliser un dernier contrôle de la légalité à l'intérieur du Pouvoir Exécutif » (*ibid.*).

En second lieu, si la proposition d'altération du Décret n° 22/91 prétend résoudre une situation inconstitutionnelle, elle ne devrait, théoriquement, s'appliquer qu'aux territoires indigènes démarqués et/ou homologués depuis l'édiction de ce décret en février 1991 et non sur ceux — la majorité — qui l'ont été sous des gouvernements précédents et, surtout, selon une loi antérieure.

Enfin, le contexte politique dans lequel survient cette proposition d'altération nous permet de pencher pour la seconde hypothèse. En effet, plusieurs projets de loi et/ou propositions d'amendement de l'actuelle Constitution Fédérale, qui constituent de graves menaces pour les droits territoriaux des Indiens, sont actuellement en cours d'analyse par la Chambre des Députés et le Sénat. Ainsi, une proposition d'amendement de la Constitution Fédérale (PEC n° 69/95) élaborée par le député Antônio Feijão de l'État d'Amapá prétend réduire la superficie des territoires indigènes à 50 % maximum de celle des États, réévaluer la superficie des terres déjà démarquées, soumettre la démarcation des territoires indigènes à une loi complémentaire et, enfin, placer l'administration de ces derniers sous la responsabilité des États et des municipes (Gaiger 1995).

Pire encore, une autre proposition d'amendement présentée par le député de l'État du Pará, Nicias Ribeiro, vise, en premier lieu, à interdire la démarcation de tous les territoires indigènes localisés en région frontalière pour des raisons « de sécurité nationale » et, en second lieu, à transférer de l'Exécutif au Législatif la responsabilité de la démarcation des territoires indigènes, favorisant, de la sorte, les forces anti-indigènes qui représentent une majorité au Congrès National (CIMI 1995c). Par ailleurs, un projet de loi (n° 4.420/94), élaboré par l'Exécutif et actuellement en cours d'analyse par la Commission de Défense Nationale de la Chambre des Députés, soumet la démarcation des territoires indigènes localisés en région frontalière à l'approbation du Secrétariat des Questions Stratégiques (SAE), organe consultatif de la Présidence de la République pour les questions relatives à la souveraineté nationale et auquel appartiennent, entre autres, les Ministres militaires (Aéronautique, Armée de Terre et Marine). De l'approbation de la SAE dépendraient également l'installation d'entreprises de radio et de télécommunication, les concessions de terres à l'étranger, l'implantation et les activités des missions religieuses brésiliennes ou étrangères ainsi que celles des ONG.

« Par cette proposition, le gouvernement affirme clairement que la démarcation des territoires indigènes, les activités de l'Église catholique et celles des entités indigénistes ou de préservation de l'environnement constituent des menaces pour la souveraineté nationale (...) et pour l'État démocratique. Car seuls ces motifs justifient l'activité de la SAE selon l'article 91 de la Constitution Fédérale » (Damasceno 1995).

Enfin, un projet de loi présenté par le sénateur César Dias de l'État de Roraima prévoit la révision de la démarcation de tous les territoires indigènes frontaliers et également à déléguer le pouvoir de décision sur les démarcations des terres indigènes de l'Exécutif au Congrès National (CCPY 1995 : 2). Dans le même temps, députés et sénateurs des États amazoniens ont constitué, au Congrès National, un *lobby — o Bloco amazônico*. L'un de ses membres, Elton Rohnelt, propriétaire de *garimpo*, ex-secrétaire de l'environnement de l'État de Roraima et actuel député fédéral, veut modifier l'article 20 de la Constitution Fédérale pour transférer la responsabilité sur les ressources hydrologiques, les ressources minières du sous-sol ainsi que sur les réserves indigènes du Gouvernement Fédéral aux États. Selon lui,

« Il existe un intérêt international en faveur de l'expansion des réserves indigènes car si l'exploitation de tout le potentiel minier de l'État [Roraima] était possible, cela entraînerait une chute du prix de l'or et de la cassitérite dans le monde entier » (CCPY 1995 : 2).

Il est évident que si ces projets de loi et/ou propositions d'amendement de la Constitution Fédérale sont approuvés par la Chambre des Députés, le Sénat et par le Président Fernando Henrique Cardoso, ils lèseront gravement les droits territoriaux des Indiens et serviront les intérêts non-Indiens soucieux d'exploiter les richesses naturelles de leurs territoires ainsi que les militaires, hostiles à la démarcation des terres indigènes en région frontalière pour des raisons de sécurité nationale.

Violence contre les Indiens

Au moment où les territoires indigènes courent le risque d'être revus, d'autres menaces pèsent sur les Indiens. On se souvient (*cf.* Buchillet 1994 : 246-247) des graves conflits entre Indiens, orpailleurs et policiers militaires qui avaient eu lieu l'année dernière dans la réserve indigène Raposa/Serra do Sol (État de Roraima). Les Indiens, voulant empêcher l'approvisionnement en marchandises et en combustible des chercheurs d'or, avaient été confrontés à la violence policière. Cette année, ils se sont heurtés à une autre forme de spoliation de leur territoire.

Le gouverneur de l'État de Roraima, Neudo Campos, voulant faire construire à n'importe quel prix une usine hydro-électrique sur la rivière Cotingo à l'intérieur de la Terre Indigène Raposa/Serra do Sol ordonna, en janvier dernier, l'invasion de la région par des policiers militaires. Ceux-ci détruisirent les équipements de radio de la FUNAI et les maisons de la communauté indigène Carapuru II, proche des travaux de construction du barrage, et brûlèrent les cultures des Indiens. L'invasion policière avait pour but d'intimider les Makuxi qui s'opposaient à la construction de l'usine hydro-électrique à l'intérieur de leur réserve délimitée en mai 1993 par un arrêté de la FUNAI. Or la construction de cette usine est illégale pour

diverses raisons. En premier lieu, s'agissant d'une réserve indigène, elle dépend obligatoirement de l'autorisation du Congrès National et de la consultation des communautés indigènes qui en seront affectées⁴. Le propre Département National des Eaux et de l'Énergie Électrique (DNAEE), du Ministère des Mines et Énergie, soumit, d'ailleurs, l'octroi d'une concession sur la rivière Cotingo à la Compagnie Énergétique de Roraima (CER), qui effectue les travaux de construction, justement à cette exigence constitutionnelle, frustrant, de cette manière, les attentes du Gouverneur de l'État de Roraima qui voulait ignorer l'existence de la réserve indienne et violer les déterminations constitutionnelles (ABA 1995).

Pire encore : l'étude de l'impact environnemental (IEA) de la construction du barrage a été contestée, en audience publique, par des spécialistes de l'Institut National de Recherches en Amazonie (INPA) qui soulignèrent un faisceau d'irrégularités techniques. Enfin, la propre compagnie énergétique nationale ELETROBRÁS déconseilla la construction de l'usine hydro-électrique sur la rivière Cotingo, insistant sur la nécessité de l'autorisation du Congrès National, de la discussion avec les communautés indigènes de la construction de l'usine et de son impact (social, sur le milieu ambiant), considérant, enfin, que « l'étude de la viabilité sociale et sur l'environnement [du projet de construction] n'est pas acceptable sous sa forme actuelle » (ABA 1995).

Alors que le gouvernement brésilien est en train d'instaurer des négociations avec le gouvernement du Venezuela pour l'approvisionnement en énergie électrique de l'État de Roraima et de la ville de Manaus par le complexe hydro-électrique de Guri, qui disposerait de conditions techniques et commerciales bien supérieures à celles offertes par la CER, on est en droit de s'interroger sur ce qui motive réellement le gouvernement de Roraima à faire construire à n'importe quel prix, y compris en faisant appel à la répression policière, une usine hydro-électrique sur la rivière Cotingo (ABA 1995). Il semblerait, de fait, que l'actuel gouverneur Neudo Campos et son prédécesseur Ottomar Pinto, qui se caractérisa dans le passé par son attitude franchement anti-indigéniste, veulent former un consortium composé d'entreprises d'État et privées — dont l'entreprise minière Paranapanema notamment connue pour ses implications dans l'invasion et la spoliation de nombreux territoires indigènes — pour la construction de cette usine à l'intérieur de la réserve indigène (ABA 1995).

Fin janvier, le DNAEE décida d'envoyer une équipe pour contrôler l'action de la CER dans la région pendant que la *Procuradoria Geral da República* entamait, le 2 février, une action en justice contre la CER et le Gouvernement de Roraima, demandant l'arrêt immédiat des travaux de construction de l'usine, la sortie de la CER de la réserve indigène et le retrait des policiers militaires de la région jusqu'au jugement de l'action.

Malheureusement, cet épisode lamentable n'est pas le seul à déplorer dans l'histoire récente des populations indigènes brésiliennes. Ainsi, un communiqué du CIR daté du 17 avril dernier fait état de la mort de 2 200 Indiens Yanomami au cours des années 1987-1994 (soit 21 % de la population totale). Épidémies de paludisme comme conséquences de l'invasion de la région par les orpailleurs et violence des chercheurs d'or sont les principales causes des morts des Indiens citées par ce communiqué (CIR 1995). Mais cette situation sanitaire, déjà dramatique par

elle-même, risque de s'aggraver davantage. En effet, selon des informations de la FUNAI, 7 régions de *garimpo* clandestins seraient encore en activité à l'intérieur de la Terre Indigène Yanomami homologuée en 1992 par l'ex-Président de la République Fernando Collor de Mello, la population d'orpailleurs étant estimée à environ un millier de personnes (Albert s.d.). Et cela survient dans le contexte d'une paralysie progressive de toutes les activités d'assistance médicale dans cette région (*ibid.*).

Ailleurs, propriétaires terriens et politiciens régionaux usent de tous les moyens (milices privées, menaces de mort, assassinats, destruction des maisons et des cultures indigènes) pour s'opposer à la démarcation physique de plusieurs terres indigènes. Tel est le cas, entre autres, de la Terre Indigène Arara du Rio Branco (Mato Grosso), de celle des Krikati et des Guajá (Maranhão) ou de celle des Xucuru Kariri (Alagoas), pour n'en citer que quelques-unes. Elles font partie d'une liste de 12 terres indigènes dont la démarcation a été déterminée par des arrêtés ministériels il y a déjà, de cela, plus de deux ans (CIMI 1995a).

On ne peut qu'être inquiet face à la recrudescence de la violence contre les Indiens et à la direction que semble prendre la politique indigéniste du gouvernement Fernando Henrique Cardoso. Les gouvernements fédéraux se succèdent, mais les vieilles menaces sur les droits indigènes sont toujours les mêmes.

Paris, juin 1995

Dominique BUCHILLET,

(ORSTOM/Université de Paris X Nanterre)

NOTES

1. Une telle position du Ministre de la Justice est totalement inconstitutionnelle. En effet, le paragraphe 6 de l'article 231 de l'actuelle Constitution Fédérale stipule : « Les actes qui auraient pour objet l'occupation, la propriété et la possession des terres auxquelles a trait cet article [art. 231, § 1, *cf. infra*] ou l'exploitation des richesses naturelles du sol, des cours d'eau et des lacs qui s'y trouvent, sont nuls et nonavenus, ne produisant aucun effet légal, exception faite de ce qui concerne l'intérêt public de l'Union, selon ce que disposera une loi complémentaire, l'annulation et l'extinction de ces actes n'engendrant aucun droit à indemnisation ou à recours contre l'Union, excepté, selon les termes de la loi, les investissements découlant d'une occupation de bonne foi ».

2. Le Décret n° 22/91 viabilise les déterminations de la Constitution Fédérale sur les droits territoriaux des Indiens tels qu'ils sont définis par son article 231, § 1 : « Les terres traditionnellement occupées par les Indiens 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 nécessaires à leur bien-être et celles qui sont nécessaires à leur reproduction physique et culturelle selon leurs usages, coutumes et traditions ». Le Décret 22/91 définit la procédure administrative suivante pour la démarcation des territoires indigènes : a) identification de la terre indigène par un Groupe de Travail (GT), coordonné par un anthropologue, qui réalisera des études ethno-historiques, sociologiques, cartographiques et foncières (art. 2, § 1) ; b) participation du groupe indigène concerné à toutes les phases de la procédure (art. 2, § 3) ; c) consultation, par le GT, des administrations publiques fédérales, des États et municipales et des entités civiles au sujet de la terre indigène en cours d'étude (art. 2, § 5) ; d) publication, dans le Journal Officiel de l'Union, du rapport élaboré par le GT caractérisant la future terre indigène (art. 2, § 7) ; e) envoi de la proposition de délimitation au Ministre de la Justice qui pourra solliciter des informations complémentaires aux administrations et entités civiles nommées dans le paragraphe 5 dans un délai de 30 jours (art. 2, § 8) ; f) déclaration, à travers un arrêté, par le Ministre de la Justice, des limites de la terre indigène (art. 2, § 9) ; g) possibilité de réexamen de la proposition de