

RESOLUCION Nº 12/85

CASO Nº 7615

(BRASIL)

5 de marzo de 1985

ANTECEDENTES:

1. El 15 de diciembre de 1980 se interpuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una petición contra el Gobierno de Brasil en la cual los peticionarios, Tim Coulter (Executive Director, Indian Law Resource Center); Edward J. Lehman (Executive Director, American Anthropological Association); Barbara Bentley (Director, Survival International); Shelton H. Davis (Director, Anthropology Resource Center); George Krumbhaar (Acting President, Survival International, U.S.A.) y otras personas, alegan violaciones de los derechos humanos de los indios Yanomami, citando en particular los artículos I (Derecho a la Vida, a la Libertad, a la Seguridad e Integridad de la Persona); II (Derecho de Igualdad ante la Ley); III (Derecho de Libertad Religiosa y de Culto); XI (Derecho a la Preservación de la Salud y al Bienestar); XII (Derecho a la Educación); XVII (Derecho de Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y de los Derechos Civiles); y XXIII (Derecho de Propiedad de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre).

2. Del examen de los documentos y testimonios sometidos a la Comisión, se pueden inferir los siguientes antecedentes de hecho y de derecho en este asunto:

- a. En el Estado de Amazonas y en el Territorio de Roraima, en la frontera con Venezuela, habitan entre 10,000 a 12,000 indios Yanomami;
- b. La Constitución brasileña garantiza el derecho de los indios a su propio territorio y estipula que éste constituye propiedad permanente e inalienable (Enmienda Constitucional N 1/69, artículo 198). Además, consagra el derecho de los indios al uso exclusivo de los recursos naturales de su territorio;
- c. El artículo 23 del Estatuto del Indio (Ley 6.001 de 1973) establece que constituye territorio de los indios "las tierras ocupadas según sus costumbres y tradición inclusive territorios donde realizan actividades indispensables para su subsistencia o que son de utilidad económica para ellos";
- d. El artículo 2 de la Ley 6.001 garantiza también el derecho de los indios y de las comunidades indígenas a "poseer permanentemente las tierras que ocupan, reconociéndoles el derecho al usufructo exclusivo de las riquezas naturales encontradas en ellas";
- e. El artículo 6 del Código Civil brasileño establece que los indios son considerados "relativamente incapaces" y están bajo la "tutela" de la FUNAI. Dicha institución es dependiente del Ministerio del Interior y fue creada para la defensa, protección y preservación de los intereses y patrimonio cultural de los indios así como también para la promoción de programas y proyectos relacionados con el desarrollo social y económico de éstos;

- f. En la década del 60 el gobierno brasileño aprobó un plan de explotación de los vastos recursos naturales y de desarrollo de la región amazónica. En 1973 comenzó la construcción de la autopista BR-210 (Rodovia Perimetral Norte) la cual, al atravesar el territorio de los indios Yanomami, obligó a éstos a abandonar su habitat y buscar refugio en otras localidades;
- g. Durante la década del setenta fueron descubiertos ricos depósitos minerales en las zonas de Couto de Magalhães, Uaricãa, Surucucus y Santa Rosa—territorios de los Yanomami—los que atrajeron a compañías mineras y a exploradores independientes (garimpeiros) agravando así el desplazamiento de miles de indios;
- h. Entre 1979 y 1984 se realizaron diversas gestiones y se presentaron varios proyectos tendientes a delimitar como territorio indígena un Parque Yanomami.
- i. En marzo de 1982, luego de una intensa campaña de protesta por parte de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de defensa de los indígenas, el Gobierno del Brasil por decreto ministerial GM/N 025 estableció la interdicción en el Territorio Federal de Roraima y Estado de Amazonas de un área continua de 7,000,000 hectáreas destinadas a los indios Yanomami. Entre otras estipulaciones, dicho decreto asignaba a la FUNAI la responsabilidad de adoptar para la protección de los indios Yanomami las siguientes cinco medidas:
- i. la interdicción de un área continua de tierra;
 - ii. el establecimiento de una estructura administrativa con suficientes puestos de control a los efectos de coordinar e implementar la asistencia a los Yanomami;
 - iii. la construcción de pistas de aterrizaje en los puestos de control y diversas áreas a los efectos de atraer a los grupos indígenas aislados así como también establecer una infraestructura para la creación de caminos y carreteras;
 - iv. la adopción de medidas protectoras de los grupos indígenas especialmente aquellas relacionadas con las áreas interdictas para proteger el medio natural y preservar las construcciones y equipos existentes; y
 - v. coordinar y dirigir las actividades de las misiones religiosas.
- j. El 12 de setiembre de 1984, el entonces Presidente de la FUNAI, Sr. Jurundy Marcos da Fonseca, sometió una nueva propuesta al Grupo interministerial de Trabajo que había sido creado en 1983 mediante Decreto 88.118 tendiente a definir el futuro Parque Indígena Yanomami en una superficie de 9.419.108 hectáreas cuadradas, la que comprendería prácticamente todo el territorio y las aldeas en que habitan los Yanomami. Hasta ahora, sin embargo, esa proposición no se ha concretizado.

3. En la presentación formulada por los peticionarios y en posteriores testimonios e informes presentados por éstos a la Comisión se formularon las siguientes alegaciones:

a. La penetración masiva de personas extrañas al área ha tenido devastadoras consecuencias físicas y psicológicas para los indígenas; ha ocasionado la ruptura de su organización social milenaria, ha introducido la prostitución entre las mujeres la que era desconocida y ha causado gran número de muertes, las que han sido causadas por epidemias de influenza, tuberculosis, sarampión, enfermedades venéreas, etc.

b. A pesar de reiteradas intervenciones en favor de los indios, por parte de múltiples organizaciones humanitarias, religiosas e indígenas, poco han hecho las autoridades responsables para la protección de la salud de los indígenas y asegurar la implementación de las disposiciones constitucionales y de la ley;

c. Los proyectos de desarrollo agrícola realizados por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), creado para el beneficio de los indios desplazados de sus tierras, no han producido los efectos esperados. El resultado, por el contrario, ha sido la pérdida de sus tierras y el traslado forzoso a comunidades agrícolas que no corresponden a sus costumbres y tradiciones;

d. El proceso de integración de los indios, tal como está establecido en la legislación y es aplicado por las autoridades responsables, tiende a la desintegración y destrucción de las comunidades indígenas en lugar de facilitar su bienestar económico y social;

e. La ocupación y desarrollo de la zona del Amazonas y del Territorio de Roraima ha resultado en la destrucción de campamentos, la desaparición y muerte de centenares de indios Yanomami y amenaza con su extinción.

f. La propuesta para la creación del "Parque Indígena Yanomami", si bien ha recibido el apoyo de un sector del Gobierno Federal, por otro lado, ha sido objetada por sectores interesados primordialmente en el desarrollo económico del Estado de Amazonas y del Territorio de Roraima, los cuales han manifestado su oposición al proyecto, lo que se ha traducido, hasta ahora, en un incumplimiento de la Ley 6.001 que prevé la reserva de las tierras indígenas.

4. Todas las comunicaciones de los peticionarios han sido oportunamente transmitidas al Gobierno de Brasil, al cual la Comisión ha solicitado la información pertinente. El Gobierno en sus Notas N 127 de 13 de mayo de 1981, N 316 de 3 de noviembre de 1981, N 101 de 14 de abril de 1982 y N 38 de 13 de febrero de 1985 en respuesta a dichas solicitudes de la Comisión, ha comentado ampliamente la legislación brasileña en relación con el estatuto legal y los derechos civiles y políticos de los indios, así como también los principales puntos suscitados en las denuncias de los peticionarios en términos que se resumen a continuación:

a. Estatuto legal de los indios en Brasil. Derechos civiles

i. De acuerdo con la ley brasileña los indígenas son considerados relativamente incapaces para ejercer determinadas actividades y son puestos bajo tutela administrativa para su protección. La Ley provee

protección adecuada a todos los "individuos" y "comunidades de indios".

ii. La Constitución Federal garantiza a los indios el derecho de tránsito, de reunión y expresión. La FUNAI no interfiere de ninguna manera en el goce de estos derechos.

iii. Desde 1980, la FUNAI ha aumentado el presupuesto destinado a la educación de los indios para que estudien en centros educativos cercanos a sus comunidades.

b. Derechos políticos

i. Los indígenas son titulares de derechos políticos garantizados por la Ley 6.001 de 1973. El ejercicio de estos derechos depende de la verificación de las condiciones especiales establecidas en esta Ley y la legislación pertinente.

ii. La emancipación está regida por el artículo 11 del Estatuto del Indio (Ley 6.001) la cual puede ser declarada por el Presidente de la República por medio de un decreto cuando lo requiera la mayoría de sus miembros y que la plena integración en la colectividad nacional esté comprobada por investigación realizada por el órgano federal competente. La emancipación no puede emanar de la iniciativa del órgano titular (FUNAI) o ser declarada independientemente de la voluntad de la comunidad. En lo que concierne a la participación de los indígenas en la Cámara Municipal, el Gobierno ha señalado que "hay algunos indígenas en la Cámara Municipal, particularmente en el Estado de Mato Grosso do Sul".

c. Protección de la salud de los indígenas

El Gobierno ha informado a la Comisión que en los últimos años mediante la FUNAI con la colaboración a través de un convenio con la asociación francesa "Medecins du Monde" y la Comisión para la Creación del Parque Yanomami ha venido preocupándose de atender la salud de los Yanomami a través de vacunaciones masivas y control de epidemias.

d. Protección de las tierras indígenas

Las tierras de los indios están protegidas tanto por la Constitución Federal como por el Estatuto del Indio (Ley 6.001, artículos 6, 22, 24, 25 y 44). En cuanto a la creación del Parque Indígena Yanomami, el Gobierno ha reconocido que ya ha expirado el plazo establecido por la Ley 6.001 para la demarcación de las tierras indígenas (Nota N 316) e informado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que "la definición del área Yanomami está siendo cuidadosamente considerada y se encuentra en la fase final de su estudio por parte de representantes de la FUNAI, la Secretaría General del Ministerio del Interior, la Secretaría Especial del Medio Ambiente, el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria bajo la coordinación de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional".

También ha informado el Gobierno que la FUNAI se viene esforzando por concluir la retirada de todos aquellos que ocupan ilegalmente las tierras indígenas. Esta tarea ha sido cumplida en varias zonas. Posteriormente, por nota N 38 de 13 de febrero de 1985, el Gobierno informó a la Comisión que con respecto a la extensión de un área continua para los Yanomami, el Presidente de la FUNAI encaminó el 12 de setiembre de 1984 al Grupo de Trabajo Interministerial, instituido por el Decreto 88.118/83, una nueva propuesta para la definición del futuro Parque Indígena Yanomami cuya superficie será de 9.419.108 hectáreas. El área designada incluirá todas las áreas aisladas Yanomami (Ajarani, Catrimani y Pacu) y su creación depende de la regularización de los límites y de la creación de una infraestructura que, por el momento, se encuentra en una etapa avanzada.

Asimismo, en dicha nota de febrero del corriente año, el Gobierno informó a la Comisión que el Presidente de la FUNAI, atendiendo a la solicitud de los jefes de los puestos de control en el área Yanomami, por decreto ministerial N 1817/E del 8 de enero de 1985, prohibió el tránsito o permanencia de personas o grupos no indígenas, principalmente "garimpeiros" y que hasta la fecha no se había permitido la entrada de ninguna empresa minera en territorio Yanomami.

e. Posibilidad de transferencia de grupos tribales y de intervención del Gobierno en las zonas de los indios

i. La Ley 6.001 otorga al Presidente de la República el poder y derecho de intervenir en las áreas habitadas por indios, expropiar y trasladarlos por razones excepcionales (artículo 20) entre ellas: la realización de obras públicas relacionadas con el desarrollo nacional y la explotación de las riquezas del subsuelo que pertenecen al Estado Federal, de interés relevante para la seguridad y el desarrollo nacional, así como por razones de seguridad nacional. Dicha transferencia puede ser realizada mediante decreto del Presidente de la República.

La ley 6.001 de 1973 prevé condiciones en las cuales los órganos estatales pueden proceder a la transferencia de grupos indígenas a áreas equivalentes a las que ellos están acostumbrados.

ii. En lo que concierne a la explotación y concesión de los minerales en tierras indígenas, el artículo 168 de la Constitución establece que: "En Brasil las riquezas del subsuelo pertenecen en su totalidad a la Unión aún cuando se encuentren en propiedad privada". A fin de proteger los intereses del patrimonio de los indios, la Ley 6.001 permite la explotación del subsuelo indígena sólo en caso de interés nacional relevante, por entidades públicas federales, después de haber obtenido la anuencia de la FUNAI y solamente cuando se trata de minerales estratégicos necesarios a la seguridad y desarrollo nacional.

CONSIDERANDO:

1. Que los peticionarios denunciaron a la Comisión la violación de los derechos humanos de los Indios Yanomami por parte del Gobierno de Brasil y de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), organismo gubernamental de tutela a los

indios creado para administrar la política indígena del Gobierno e implementar la Ley 6.001 del 19 de diciembre de 1973 denominada "Estatuto del Indio".

2. Que las violaciones denunciadas tienen su origen en la construcción de la autopista transamazónica BR-2310 que atraviesa los territorios donde viven los indios; en la falta de crear el Parque Yanomami para la protección del patrimonio cultural de este grupo indígena; en la autorización de explotar las riquezas del subsuelo de los territorios indígenas; en permitir la penetración masiva en el territorio de los indios de personas extrañas transmisoras de enfermedades contagiosas diversas que han causado múltiples víctimas dentro de la comunidad indígena y de no proveer la atención médica indispensable a las personas afectadas, y finalmente, por proceder al desplazamiento de los indios de sus tierras ancestrales con todas las negativas consecuencias para su cultura, tradición y costumbres.

3. Que la Constitución Federal de la República estipula en su artículo 4, numeral IV que los bienes de la Unión incluyen "a las tierras ocupadas por los selvícolas", y que por otra parte el artículo 198 expresa:

Las tierras habitadas por los selvícolas son inalienables según los términos prescritos por la Ley Federal, cabiéndoles la posesión permanente y quedando reconocido su derecho al usufructo exclusivo de las riquezas naturales y a todos los beneficios que puedan ser obtenidos de ellas.

4. Que para efectos legales, la Ley 6.001 en su artículo 3 establece dos grupos de indígenas:

- c. los "Indios o Selvícolas" es decir, individuos de origen pre-colombino cuyas características culturales los distinguen de la sociedad nacional, y
- d. la "Comunidad Indígena o Grupo Tribal" que se refiere a los que viven aislados de la comunidad nacional.

5. Que, por su parte, para la protección del territorio indígena, la Ley. 6.001 (Estatuto del Indio) estipula:

Artículo 19

Por iniciativa y bajo la supervisión del órgano federal de asistencia a los indios, las tierras indígenas serán administrativamente demarcadas de conformidad con el proceso establecido por decreto del Poder Ejecutivo.

Artículo 25:

El reconocimiento del derecho de los indios o grupos tribales a poseer permanentemente las tierras en que viven, según los términos del artículo 198 de la Constitución Federal, no dependerá de la demarcación de éstas, y será asegurado por el órgano federal de asistencia a los selvícolas...

6. Que el artículo 20 de la Ley 6.001 estipula que la Unión puede mediante decreto del Presidente de la República intervenir en los territorios indígenas en casos excepcionales tales como: a) por razón de seguridad nacional; b) para realizar obras públicas relacionadas con el desarrollo nacional; y c) para la explotación de riquezas del subsuelo de interés relevante para la seguridad y el desarrollo nacional.

7. Que el Derecho Internacional, en su estado actual y tal como se encuentra cristalizado en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce a los grupos étnicos el derecho a una protección especial para el uso de su idioma, el ejercicio de su religión y, en general, de todas aquellas características necesarias para la preservación de su identidad cultural.

8. Que sobre el tema de las poblaciones indígenas la Comisión ha señalado:

Que la Comisión considera que la protección de las poblaciones indígenas constituye tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los estados;

Que en diversas oportunidades esta Comisión ha debido tomar conocimiento de casos en los cuales se ha comprobado que abusos de poder cometidos por funcionarios gubernamentales encargados de tareas de administración en relación con comunidades indígenas han ocasionado gravísima lesión a los derechos humanos de sus integrantes; Que estos agravios a los derechos humanos resultan tanto más reprobables si se atiende al hecho de provenir de agentes del poder público y de tomar por víctimas a personas o grupos para los cuales es particularmente difícil el ejercicio eficaz de los medios de defensa establecidos por las legislaciones de los respectivos Estados.

Por ello recomendó que:

1. Todos los estados que dispensen muy particular interés a la adecuada capacitación de los funcionarios que deben ejercer sus tareas en contacto con las referidas poblaciones, despertando en ellos la conciencia de su deber de actuar con el mayor celo en defensa de los derechos humanos de los indígenas quienes no deben ser objeto de discriminación de especie alguna. (OEA/Ser.P.AG/doc. 305/73, rev. 1, 14 marzo 1973, pág. 89)

9. Que la Organización de los Estados Americanos ha establecido como acción prioritaria para los países miembros, la preservación y fortalecimiento de la herencia cultural de los grupos étnicos y la lucha en contra de la discriminación que invalida su potencial como seres humanos a través de la destrucción de su identidad cultural e individualidad como pueblos indígenas.

10. Que del cuidadoso examen de los hechos realizados por la Comisión, incluido las respuestas del Gobierno de Brasil resulta lo siguiente:

- e. Que con motivo del inicio, en 1973, de la construcción de la autopista BR-210 (Rodovia Perimetral Norte), el territorio que por tiempos inmemoriales habitaban los indios Yanomami fue invadido por trabajadores en la construcción de la autopista, geólogos, exploradores mineros y colonos deseosos de asentarse en dicho territorio;
- f. Que tales invasiones se llevaron a cabo sin previa y adecuada protección para la seguridad y salubridad de los indios Yanomami, lo cual dio como resultado un considerable número de muertes por epidemias de influenza, tuberculosis, sarampión, malaria, enfermedades venéreas, etc.;
- g. Que indígenas habitantes de varias aldeas cercanas a la ruta de la autopista BR-210 (Rodovia Perimetral Norte) abandonaron sus aldeas, convirtiéndose en mendigos o en prostitutas sin que el Gobierno de Brasil adoptase las medidas necesarias para impedirlo; y

h. Que con posterioridad al descubrimiento, en 1976, de minerales de estaño y otros metales en la región donde habitan los indios Yanomami, se generaron graves conflictos que dieron origen a actos de violencia entre exploradores y explotadores de esos minerales, por una parte, y los indígenas, por otra. Tales conflictos, que ocurrieron especialmente en las áreas de la Serra dos Surucucus, Couto de Magalhães y Furo de Santa Rosa afectaron la vida, seguridad, salud e integridad cultural de los Yanomami.

11. Que de los hechos expuestos precedentemente surge una responsabilidad del Estado brasileño por la omisión de haber adoptado oportuna y eficazmente medidas para proteger los derechos humanos de los Yanomami.

12. Que el Gobierno de Brasil, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas para superar y aliviar los problemas originados con los indios Yanomami. Entre esas medidas el Gobierno de Brasil ha informado, por nota de su Representante Permanente ante la Organización de los Estados Americanos de 13 de febrero de 1985, que el Gobierno de Brasil ha adoptado las siguientes medidas para proteger la seguridad, salud e integridad de los Yanomami:

i. El Presidente de la FUNAI envió una propuesta al grupo interministerial de trabajo el 12 de septiembre de 1984 solicitando la definición y delimitación del futuro Parque Yanomami, el cual tendría una superficie de 9,419,108 hectáreas;

j. El área propuesta para ese Parque cubriría las áreas aisladas de Ajarani, Catrimani y Pacu, así como cuatro puestos de control, tres de vigilancia y un número de misiones religiosas para que puedan prestar asistencia médica y otros servicios a los indígenas;

k. La FUNAI, con la colaboración de la asociación francesa "Medicins du Monde" y la Comisión para la Construcción del Parque Yanomami está ejecutando un programa de salubridad entre los Yanomami, el cual incluye especialmente masivas vacunaciones preventivas y control de epidemias;

l. El presidente de la FUNAI ha prohibido el desplazamiento de personas o grupos no indígenas, especialmente exploradores mineros, en el área propuesta para la creación del Parque Yanomami;

m. Hasta ahora ninguna compañía minera ha ingresado a la región de los Yanomami; y

n. El plano de ayuda y asistencia a los Yanomami continúa siendo ejecutado por la Delegación Regional N 10 de la FUNAI, la cual tiene su sede en Boa Vista, Roraima.

LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RESUELVE:

1. Declarar que existen suficientes antecedentes y evidencias para concluir de que en razón de la omisión del Gobierno de Brasil para adoptar oportunas y eficaces medidas en favor de los indios Yanomami se ha producido una situación que ha dado como resultado la violación, en perjuicio de éstos, de los siguientes derechos reconocidos en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre: Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 1); Derecho de residencia y tránsito (artículo 8); y Derecho a la preservación de la salud y bienestar (artículo 9).

2. Reconocer las importantes medidas que en los últimos años, particularmente desde 1983, ha adoptado el Gobierno de Brasil para proteger la seguridad, salud e integridad de los indios Yanomami.

3. Recomendar:

a) Que el Gobierno de Brasil continúe adoptando medidas sanitarias de carácter preventivo y curativo a fin de proteger la vida y la salud de los indios expuestos a adquirir enfermedades infecto-contagiosas;

b) Que el Gobierno de Brasil, a través de la FUNAI y de conformidad con su legislación, proceda a delimitar y demarcar el Parque Yanomami, tal como la FUNAI lo propuso al grupo interministerial de trabajo el 12 de setiembre de 1984;

c) Que los programas educacionales, de protección médica y de integración social de los Yanomami sean llevados a cabo en consulta con la población indígena afectada y con la asesoría de competente personal científico, médico y antropológico; y

d) Que el Gobierno de Brasil informe a la Comisión de las medidas adoptadas para implementar estas recomendaciones.

4. Incluir esta Resolución en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Notas: El Dr. Andrés Aguilar no participó en las deliberaciones y decisiones de este caso.

La Dra. Gilda Russomano se inhibió de participar en este caso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento.