

La politique indigéniste de la "Nouvelle République"

INSTITUTO SO. JAMBIENTAL

data 22 / 06 / 88

cod E4D00043

1.1. Projet "Calha Norte" (PCN) : une spoliation des territoires indigènes institutionnalisée par la Nouvelle République.

Le Projet de développement du nord-amazonien "Calha Norte" (l'un des programmes régionaux du Premier Plan de Développement de l'Amazonie de la Nouvelle République (I PDA/NR 1986-1989) (1) élaboré par la Surintendance du Développement de l'Amazonie (SUDAM)) que nous annonçons dans le JSA (1986:232), concerne la région qui s'étend le long de la frontière avec 6 pays (Pérou, Colombie, Vénézuéla, Guyana, Surinam et Guyane française). Le PCN a été élaboré secrètement (2) par un groupe de travail interministériel (GTI) constitué de membres des Ministères des Relations Extérieures, de l'Intérieur, du Conseil de Sécurité Nationale (CNS) sous la coordination du Secrétariat à la Planification de la Présidence de la République. Ce GTI, destiné à élaborer "un plan d'action gouvernemental pour la région située au nord de l'Amazonne et du Solimões" visant au développement économique et au renforcement de la sécurité nationale, a été créé à la suite d'une exposition des motifs (n° 018/85 du 19/06/85) adressée à la Présidence de la République par le Conseil de Sécurité Nationale. Son secrétaire général (et chef de cabinet du Président Sarney), le général Bayma Denys, y faisait état de la fragilité de cette région - "pratiquement inexplorée" et principalement habitée par des groupes indigènes - et de la difficulté à l'intégrer au territoire national "en raison des grandes contraintes imposées par le milieu ambiant".

L'instabilité politique de certains pays limitrophes (le Surinam et la Guyana "sensibles à l'influence de l'idéologie marxiste"), la possibilité d'un conflit frontalier entre le Vénézuéla et la Guyana (sur la "question de l'Essequibo") pouvant impliquer le Brésil, l'augmentation de la présence étrangère le long des frontières nationales, la guérilla en Colombie, l'existence d'activités "contraires à l'intérêt national" (trafic d'armes et de drogue, contrebande de minerais et pierres précieuses; "crime organisé" (A Critica, 21/05/87)), les nombreux conflits entre Indiens, chercheurs d'or et entreprises minières en différents points de la région, sont les principales justifications données à la nécessité d'implanter le PCN. Il s'agit, avec ce projet, d'occuper de manière rationnelle les vides de l'Amazonie", "d'augmenter la pré-

sence brésilienne le long des frontières", et de les "transformer en des lieux susceptibles d'attirer colons et entrepreneurs des réseaux traditionnels d'immigration afin d'y augmenter la circulation économique des richesses" (Porantim, 1986:90:4). Le PCN affectera la survie d'une cinquantaine d'ethnies indigènes (des 196 actuellement répertoriées, soit environ 57.000 Indiens, cf. tableau), la plupart d'entre elles binationales, en différentes phases de contact avec la société nationale et dont les territoires (3) en partie spoliés par des projets de construction de routes, usines hydroélectriques, l'invasion de chercheurs d'or et d'entreprises minières, etc. se répartissent dans les Etats d'Amazonas, Pará, et les Territoires Fédéraux de l'Amapá et du Roraima.

Dans cette région (qui représente 14% du territoire national et 24% de celui de l'Amazonie légale (4)), le PCN identifie trois zones (frontalière, interfluviale et riveraine). A l'intérieur de la première, considérée comme prioritaire, le PCN différencie six "zones préférentielles d'action" :

- Région des Indiens Yanomami au nord-ouest du Territoire Fédéral du Roraima et au nord de l'état d'Amazonas, le long de la frontière avec le Venezuela. Les groupes Yanomami sont les seuls à être nominale-ment cités dans le texte du projet. Cet intérêt spécial est justifié par la préoccupation du CNS devant la création éventuelle d'un état Yanomami pouvant représenter "une menace pour l'intégrité territoriale du pays" (PCN 1985:4-5).

- Région du Alto Rio Negro, au nord-ouest de l'Amazonie, près de la frontière avec le Venezuela et la Colombie, sélectionnée en raison de l'existence de trafic de drogue, contrebande d'armes, de minerais et de pierres précieuses.

- Région nord et est du Roraima, le long de la frontière avec le Venezuela et la Guyana, identifiée en raison de sa proximité avec une région de conflit frontalier (Guyana/Venezuela) (ibid.: 6).

- Région du haut Solimões et haut Traira, le long de la frontière avec le Pérou : existence de conflits entre Indiens, chercheurs d'or et entreprises minières, de contrebande d'armes et trafic de drogue.

Etat	A.I.*	Tribu	Pop.	Situation	Ext./ha
AM	Evare I	Tikuna	8000	identifiée	16,300
AM	Evare II	Tikuna	1230	identifiée	165,000
AM	Tikuna Feijoal	Tikuna	905	délimitée	46,200
AM	Lauro Sodre	Tikuna	323	identifiée	49,000
AM	São Leopoldo	Tikuna	377	délimitée	55,000
AM	Betânia	Tikuna	1387	identifiée	121,000
AM	Bom Intento	Tikuna	133	délimitée	700
AM	São Antonio	Tikuna	202	délimitée	1,450
AM	Porto Espiritual	Tikuna	146	identifiée	3,550
AM	Umariçu	Tikuna	2810	identifiée	1,900
AM	Cubate	Baniwa/Kuripako/Warekena/Wa/KU	-	identifiée	1,023000
AM	Içana-Aiari	Baniwa/Kuripako/Wa/KU/D/PT/TK/Ka/PT/Maku	-	délimitée	896,000
AM	Içana-Xié	Baniwa/Warekena/Bare	-	identifiée	480,000
AM	Iauarete	Tk/D/PT/KU/Wa/TY/Ara/Ka/Tar/Maku*	3919	identifiée	990,000
AM	Taracua/Uaupés	Tk/D/Tar, /PT/Wa/KU/TY/Ara/Ka/Maku*	1106	identifiée	1,616000
AM	Pari-Cachoeira	Tk/D/TY/BS/BR/Kar/MT/Maku*	2619	délimitée	1,418000
RR	PQ, Yanomami	Yanomami/Yekwana/Bore	9000	interdite	9,149000
RR	Waiwai	Waiwai/Karafayana	172	identifiée	330,000
RR	Ananas	Makuxi	90	démarquée	1,769
RR	Aningal	Makuxi	115	démarquée	7,627
RR	Cajueiro	Makuxi	85	démarquée	4,304
RR	Mangueira	Makuxi	433	démarquée	4,064
RR	Duro	Makuxi	80	démarquée	13,573
RR	Ponta da Serra	Makuxi	165	démarquée	15,597
RR	Santa Ines	Makuxi	126	démarquée	29,698
RR	Sucuba	Makuxi	130	démarquée	5,983
RR	Raposa/Serra do Sol	Makuxi	9186	identifiée	2,000000
RR	Araca	Makuxi	280	démarquée	50,018
RR	Bom Jesus	Makuxi	31	délimitée	1,313
RR	Boqueirão	Makuxi/Wapixana	413	délimitée	13,950
RR	Raimundão	Makuxi	554	délimitée	4,300
RR	Muriruh	Makuxi	-	en attente	-
RR	São Marcos	Makuxi/Wapixana/Taurepang	904	démarquée	653,949
RR	Anta	Wapixana	102	délimitée	2,550
RR	Canauanim	Wapixana	230	délimitée	6,324
RR	Jacamim	Wapixana	207	délimitée	107,000
RR	Malacacheta	Wapixana	280	délimitée	16,150
RR	Manoa/Pium	Wapixana	500	démarquée	43,337
RR	Pium	Wapixana	158	délimitée	3,180
RR	Serra da Moça	Wapixana	380	démarquée	12,500
RR	Taba Lascada	Wapixana	210	délimitée	7,000
RR	Truaru	Wapixana	116	délimitée	6,640
RR	Barata/Livramento	Wapixana/Makuxi	367	délimitée	18,830
RR	Jaboti	Wapixana/Makuxi	78	délimitée	8,000
RR	Recanto da Saudade	Wapixana/Makuxi	175	identifiée	1,375
AP	Galibi	Galibi	71	régularisée	6,689
AP	Jumina	Galibi/Karipuna	78	identifiée	24,000

PA/RR	Karafawya	Waiwai-Karajawya	-	en attente	-
AP	Vila nova de Taparabu	Karipuna	40	en attente	-
PA	Uaça	Palikur/Karipuna/Galibi de Uaça	2370	démarquée	434,660
AP	Waiãpi	Waiãpi	278	identifiée	543,000
PA/AM	Tumucumaque	Waiãpi/Wayana-Aparai/Tiriyo/ Kaxuyana/Akurio	-	réservée	2,700,000
PA	Rio Paru do Leste	Wayana-Aparai	-	identifiée	1,182,800

Lista des groupes indigènes affectés par le projet "Calha Norte".

Lista des abréviations :

- A.I. : Aire indigène
- TK = Tukano - D = Desana - TY = Tuyuka - PT = Piratapuo - MT = Miriti-Tapuo - Ara = Arapaço -
- BR = Bara - BS = Barasana - Wa = Wanano - KU = Kubeo - Ka = Karapana -
- Tar = Tariano,

- Région de Tumucumaque au nord de l'état du Pará, le long de la frontière avec le Surinam : danger "d'infiltration marxiste" (ibid.)

- Région au nord du territoire de l'Amapá, le long de la frontière avec la Guyane française : ampleur du programme spatial français. Les quatre premières régions ainsi définies sont considérées comme "prioritaires", chacune étant susceptible de fournir le cadre à un "programme spécial" dont les principales lignes d'intervention sont les suivantes : augmentation de la présence brésilienne le long des frontières, implantation de pôles de développement économique, accroissement des relations bilatérales (particulièrement commerciales) avec les pays limitrophes, intensification de l'action de la FUNAI auprès des populations indigènes directement affectées par le PCN, restauration et/ou augmentation du bornage frontalier, ampliation de l'infrastructure routière, accroissement de la production énergétique (usines hydroélectriques), augmentation des services sociaux de base.

Cette occupation des frontières est initiée par un important déploiement de contingents militaires (8 "pelotons spéciaux des frontières de 360 à 1000 hommes selon les sources) pour en renforcer la vigilance ; de fonctionnaires de la FUNAI et de représentants de différents ministères en des points stratégiques de la région. Ceci impliquant la construction et/ou restauration d'aéroports et pistes d'atterrissages, établissements militaires, et la mise sur pied de toute une infrastructure de base nécessaire aux développements ultérieurs du programme.

L'occupation frontalière prévue est plus économique que proprement militaire ainsi que le soulignait récemment le colonel Esteves, attaché de presse du Ministère de l'Aéronautique (Diário do Amazonas, 15/01/87) en reconnaissant que 360 hommes ne peuvent assurer la défense d'une zone frontalière longue de 6500 km. Les "pelotons de frontière" serviront, ainsi, de pôles d'attraction et de "vivification" économique contribuant à la sécurité et au développement de la région. L'occupation militaire de la frontière nord est vue comme le moteur d'un processus de colonisation : selon Moreira Lima, Ministre de l'Aéronautique, "l'installation de pelotons de frontière entraînera, de manière naturelle, la formation de noyaux de population (...) conduisant à la formation de petites

viles" (O Liberal, 31/07/87). Pour cette deuxième phase de densification économique de la région, qui doit se faire selon les directives générales définies par le I PDA/NR 86-89, le CNS créa, début 1987, le projet "Municipes de la région frontalière" destiné à accompagner le processus effectif d'occupation et de développement économique dans les différents municipes affectés par le PCN (A Noticia, 10/02/87).

Le projet annonce, en relation à la question indigène, une redéfinition de la politique indigéniste "plus appropriée à la région" mais donne peu d'indices sur ce que cela signifie concrètement. Les réunions réalisées entre le Conseil Indigéniste Missionnaire (CIMI) et certains membres du gouvernement, dont des représentants du CNS, fin 86 et début 87 ont, par la suite, permis de préciser les positions du CNS qui entend mener la politique indigéniste de la Nouvelle République dans cette région, en particulier, sur la question des droits territoriaux des Indiens (cf. infra), au mépris des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur. Il s'agit, en fait, de rendre compatibles "la politique indigéniste et les critères de sécurité nationale" en organisant une spoliation institutionnalisée des terres indigènes.

Bien que le projet reconnaisse la nécessité d'assurer aux communautés indiennes "la préservation, délimitation et démarcation de leurs terres (pp. 32-33) et tout en se recommandant du I PDA/NR (dont il est l'un des sous-projets régionaux) qui insiste, entre autres (5), sur la nécessité de démarquer et régulariser les territoires indigènes "en conformité avec les limites territoriales revendiquées par les nations indigènes" (SUDAM, 1986:57), la position du CNS vis-à-vis des territoires indigènes peut être résumée en deux points principaux : 1) non-démarcation de territoires indigènes sous forme de Réserves et de Parcs indigènes dans les zones frontalières et création, en leur lieu, de Colonies agricoles indigènes; 2) altération des critères de définition des territoires indigènes situés hors des frontières visant à leur réduction.

1) Les territoires indigènes localisés dans une bande de 150 kms de largeur le long des frontières, considérée "zone de sécurité nationale", ne seront pas démarqués pour plusieurs raisons : d'une part, il serait

nécessaire d'y "garantir le libre transit des troupes (...), ce qui serait impossible sur des réserves indigènes" (réunion CIMI/gouvernement, 26/01/87) et, d'autre part, ces réserves constitueraient une menace pour l'intégrité territoriale du pays. Ce point de vue peut être compris sous deux angles différents également présents dans les préoccupations du CNS. En premier lieu, les Indiens, de par leur faible importance démographique, ne pourraient suffire à garantir la sécurité nationale aux frontières. En second lieu, les ethnies binationales pourraient, au contraire, menacer le territoire national en revendiquant leur autonomie (cf. le cas Yanomami déjà évoqué).

Le CNS propose donc la transformation des terres indiennes en colonies agricoles indigènes, seule forme acceptable, selon lui, de régularisation foncière en zone de frontières (6). La première colonie agricole du pays devrait être implantée, malgré l'opposition des Indiens Tukano (cf. p. 21), dans le territoire indigène de Pari-Cachoeira (région du Alto Rio Negro, état d'Amazonas), scène récente de conflits entre Indiens, entreprises minières et chercheurs d'or. L'implantation de ces colonies sera précédée d'une évaluation du potentiel économique (minier, agricole, extractiviste) de ces aires indigènes afin de déterminer "quel type de colon pourrait y être implanté" (Porantim, 1987:99:4). Ces colonies agricoles indigènes seront associées à des "réserves forestières" pour "répondre aux intérêts de préservation écologique". En fait, l'on sait que dans ces "réserves forestières" - dont la proposition a été également faite pour résoudre la question des terres Yanomami - des formes d'exploitation économique sont permises. On doit ainsi savoir que la FUNAI a signé, depuis peu, un accord général avec l'Institut brésilien de Développement forestier (IBDF) pour autoriser l'exploitation de bois et autres ressources naturelles dans les territoires indigènes. Elle serait, par ailleurs, en train d'étudier des modalités de réglementation juridique pour l'utilisation de la main-d'oeuvre indigène. La non-démarcation des territoires indigènes, leur transformation en colonie agricole et l'organisation d'une force de travail indigène ouvrent un processus de spoliation et d'exploitation destiné à provoquer une assimilation forcée des Indiens à la société et à l'économie régionale. Tel

est l'objectif des décisions du CNS, décisions parfaitement assumées, d'ailleurs, par la FUNAI, pourtant chargée par la législation en vigueur ("Statut de la FUNAI" ou loi 5.371/67, art. I § 1b) d'assumer la défense des droits et des intérêts indigènes, et notamment leurs droits territoriaux. Le Président de la FUNAI n'a t'il pas ainsi déclaré que les colonies agricoles permettront de garantir les territoires indigènes! (Folha de São Paulo, 27/01/87).

2) Le CNS prétend, également, restreindre l'extension des territoires indigènes en vertu de ce qu'il nomme des "critères raisonnables". Leur superficie serait ainsi calculée - non comme le stipule le "Statut de l'Indien" en fonction des "usages, coutumes et traditions" indigènes (art. 23) - mais en fonction du module rural régional actuellement en vigueur au Brésil, soit 100 ha. par famille. Par cette réduction drastique de leur extension, comme par leur transformation en colonie agricole, le CNS espère ainsi mettre à la disposition des colons et des investissements industriels potentiels des terres indigènes considérées comme "improductives".

Les ambitions du Projet "Calha Norte" rappellent étonnamment celles du gouvernement Médici (1969-1974) qui prétendait, par la construction de la route Transamazonienne, intégrer au reste du pays une région de 1.300.000 km² située le long de la frontière du Brésil avec 6 pays. La politique de traitement des terres indigènes adoptée par le CNS est non seulement d'entériner des projets économiques qui y sont prévus (construction de l'infrastructure routière, de lignes de transmission, d'usines hydroélectriques, exploitation minière, etc.) mais aussi de consulter les auteurs de ces invasions au cours du processus de régularisation foncière des territoires indigènes ainsi qu'on l'a constaté dans le cas des Indiens Waimiri-Atroari (Roraima) : l'extension de leur territoire, émanant d'une étude de la FUNAI, a été re-calculée sous le contrôle du CNS (7), en tenant compte des prétentions de la Paranapanema une entreprise minière nationale privée qui y est installée illégalement (8). Cette pratique d'enregistrement légal des invasions en territoire

indigène a d'ailleurs été inaugurée par le décret 88.118/83 (9) qui recommandait de prendre en compte, dans la définition des territoires indigènes, non seulement "le consensus historique sur l'antiquité de l'occupation" mais aussi "la présence de non-Indiens, la mise en valeur d'établissements et l'existence de projets officiels".

La nécessité "d'ouvrir un peu" le territoire Waimiri-Atroari n'a soulevé, d'ailleurs, aucune protestation de la part du Président de la FUNAI présent lors de ce partage des terres indiennes (Jornal de Brasília, 3/05/87). Une politique identique a régi les décisions concernant la régularisation foncière de deux des réserves des Tikuna (Amazonas), pourtant considérée comme prioritaire par le Président Sarney : comme dans le cas précédent, la décision prise consista à "ouvrir un peu" le territoire indigène de manière "à permettre aux paysans sans terre (posseiros) qui s'y trouvent déjà d'y rester et de favoriser à tout prix la pénétration d'éléments non-Indiens sous le prétexte que les Indiens sont incapables de préserver les frontières" (réunion CIMI/gouvernement 26/01/87).

On pourrait aussi citer le cas récent des Indiens Gavião (Pará) dont la réserve s'est trouvée réduite par son décret d'homologation, procédure tout à fait légale selon le Président de la FUNAI (réunion CIMI/gouvernement, 27/11/86). Enfin, le fait que la régularisation foncière de la réserve de Grande Dourados (Indiens Terena et Guarani), dans le sud du Mato Grosso, ne pose pas de problèmes aux yeux du CNS, s'agissant d'une aire "de taille raisonnable" (10), fournit un autre exemple des pratiques arbitraires et anticonstitutionnelles de régularisation foncière des terres indigènes du CNS, qu'elles soient, ou non, situées en zone frontalière.

Pour le CNS, les Indiens doivent participer activement au processus de développement régional ou, à tout le moins, ne pas y faire obstacle. C'est, en résumé, la teneur de la politique indigéniste de la "Nouvelle République". Ces nouvelles dispositions relatives à la régularisation foncière des territoires indigènes seraient, selon le général Bayma Denys, parfaitement assumées par "décision personnelle" du Président Sarney conscient de leur illégalité par rapport à l'article 198 de la

constitution fédérale de 1967 et au "Statut de l'Indien" (réunion CIMI/gouvernement, 26/01/1987). Cette décision a entravé le processus de démarcation et/ou d'homologation de nombreuses terres indigènes dont les dossiers étaient soumis à la signature de la Présidence de la République après avoir reçu un avis positif du groupe de travail interministériel chargé - depuis le décret 88.118/83 (cf. note 9) - de statuer sur la régularisation foncière des terres indigènes proposées par la FUNAI. Ainsi, de mai 1985 à décembre 1986, sur 85 dossiers approuvés par le groupe de travail, seulement 8 ont fait l'objet d'un décret d'homologation (1.818.371 ha.) et la prise en considération de 20 (4.527.371 ha.) serait suspendue s'agissant de territoires frontaliers (Porantim, 1987: 95:11). Malgré cela, le Président Sarney essaie de promouvoir son image médiatique en tant que "champion des démarcations des terres indigènes", et le Président de la FUNAI considère que le PCN ne peut qu'apporter de grands bénéfices aux populations indiennes permettant "d'augmenter l'assistance donnée aux Indiens qui habitent la zone de frontière" (FUNAI, mai 1986). En fait, l'examen du budget alloué à la FUNAI dans le cadre du PCN pour l'exercice 1986-89 montre que la somme attribuée pour la régularisation foncière des territoires indigènes, seule condition de survie des populations indigènes et principale prérogative de la FUNAI, est minime : elle ne représente que 12% du budget total (220 millions de cruzados), le reste étant destiné principalement à l'ampliation de l'infrastructure de base de la FUNAI (postes indigènes, aéroports, pistes d'atterrissage, etc.) (Carneiro da Cunha, Folha de São Paulo, 24/11/86).

Le Calha Norte équivaut, en réalité, ni plus ni moins qu'à une libération des territoires indigènes pour l'implantation de grands projets économiques visant au développement des investissements privés et ce, au détriment des populations indigènes.

L'Eglise, les entités indigénistes et les organisations indigènes ont dénoncé vivement l'inconstitutionnalité du PCN et les dangers de détribalisation et d'assimilation forcée des Indiens qu'il entraînera inéluctablement. Le CIMI a organisé plusieurs réunions avec des membres du gouvernement pour tenter non seulement d'éclaircir les ramifications encore mal connues du projet mais encore de discuter de ses conséquences

catastrophiques pour la survie physique et culturelle des Indiens (réunions CIMI/gouvernement des 27/11/86 et 26/01/87). Les représentants du gouvernement se sont montré tout à fait irréductibles sur les dispositions du PCN se limitant à évoquer les bienfaits de ces mesures qui "n'interfèrent pas dans l'identité et l'autonomie des nations indigènes qui habitent" la région nord-amazonienne (selon Dante de Oliveira, le Ministre de la Réforme Agraire, cf. O Liberal, 15/7/87) et amélioreront les conditions de vie des populations de la région tout en assurant la défense de la frontière nord du Brésil. En mai 1987, Le Président Sarney donnait explicitement son appui au Projet Calha Norte en visitant les installations militaires de la région du Alto Rio Negro (c'est la première fois qu'un chef d'état visitait cette partie du territoire) déclarant, soulignant ainsi la liaison étroite du Calha Norte avec la richesse minière de la région : "Qui possède l'Amazonie ne peut craindre le futur" (O Liberal, 8/06/87). Parallèlement, la presse se fit l'écho d'accusations dirigées contre les "faux défenseurs des Indiens" (en particulier, le CIMI) qui voudraient maintenir les Indiens "dans des vitrines", les empêcher de participer aux bénéfices de l'exploitation des richesses minières de leurs territoires et les maintenir ainsi dans la pauvreté (cf. infra).

1.2. *Prospection minière et territoires indigènes.*

La commission d'enquête, constituée de fonctionnaires de la FUNAI et du Département de Production Minière (DNPM), créée pour vérifier, dans un délai de 90 jours, l'exactitude des accusations du CEDI/CONAGE d'octroi illégal, par le DNPM, de permis de prospection et d'exploitation minières dans les territoires indigènes (11), n'a toujours pas rendu publics les résultats de son enquête. Néanmoins, depuis cette date, aucune autorisation de prospection ou concession en territoire indigène n'a plus été concédée par le DNPM, ainsi que s'y était engagé le Ministre des Mines et Energies (dont dépend le DNPM).

Cependant, en mai 1987, le Président de la FUNAI et le Directeur général du DNPM signaient un arrêté d'application (n°1/87 du 18/05/87) du décret 88.895/83 du Général Figueiredo, ceci malgré l'engagement du

Ministre d'attendre la fin des travaux de l'Assemblée Nationale Constituante chargée d'élaborer la Constitution de la Nouvelle République et donc de statuer sur les droits indiens et la politique minière du pays. Cet accord, prétextant "la prise de conscience des Indiens de la richesse minière de leur territoire" et leur "juste revendication d'en être les bénéficiaires comme cela arrive dans n'importe quelle région détenue par des Blancs" (Journal da FUNAI, 1987:2:8), autorise, en fait, la prospection et l'exploitation minière mécanisée dans les territoires indigènes à des entreprises d'état ("intégrant l'administration fédérale") et, exceptionnellement, après décision de la FUNAI et du DNPM, à des compagnies privées ayant capacité de "fonctionner comme entreprise minière". Ces autorisations - émises sous la forme de contrats entre les entreprises minières intéressées et la FUNAI précisant les "formes d'indemnisation des communautés indiennes" et "toutes autres conditions qui répondent aux intérêts et aux droits indigènes"--devront seulement se voir délivrées avec le consentement des groupes intéressés, dans la mesure où elles ne risquent pas de compromettre leur bien-être et uniquement "sur des terres indigènes démarquées ou, au moins, identifiées par des actes formels". La prospection/exploitation minière ne serait ainsi pas autorisée sur le territoire des groupes en phase d'attraction ou récemment contactés. Dans le cas où ces autorisations affecteraient des territoires indigènes définis par décret présidentiel mais non encore démarqués, l'entreprise minière devra se charger de la démarcation de la zone d'accès aux sites miniers. Les communautés indigènes recevront, à travers la FUNAI, une indemnisation dont la valeur sera déterminée dans le contrat signé entre la FUNAI et la compagnie minière intéressée, cette somme devant être destinée à l'implantation de projets d'assistance technique, sanitaire et autres. La FUNAI se voit confiée également, dans cet arrêté, la responsabilité du contrôle des travaux de prospection et d'exploitation minières et se réserve le droit de suspendre les autorisations concédées à une entreprise en cas d'irrégularités.

Cet arrêté, selon le Président de la FUNAI, constituera un fonds de ressources financières pour les Indiens et permettra, en donnant à des

entreprises minières "sérieuses" (sic) (cf. note 11) le monopole de la recherche et de l'exploitation "un contrôle plus rigoureux des activités permises. Les compagnies minières sont des entités juridiques plus facilement contrôlables que des milliers de mineurs clandestins ..." (Jornal da FUNAI 1987:2:8).

Cet accord a aussitôt été condamné par les entités indigénistes qui dénonçèrent son illégalité dans la mesure où il s'appuie sur un décret (n° 88.895/83) dont la constitutionnalité est actuellement soumise au jugement du Tribunal Suprême Fédéral. Plus grave encore : la signature de cet arrêté survient dans la période particulièrement critique de l'élaboration et de la discussion de l'avant-projet de la nouvelle Constitution, et l'on peut craindre de sérieuses pressions de la part d'intérêts privés et de groupes politiques sur les membres de l'Assemblée Nationale Constituyente (ANC).

Renouvelant sa détermination d'attendre l'élaboration de la nouvelle Constitution pour décider de la politique minière du pays dans les territoires indigènes, le Ministre des Mines et Energies suspendait aussitôt l'arrêté de la FUNAI ce qui, théoriquement, empêche celle-ci de signer des contrats avec des compagnies minières. Au cours d'une réunion organisée avec plusieurs leaders Tukano venus lui apporter leur soutien, le Président de la FUNAI déclara que cet arrêté ne faisait que préciser le "Statut de l'Indien" (article 45) qui prévoit (en contradiction avec la Constitution de 1967) "l'exploitation du sous-sol par des tiers" alors que celle du sol est d'usage exclusif des Indiens (article 44) et stipule que la FUNAI et les communautés indigènes doivent être consultées avant la concession des permis, ce qui n'est jamais le cas. Rejetant les accusations selon lesquelles la signature d'un tel décret constitue une pression sur les membres de l'ANC il ajoute "le pays ne peut s'arrêter parce que les parlementaires élaborent la nouvelle Constitution. Nous avons déjà des lois qui doivent être respectées. Quand nous aurons une nouvelle Constitution, l'actuelle législation pourra être substituée. Mais pour le moment, nous devons affronter la réalité qui est qu'il faut respecter l'intérêt légitime des Indiens de devenir les bénéficiaires des richesses de leurs territoires" (A_

Critica, 08/07/87).

1.3. *Les Droits territoriaux indigènes et la Nouvelle Constitution*

La proposition, présentée par l'Union des Nations Indigènes (UNI) au gouvernement, sur les formes de participation indigène aux élections à l'ANC fut refusée par celui-ci. Les Indiens ont donc été obligés de se présenter à ces élections à travers une affiliation à des partis politiques. Mais aucun de leurs représentants n'a été élu au Congrès National chargé d'élaborer la nouvelle Constitution.

La "Commission des notables", devenue par la suite "Commission provisoire des Etudes Constitutionnelles", créée par le défunt Président Tancredo Neves pour rédiger un avant-projet de la nouvelle Constitution brésilienne avait déjà émis, fin 1986, des propositions en régression par rapport à l'article 198 de l'actuelle Constitution (1967) qui réservait aux Indiens l'usufruit exclusif des richesses naturelles de leurs territoires, sol et sous-sol. On y prévoyait ainsi que les territoires indigènes pourraient se trouver exceptionnellement exploités "par privilège de l'Etat, s'ils recèlent des minerais d'intérêt national, déclarés comme tels pour chaque cas par le Congrès National et dans la mesure où il n'en existe pas de réserves connues et suffisantes pour la consommation interne, dans d'autres parties du territoire brésilien". Prospection et exploitation minières pourraient donc, dans ce cas, seulement être pratiquées par des entreprises d'état, uniquement sur des territoires indigènes démarqués et enregistrés au Service du Patrimoine de l'Union (SPU), et avec indemnisation des intéressés. Malgré cette restriction des droits indigènes d'un usufruit pourtant garanti depuis la législation coloniale portugaise jusqu'aux Constitutions nationales subséquentes (cf. Carneiro da Cunha, 1987:21-22) ce projet, considéré comme trop progressiste par certains membres du gouvernement, y compris par le propre Président de la Commission, fut rejeté.

Les travaux de l'Assemblée Constituante de la Nouvelle République (commencés en mars 1987 et fixés à une durée approximative de 200 jours) ont d'abord consisté à élaborer son règlement interne, les différentes

commissions et sous-commissions qui allaient la composer et les modalités de participation populaire (12). Deux principes ont été, à cet égard, retenus : celui des audiences publiques d'entités représentatives de différents segments de la société concernés par les problèmes traités et les "amendements des citoyens" centrés sur un sujet particulier, comprenant au minimum 30.000 signatures et endossés par trois associations. Cette phase est essentielle pour la discussion de l'avant-projet à la "Commission de systématisation" (cf. infra). Les membres de l'ANC ont, par contre, la possibilité de présenter, à tout moment, des amendements aux différents avant-projets proposés par les sous-commissions et commissions. La difficulté pour les associations et l'Eglise qui défendent les droits territoriaux indigènes, a été, au cours de cette phase d'élaboration des commissions et sous-commissions, d'identifier, parmi les élus au Congrès National, des députés qui se montrent sensibles à la question indigène et soient susceptibles de défendre les droits des Indiens, étant donné l'importance des enjeux économiques de la question indigène à l'ANC (droits territoriaux et exploitation minière). Huit commissions et 24 sous-commissions ont été constituées. Le problème Indien est particulièrement traité dans la "Sous-commission des Noirs, Populations indigènes et Personnes déficientes" intégrant la "Commission de l'Ordre social" chargée, entre autres, de garantir les droits des groupes ethniques et minoritaires. Mais d'autres commissions traitent également des questions touchant au problème indien comme la "Commission de l'Ordre économique" (propriété du sous-sol et réforme agraire), la "Commission de la Souveraineté et des Droits et Garanties de l'Homme et de la Femme" (souveraineté nationale et droits civils) et, enfin, la "Commission de systématisation", responsable de la rédaction du texte de la Constitution à partir des projets élaborés par chaque commission, texte qui sera finalement soumis au vote au Congrès National.

La Sous-commission des minorités est présidée par le député Ivo Lech du Parti du Mouvement Démocratique brésilien (PMDB) qui s'était mis à disposition des associations indigénistes; le rapporteur, Alceny Guerra du Parti du Front Libéral (PFL) serait, selon le CIMI, une personne "accessible". Le Président de la Commission de l'Ordre social (Edme

Tavares de Albuquerque du PFL) est un proche du général Figueiredo, ancien Président de la République et auteur du controversé décret 88.895/83 ouvrant les territoires indigènes à l'exploitation minière que nous avons déjà évoqué; le rapporteur est Almir Gabriel (PMDB), un libéral réformiste. Le Président de la Commission de systématisation est Afonso Arinos, déjà Président du groupe chargé par Tancredo Neves de rédiger l'avant-projet constitutionnel (cf. p. 12).

Peu après la publication du règlement interne de l'ANC, les députés eurent trente jours pour présenter des propositions.

Les associations indigénistes et indigènes organisèrent plusieurs réunions pour élaborer une proposition unitaire sur les droits des Indiens destinés à être entérinés dans la nouvelle Constitution. Le 22 avril 1987, 40 leaders indiens de diverses ethnies et des représentants des associations indigénistes divulgaient, au Congrès National, cette proposition en la faisant remettre à la Présidence de l'ANC par le député progressiste João Carlos Saboia (PMDB). Cette proposition aborde essentiellement, par choix stratégique, la question critique des droits territoriaux indigènes. Ses principaux points sont les suivants : inaliénabilité des terres indigènes réservées exclusivement à la possession permanente des Indiens; usufruit exclusif des richesses naturelles du sol, du sous-sol et des ressources halieutiques; reconnaissance légale des territoires indigènes indépendamment de tout acte de démarcation; protection et défense des droits et des intérêts indigènes assumées par le Ministère Public, considéré plus compétent et indépendant que la FUNAI (13). Cette proposition n'envisage pas des thèmes spécifiques comme le droit à la santé, à l'éducation, celui de la dimension pluri-ethnique du pays et du respect des langues minoritaires, chacun devant faire l'objet de propositions séparées.

Le 29 avril et le 4 mai, les associations indigénistes et indigènes défendaient, respectivement, cette proposition unitaire en audience publique à la Sous-commission des minorités, ainsi que le stipule l'article 14 du règlement interne de l'ANC.

le 7 mai, l'avocat du CIMI, Paulo Machado Guimarães, présentait à la Sous-commission des nationalités et de la souveraineté nationale la proposition de reconnaissance de la dimension pluriethnique et pluri-nationale du Brésil élaborée par le CIMI.

Le 25 mai, la Sous-commission des minorités remettait à la Commission de l'ordre social un rapport relatif aux droits indigènes élaboré à partir des différentes propositions et des amendements présentés par les membres de l'ANC au cours de cette première phase de travail. Le chapitre relatif aux communautés indigènes reprenait essentiellement les termes de la proposition unitaire, néanmoins il ouvrait une possibilité à l'exploitation minière dans les terres indiennes comme privilège de l'Etat, pour des minerais "d'intérêt national" en l'absence de toute réserve minière exploitable dans d'autres parties du pays et après consultation, pour chaque cas, des communautés indigènes et du Congrès National. Les Indiens devant percevoir une indemnisation sur les bénéfices de cette exploitation.

L'étape suivante des travaux de l'ANC : discussion et vote à la Commission de l'Ordre social de l'avant-projet élaboré à partir des rapports soumis par chaque sous-commission, était beaucoup plus délicate pour les Indiens. Mais, malgré les pressions des lobbies des latifundiaires et des entreprises minières, les termes du chapitre relatif aux droits indigènes élaboré par la Sous-commission des minorités ont été respectés. Cette proposition a été remise fin mai 1987 à la Commission de systématisation chargée d'élaborer l'avant-projet de la Constitution à partir des propositions de chaque commission. Le texte complet de la proposition de la Nouvelle Constitution, qui fut publié mi-juillet, consacre les mêmes droits aux Indiens sur leurs territoires. Considéré comme trop progressiste, il fut aussitôt critiqué et dénoncé par différents segments de la société.

Commença alors la phase d'élaboration des propositions d'amendement populaires à l'avant-projet constitutionnel ainsi que le stipule le règlement interne de l'ANC. L'UNI et le CIMI divulguèrent deux propositions d'amendement insistant sur "l'usufruit exclusif des richesses du sol et du sous-sol". Celle du CIMI inclut également la reconnaissance

du Brésil comme "République plurinationale" et des Nations indiennes comme ayant des "nationalités propres, distinctes entre elles et de la nationalité brésilienne". Elle considère, enfin, les Nations indigènes comme "personnes juridiques de droit public interne". Toutes les propositions d'amendement, qui doivent être défendues par un des membres signataires de la proposition, furent remises le 12 août au Président de l'ANC. La proposition du CIMI fut aussitôt dénoncée dans la presse par plusieurs hommes politiques qui l'interprétèrent comme une atteinte à la "souveraineté nationale".

Le 26 août, le rapporteur de la Commission de systématisation divulguait le premier projet substitutif de la Constitution. Ce projet, qui ne tient pas compte des propositions d'amendement populaires, celles-ci n'ayant pas encore été défendues, constitue un retrait énorme par rapport à ce qui avait été reconnu aux Indiens lors des discussions et votes des avant-projets par les commissions et sous-commissions : ainsi, il reconnaît seulement aux Indiens l'usufruit exclusif du sol de leur territoire et permet la prospection et l'exploitation de leurs territoires moyennant l'autorisation préalable du Congrès National et le consentement des communautés indigènes. Le rapporteur de la Commission de systématisation devra rédiger un second projet substitutif tenant compte, ou non, des amendements proposés par les citoyens et par les membres de l'ANC. Ce projet qui sera discuté et soumis au vote à l'ANC servira à la rédaction finale de la Constitution de la Nouvelle République qui ne devrait pas être prête avant la mi-décembre.

Peu après la remise formelle des propositions d'amendement populaires à la Présidence de l'ANC, la presse se fit l'écho de plusieurs accusations graves dirigées contre le Conseil Mondial des Eglises Chrétiennes et le CIMI (qui serait le représentant du Conseil Mondial des Eglises au Brésil) accusés de vouloir restreindre la souveraineté de l'Etat brésilien sur les terres indigènes et de s'opposer à leur exploitation minière pour leurs propres intérêts et celui des entreprises multinationales (voir surtout O Estado de São Paulo des 9-15 août et 30 août-3 septembre) (14) .

Suite à cette campagne de diffamation, qui a sans doute influencé le

rapporteur de la Commission de systématization lors de la rédaction du projet substitutif, l'on apprenait que la FUNAI, avec l'aide des militaires, s'employait à retirer les missionnaires et les médecins de la Commission pour la Création du Parque Yanomami (CCPY) du territoire des Indiens Yanomami après le meurtre de 4 d'entre eux par des chercheurs d'or dans la région de Couto Magalhães et qu'elle commençait à faire de même dans le territoire des Indiens Tukano !

Le projet substitutif évoque la possibilité de "déplacement des groupes indigènes de leurs terres" si "l'intérêt de la souveraineté nationale" l'exige. L'on ne peut que redouter, en raison du climat actuel très réceptif à ce genre de craintes (cf. préoccupation du CNS devant la création d'un état Yanomami "aux dépens des territoires brésilien et vénézuélien " et les dénonciations d'atteinte à la souveraineté nationale véhiculées par la presse ces dernières semaines) que cet argument soit utilisé contre les Indiens de façon à mettre les richesses minières de leurs territoires à la disposition des compagnies minières. Par l'ouverture des territoires indigènes à la colonisation et à l'exploitation minière, par la restriction des droits indigènes sur leur territoire, par l'intégration forcée des Indiens à la société nationale, "la Nouvelle République" semble promouvoir une politique indigéniste qui est bien éloignée du chemin de la démocratie!

Notes :

(1) : La région affectée par le PCN est considérée comme prioritaire dans le programme d'actions du IPDA/NR, s'agissant d'une zone pionnière susceptible d'occupation incontrôlée (I PDA/NR;1986;128).

(2) : Ce projet, élaboré fin 1985 sans consultation aucune des populations indigènes, des organisations indigénistes et des parlementaires, en droite ligne avec la politique des régimes militaires précédents, n'a été rendu public qu'en octobre 86 alors même que les travaux d'implantation de son infrastructure militaire avaient déjà commencé dans certaines régions (notamment dans la région du Alto Rio Negro). La volonté de maintenir le secret sur ce projet est d'ailleurs explicitement soulignée dans le texte même du PCN (PCN, 1985;2).

(3) : Selon le calcul que nous avons effectué à partir des données du CEDI (Povos Indígenas do Brasil -85/86) et de la FUNAI (mai 1986) le programme Calha Norte affecte 51 territoires indigènes (cf, tableau) .

(4) : L'Amazonie légale est un artifice juridique créé en 1953 par le gouvernement pour des nécessités de planification et développement régionaux. Elle inclut les états du Pará, Amazonas et Acre, une partie du Mato Grosso, Maranhão et Goiás ainsi que les territoires fédéraux de Amapá, Roraima, Rondônia.

(5) : Le I PDA/NR 86-89 stipule, en effet, (pp. 56-57) la nécessité de "respecter les sociétés indigènes et leurs formes particulières d'organisation sociale, économique, politique et culturelle, leur assurant la possession des terres qu'ils occupent et le droit à l'usufruit exclusif des richesses naturelles du sol et du sous-sol"; la régularisation foncière de leurs terres "en conformité avec les limites territoriales revendiquées par les nations indigènes"; la réalisation "d'études quant aux limites territoriales des territoires indigènes, en particulier dans les cas qui ne satisfont pas les nécessités réelles des nations indigènes"; "la valorisation de la société et de la culture indigène, empêchant la désarticulation de leur économie et autonomie tribales"; l'implantation d'une politique indigéniste "orientée par les indigènes eux-mêmes, leur assurant la préservation de leurs territoires", ect. Les mesures préconisées par le CNS (non-démarcation des territoires indigènes, leur démembrement en colonies agricoles, réduction drastique de leur extension) sont donc, entre autres, en contradiction complète avec les exigences du I PDA/NR 86-89.

(6) : La colonie agricole, qui permet l'entrée d'éléments non-Indiens, est une des formes de reconnaissance légale des terres indigènes prévues dans le Statut de l'Indien. Or, l'article 198 de la Constitution fédérale de 1967 reconnaît l'occupation immémoriale des terres indigènes et garantit aux indiens la possession et l'inaliénabilité des terres où ils sont établis et ce, indépendamment de tout acte formel de régularisation. Il y a donc incompatibilité - d'un point de vue légal - entre la notion de terre indigène définie comme telle par l'occupation immémoriale d'une ethnie donnée et dont la destination est réservée à cette occupation, et celle de colonie agricole indigène, qui prévoit l'exploitation économique des terres indiennes et l'entrée d'éléments non-Indiens (Carneiro da Cunha et Marés Filho, 1987). Les terres indigènes, telles qu'elles sont définies par la Constitution fédérale ne peuvent donc être destinées à d'autres fins que l'occupation et la possession des Indiens (ibid.)

(7) : De fait, rien dans la législation actuelle (législation applicable aux frontières, Constitution fédérale et Statut de l'Indien) ne s'oppose à la démarcation des terres indigènes dans les régions frontalières considérées "zones de sécurité nationale" et l'ingérence du CNS dans le processus de régularisation foncière n'a, de même, aucun fondement légal (Guimarães, janvier 1987).

(8) : Le décret 88.895/83 signé par l'ancien Président de la République, le général Figueiredo, n'ayant pas été suivi de mesures d'application de la part de la FUNAI ainsi que le stipulait son article 9, ne pouvait donc servir de base à l'octroi, par le DNPM, de permis de recherche et/ou d'exploitation en territoires indigènes. Ce décret, qui visait à légaliser la prospection et l'exploitation minière en territoires indigènes venait, en un sens, compléter l'article 45 du "Statut de l'Indien" qui stipule que les richesses du sous-sol des territoires indigènes appartiennent à l'Etat et qui prévoit, sans en préciser les conditions, leur exploitation "par des tiers".

(9) ; cf, Buchillet in JSA 1986:72/231.

(10) ; En fait, ce territoire indigène couvre une superficie totale de 19.000 ha, pour 13.000 Indiens, soit moins d'un ha et demi par Indien!, (Guimarães, 13/04/87).

(11) ; Par le décret 692 du 16/06/1986, à la suite des dénonciations du CEDI/CONAGE, basées sur les données du DNPM, se rapportant à l'octroi illégal, par le DNPM, de permis de prospection et d'exploitation en territoires indigènes à des entreprises nationales et multinationales, (cf, CEDI/CONAGE, Empresas de mineração e terras indígenas, 1986 et Buchillet in JSA, 1986:72:230-231). On se demande sur quels critères la FUNAI décidera qu'une entreprise est "sérieuse" et quels sont ses moyens exacts de contrôle. Le DNPM, comme l'expérience l'a démontré, n'a jamais consulté la FUNAI avant d'octroyer des permis sur les territoires indigènes.

(12) ; Les données qui suivent reposent essentiellement sur les informations divulguées par le CIMI (dans ses Informe Constituinte (n°1 à 21) qui a effectué tout un accompagnement des travaux et des événements de l'ANC depuis le début.

(13) ; "Il est nécessaire de séparer le devoir d'assistance médico-socio-éducativo-économique du devoir de défense judiciaire et extrajudiciaire qui étaient unis historiquement dans les mêmes organismes (ancien Service de Protection des Indiens (SPI) et (FUNAI) avec les dégâts irréparables pour les Indiens que l'on connaît" (CIMI, Informe Constituinte n° 8, 23/04/87).

(14) ; En ce qui concerne les accusations faites notamment au CIMI - accusations fondées non seulement sur les termes de sa proposition d'amendement au projet constitutionnel qui prévoit de considérer les Nations Indiennes comme ayant des "Nationalités propres, distinctes de la Nationalité brésilienne" et de les considérer comme "personnes de droit public interne" mais aussi sur le fait d'avoir fait signer cette proposition, à travers l'Organisation Mondiale des Eglises, par 47.000 Autrichiens - à qui l'on prête l'intention d'empêcher l'intégration de l'Amazonie au reste du pays pour permettre aux multinationales d'en exploiter ses richesses minières, il n'est sans doute pas inutile de rappeler (voir accusations CEDI/CONAGE, op cit.) que sur 537 permis concédés par le DNPM à des entreprises minières, 275 (soit 50%) l'ont été à des entreprises privées, 215 (soit 40%) à des entreprises multinationales et seulement 54% (soit 10%) à des entreprises d'état!

Références bibliographiques

Quotidiens : *O liberal*, (Belem)

A Critica, A Noticia, Diario do Amazonas (Manaus)

O Estado de São Paulo, A Folha de São Paulo (São Paulo)

Jornal de Brasilia (Brasilia)

Buchillet, Dominique, Droits territoriaux, raisons de sécurité nationale et politique indigéniste au Brésil, *Journal de la Société des Américanistes* (Paris), 1986:72:230-236.

Carneiro da Cunha, Manuela, *Os direitos do India*, São Paulo, Editora brasiliense, 1987

Carneiro da Cunha, Manuela, *Governo quer ocupar sigilosamente fronteiras*

do Norte, *Folha de São Paulo*, 24/11/86.

Carneiro da Cunha e Carlos Marés Filho, Colônia agrícola indígena,
Comissão pro-Índio, 10 mars 1987, 4 p.

Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) :

- *Empresas de mineração e terras indígenas* (en collaboration avec la CONAGE -Coordenação Geral dos Geólogos), São Paulo, abr. 1986.
- *Povos Indígenas do Brasil - 85/86, Aconteceu especial 17*, 1986.

Conselho Indigenista Missionário (CIMI)

- *Porantim* (Mensuel, 1986 et 1987).
- *Informe Constituinte* (Julio Gaiger, Assessor jurídico do CIMI) n°1-21, du 9 mars au 31 aout 1987.
- *Reunião entre representantes da Igreja e do Governo* (Julio Gaiger Assessor jurídico do CIMI), 27/11/1986 .
- *Ila. reunião da Comissão de Alto Nível Igreja-Governo* (Julio Gaiger, Assessor jurídico do CIMI), 26/01/1987.
- *Encontro com o Coronel Antonio Carlos Carneiro da Silva, da Secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional* (Paulo Machado Guimarães, Assessor Jurídico do CIMI, 13 abril de 1987).
- *Demarcação das terras indígenas localizadas em faixa de fronteiras* (Paulo Machado Guimarães, Assessor Jurídico do CIMI), 25/06/87.

Desenvolvimento e Segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas - Projeto Calha Norte, 1985.

Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

- *Projeto de desenvolvimento das comunidades indígenas. Programa Calha Norte*, Brasília, maio de 1986, 9 p.
- *Jornal da FUNAI*, julho 1987:2.

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *Primeiro Plano de Desenvolvimento da Amazônia - Nova República 1986-1989*, Belém, abril de 1986, 148 p.

Dominique Buchillet