



Desafíos en la regularización de tierras indígenas en Brasil: un análisis de los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010)

Challenges in the regularization of indigenous lands in Brazil: an analysis of the Lula da Silva governments (2003-2010)

José Carlos Hernández-Gutiérrez^{a1}; Sol Cárdenas-Arguedas^{b2}

^a  jchernandez@ugr.es  0000-0002-2855-1053

^b  solcardenas@politicas.unam.mx  0000-0003-3178-8825

¹ Universidad de Granada, España

² Universidad Nacional Autónoma de México, México

Recibido: 22-01-2024 · Aceptado: 23-04-2024 · Publicado: 2024

Resumen

El propósito de la investigación es analizar el proceso de regularización de las tierras indígenas en Brasil durante los mandatos de Lula da Silva, abarcando el periodo comprendido entre 2003 y 2010. A través de la revisión exhaustiva de fuentes secundarias, se ha constatado que, debido a factores como la influencia de fuerzas conservadoras dentro del gobierno y la judicialización de los procedimientos de demarcación y homologación, el avance en la regularización de las tierras indígenas fue limitado durante este intervalo temporal. Aunque la llegada de Lula a la presidencia generó expectativas positivas entre los pueblos indígenas, se evidencia que su administración, al igual que las anteriores, no logró asegurar plenamente el derecho de estos grupos a las tierras que históricamente han ocupado.

Palabras clave : Brasil; conflictos; pueblos indígenas; tierras indígenas; violación de derechos

Abstract

The purpose of the research is to analyze the process of regularization of indigenous lands in Brazil during the mandates of Lula da Silva, covering the period between 2003 and 2010. Through the exhaustive review of secondary sources, it has been verified that, due to factors such as the influence of conservative forces within the government and the judicialization of demarcation and homologation procedures, progress in the regularization of indigenous lands was limited during this time interval. Although Lula's arrival to the presidency generated positive expectations among indigenous peoples, it is evident that his administration, like previous ones, failed to fully ensure the right of these groups to the lands they have historically occupied.

Keywords : Brazil; conflicts; indigenous peoples; indigenous lands; violation of rights

Introducción

*

Desde su fundación en 1980, el Partido de los Trabajadores (PT) ha sido un aliado tradicional del movimiento indígena, razón por la cual la mayoría de las comunidades indígenas brasileñas depositaron grandes esperanzas en Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) cuando asumió la Presidencia de la República en 2003. Antes de que Lula fuera elegido, el PT hizo público el Compromiso con los Pueblos Indígenas de Brasil, en el que prometía “el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas, la demarcación de sus tierras y la reorientación de las políticas gubernamentales para cumplir estos compromisos” (BBC Brasil, 2005). Sin embargo, lo que el PT y Lula prometieron en ese documento estuvo lejos de materializarse en la práctica.

En la presentación del Informe sobre la Violencia contra los Pueblos Indígenas en Brasil de 2011, elaborado por el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), el vicepresidente de esta organización denunció que el gobierno federal había elegido la omisión como opción política en relación a los pueblos indígenas. En la misma línea, indicó que hubo violación de todos los preceptos constitucionales y acuerdos internacionales firmados por Brasil sobre derechos indígenas, especialmente en relación al derecho a la tierra.

Aunque la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB) de 1988 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a las tierras tradicionalmente habitadas por ellos, actualmente existen más de 500 en el país sobre las que el Estado no ha iniciado ningún proceso para su demarcación. Como consecuencia, la generación de conflictos e inseguridad para gran parte de las comunidades indígenas ha sido la tónica. Como afirma el CIMI (2008, p. 49)

Los retrasos [en la ratificación] colocan a muchas comunidades en un estado de aprensión, inseguridad e intranquilidad. Sin el derecho a sus tierras, estos pueblos son vulnerables a la violencia de propietarios privados, empresas, invasores, políticos, en resumen, todas las fuerzas que se oponen a la apropiación por parte de los pueblos indígenas de las tierras que son históricamente suyas. Se quedan sin el derecho a vivir, plantar y cazar en sus territorios, lo que les lleva a la pobreza, el hambre, el desempleo, la dependencia y la marginación.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este artículo es describir la relación entre los pueblos indígenas y el gobierno de Lula, durante el periodo 2003-2010, en el contexto de su lucha por la tierra. En un primer apartado, se expondrán brevemente los preceptos constitucionales en los que aparecen los derechos de los pueblos indígenas, ya que la CRFB de 1988 supuso un importante avance en la materia, en la medida en que eliminó la perspectiva asimilacionista y reconoció el derecho a la tierra como un derecho originario. Posteriormente, se expondrá el número de tierras regularizadas durante el gobierno Lula y su extensión, así como las dificultades y conflictos en los que se vieron envueltos los pueblos indígenas en la lucha por el

*. Esta versión del marcado fue hecha por Realidad e Historia (Concepción, Chile) en 2026 sobre la base del XML original de la revista. Se normalizó el uso del identificador persistente ARK, el elocation ID y nuevas galeradas XML-JATS, EPUB, HTML y PDF. A excepción de lo antes explícitamente mencionado, no se realizaron cambios en el artículo. Las versiones anteriores se encuentran en Zenodo 10.5281/zenodo.12211347 y AmeliCA 2514962006.

reconocimiento de sus tierras. Este último punto sólo cubrirá el periodo 2006-2010, ya que los Informes de Violencia del CIMI no registraron el número exacto de conflictos ocurridos en años anteriores. Finalmente, se incluirá un apartado de reflexiones finales a modo de conclusión.

Los derechos de los pueblos indígenas en la CRFB de 1988

Zema de Resende (2014, p. 265) afirma que “la Constitución de 1988 fue un hito fundamental en la historia reciente de los derechos indígenas”. Los derechos constitucionales de los indios están incluidos en el Título VIII, “Da Ordem Social”, Capítulo VIII, “Dos Índios”, de la CRFB de 1988 (artículos 231 y 232), así como en otras disposiciones dispersas por el texto y en el artículo 67 de las Disposiciones Transitorias. El texto constitucional, según algunos autores, incluyó dos importantes innovaciones conceptuales (Lacerda, 2022). La primera innovación fue el abandono de la perspectiva asimilacionista, que entendía al indio como una categoría transitoria que desaparecería. La segunda es que el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras es anterior a la creación del propio Estado, ya que se define como un derecho originario.

Como se indicó, la CRFB de 1988 cambió la orientación de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, ya que abandonó la perspectiva asimilacionista y adoptó un enfoque basado en el respeto a sus territorios, lenguas, culturas y tradiciones (Dos Santos, 1995; Maldos, 2017). Así, el artículo 231 establece lo siguiente: “Se reconocen a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes”.

En cuanto a la segunda innovación conceptual, que la CRFB de 1988 reconozca que el derecho de los pueblos indígenas a la tierra que tradicionalmente ocupaban es de carácter originario significa que ese derecho es anterior a la formación del propio Estado brasileño y que, por lo tanto, existe independientemente del reconocimiento oficial. Es decir, que el reconocimiento hecho por el Estado a través de la demarcación de una Tierra Indígena (TI) es un acto meramente declarativo, cuyo objetivo es precisar la extensión de esa TI. El texto constitucional afirma que los indios tienen el usufructo exclusivo de las riquezas de los suelos, ríos y lagos existentes en la TI (Art. 231.2). Del mismo modo, afirmó la necesidad de consultar previamente a los indios para realizar actividades de exploración minera o explotación de recursos hídricos en sus territorios.

Sin embargo, Machado (2015) afirma que la tutela que el Estado siempre ha tenido sobre los pueblos indígenas no ha desaparecido, sino que ha sido sustituida por otras formas de ejercer el poder sobre esos pueblos. Y es que la necesidad de un acto posterior de demarcación (que es un Decreto del Ejecutivo) para hacer efectivo el derecho a la tierra incluido en la CRFB de 1988 hace que la garantía de ese derecho quede a merced del presidente de turno.

Así, aunque el texto constitucional de 1988 estableció un plazo de cinco años (Artículo 67 de las Disposiciones Transitorias) para la demarcación de todas las Tierras Indígenas existentes en Brasil, lo cierto es que ningún gobierno (y no sólo el de Lula) hasta la fecha ha tratado esta cuestión como prioritaria (Beldi de Alcántara, 2018). Según el CIMI, actualmente existen 503 Tierras Indígenas en el país sobre las cuales el Estado no ha iniciado ningún proceso para su demarcación. A estas tierras se suman otras, distribuidas de la siguiente manera: 401 ya demarcadas; 306 en alguna etapa del proceso de demarcación; y 65 que se encuadran en

categorías distintas a las tierras tradicionales. De las tierras ya homologadas, sólo 80 lo fueron bajo el gobierno Lula, 44 de ellas en sus dos primeros años de mandato (Machado, 2015) y, como se describe en la siguiente sección, no sin controversia.

El gobierno de Lula y los pueblos indígenas en su lucha por la tierra

Cuando Lula se presentó a las elecciones que lo llevaron a la presidencia en 2003, el programa electoral del PT sólo se refería a los pueblos indígenas para comprometerse a poner fin a todas las formas de discriminación sufridas por ellos. Ya en el programa presentado para intentar ejercer un segundo mandato aparecía el compromiso de avanzar en la regularización de las Tierras Indígenas (Machado, 2015). Sin embargo, aunque durante los gobiernos de Lula hubo una serie de avances en el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas (realización de la I Conferencia Nacional de Pueblos Indígenas en 2005, creación de la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI) en 2006, creación de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI) en 2010, creación del Programa Nacional de Territorios Etnoeducativos, etc.), lo cierto es que la cuestión de las Tierras Indígenas tuvo pocos avances (Maldos, 2017).

Entre las principales razones por las que esto ocurrió se menciona frecuentemente, por un lado, el lobby ejercido por fuerzas conservadoras dentro del propio gobierno y, por otro, la judicialización de los procesos de demarcación y homologación de Tierras Indígenas (Maldos, 2017). En cuanto al primer motivo, aunque Lula y el PT hayan sido (supuestamente) aliados tradicionales del movimiento indígena y de diferentes organizaciones de la sociedad civil (Simionatto y Silva, 2012), para gobernar un país cuya legislatura se caracteriza por estar extremadamente fragmentada fue necesario establecer alianzas con formaciones políticas de centro y centro-derecha que no siempre defendían los derechos de los pueblos indígenas, ya que sus intereses estaban más alineados con los terratenientes y el agronegocio (Sauer y Mészáros, 2018; Verдум, 2003). Además, estas tendencias políticas siempre han tendido a ver a los pueblos indígenas como un factor de riesgo para la soberanía nacional (Lacerda, 2004). Con respecto a la judicialización de los procesos de demarcación y homologación de las Tierras Indígenas, esto hizo que los casos de omisión y retraso en la regularización fueran muy numerosos durante los dos mandatos de Lula. Como afirma Machado (2015, p. 89), “la lentitud y la parálisis de las demarcaciones demuestran un claro posicionamiento a favor de un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios que fortalecen a empresas multinacionales, terratenientes, empresas mineras y contratistas”. Así, el número de casos de omisión y retraso fue de 26 en 2006, 20 en 2007, 37 en 2008, 34 en 2009 y 49 en 2010 (CIMI, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Sin embargo, el número de casos de omisión y retraso no fue el mismo en ambos mandatos, sino que fue mayor en el segundo que en el primero, lo que contrasta con el número de tierras homologadas, que fue mayor en los dos primeros años de su primer mandato (44) que en el resto de los años al frente del gobierno. Como se puede observar en el Gráfico 1, durante el primer mandato de Lula se ratificaron 62 tierras y se declararon 30, mientras que durante su segundo mandato se ratificaron 18 tierras y se declararon 46.

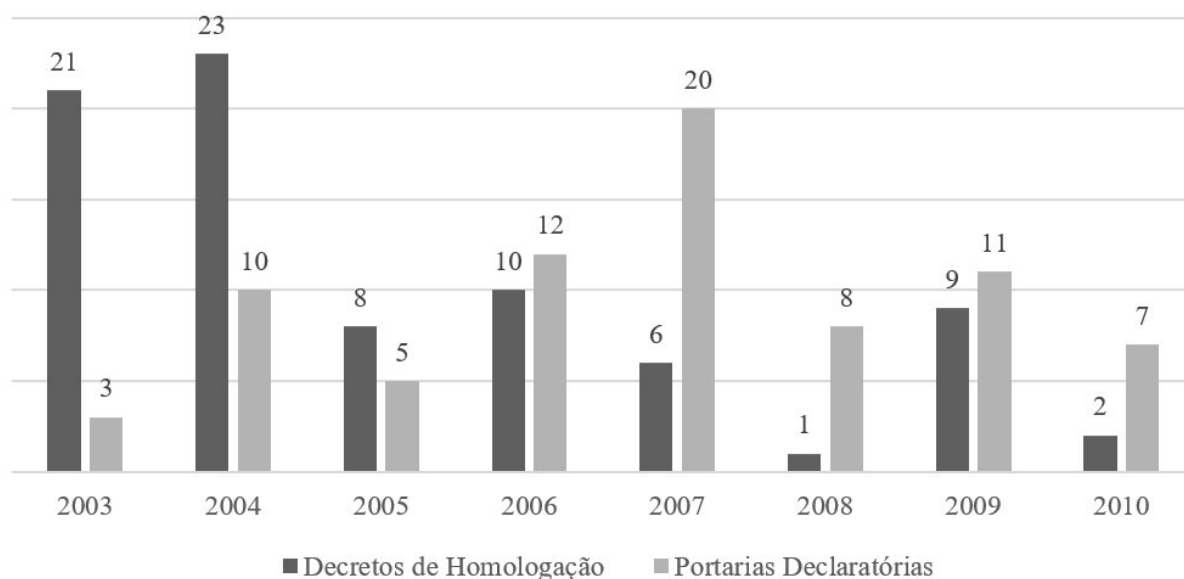


Gráfico 1. Tierras Indígenas – Gobiernos Lula Fuente: elaboración propia con datos de Machado (2015, p. 69).

En consonancia con lo anterior, durante los gobiernos de Lula se ratificaron 80 tierras y se declararon 76. Las primeras alcanzaron una extensión de 12.554.286 hectáreas, mientras que la extensión de las segundas fue de 17.987.585 hectáreas. Como se observa en el Gráfico 2, la extensión de tierras homologadas y declaradas fue mayor en el primer gobierno Lula que en el segundo: 9.632.010 contra 2.922.276 hectáreas y 10.282.668 contra 7.614.917 hectáreas, respectivamente.

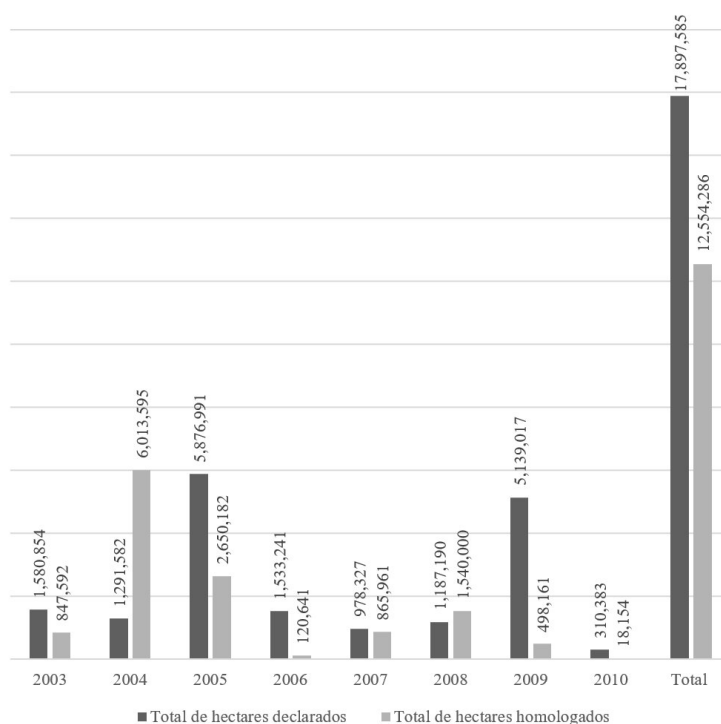


Gráfico 2. Hectáreas totales declaradas y homologadas como Tierras Indígenas Fuente: elaboración propia con datos de Machado (2015, p. 81).

Independientemente de lo ya mencionado, durante esos años, todos los plazos de regularización de las Tierras Indígenas, definidos por el Decreto n.º 1.775 / 96, no fueron cumplidos por los órganos responsables. Al final de 2010 había un total de 1.008 tierras reclamadas por comunidades indígenas, divididas en las siguientes categorías: tierras regularizadas, en proceso de regularización y sin procedimientos de regularización. De ese número, más de la mitad estaba esperando el inicio o el final del proceso de regularización (CIMI). Este hecho hacía que las Tierras Indígenas no demarcadas estuvieran más expuestas a ocupaciones y a la explotación ilegal de los recursos naturales.

En este sentido, los Informes de Violencia elaborados por el CIMI muestran que durante el período 2003-2010 ocurrieron diversos casos de explotación ilegal de recursos naturales, invasiones de posesión y daños a la propiedad en territorios indígenas, destacando las siguientes acciones: construcción irregular de viviendas; caza ilegal; destrucción de casas y aldeas; contaminación de aguas; destrucción de puentes; incendios; pesca predatoria; explotación de madera, entre otras. Todas estas acciones, sumadas al hecho de que muchos invasores de Tierras Indígenas continuaron en estos territorios después de su ratificación, llevaron a que, durante los gobiernos de Lula, el número de conflictos relacionados con la lucha de los pueblos indígenas por la tierra fuera mayor que en períodos anteriores. Sin embargo, en aras de la objetividad, también es importante aclarar que existen otros puntos de vista sobre por qué aumentó esta conflictividad durante los años en que Lula estuvo al frente del gobierno. Así, el antropólogo Marcos Braga, del Instituto Insikiran de Educación Superior Indígena de la Universidad Federal de Roraima, afirma que el aumento de los conflictos tiene que relativizarse, ya que ese aumento podría deberse a que los indígenas asumieron la afirmación de su propia identidad en esos años (Ortiz, 2011).

El CIMI, en sus Informes de Violencia, divide las acciones conflictivas en conflictos relacionados con derechos territoriales e invasiones de posesión y explotación ilegal de recursos naturales. Durante el período 2006-2010 hubo 47 conflictos relacionados con derechos territoriales, causados principalmente por la lentitud de las autoridades en regularizar las Tierras Indígenas y por la construcción de grandes infraestructuras en tierras reclamadas por los pueblos indígenas. Como se puede observar, estos conflictos fueron principalmente el resultado de acciones/inacciones del poder público contra los pueblos indígenas. Con respecto a las invasiones de posesión y explotación ilegal de recursos naturales, el CIMI señala lo siguiente (2008, p. 35):

Las tierras indígenas son constantemente invadidas por personas y grupos interesados en explotar los recursos naturales o tener la posesión de la tierra. Esto se traduce en daños al patrimonio indígena, por el robo de los propios recursos y por la destrucción causada por los invasores. Los invasores pueden ser ocupantes ilegales, acaparadores de tierras, ganaderos, madereros, mineros, pero también empresas, nacionales e internacionales, e incluso agentes del Estado, como la Policía Federal o la Policía Militar.

El número de acciones registradas de este tipo de conflicto, en el periodo 2006-2010, fue de 196, muy superior al de los conflictos relacionados con los derechos territoriales (47). A lo largo de este periodo, se puede afirmar lo que ya señaló Amnistía Internacional (2005) en un informe publicado en 2005 bajo el título “Extranjeros en nuestro propio país”: que los pueblos indígenas han sido víctimas de atentados, asesinatos y diferentes formas de violencia y discriminación y que las autoridades no han cumplido con sus obligaciones constitucionales e internacionales de reconocer y garantizar plenamente el derecho a la tierra de los pueblos indígenas.

Reflexiones finales

Como se ha mencionado previamente, la CRFB de 1988 marcó un progreso significativo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Específicamente en cuanto al derecho a la tierra, se concibió como un derecho originario, anterior a la formación del Estado brasileño. A pesar de que el texto constitucional, en el artículo 67 de las Disposiciones Transitorias, estipulaba un plazo de cinco años para la demarcación de todas las tierras tradicionalmente habitadas por los pueblos indígenas, más de 30 años después de su ratificación aún persisten desafíos significativos en este ámbito.

La llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia generó un rayo de esperanza entre los pueblos indígenas, muchos de los cuales veían con optimismo la presidencia de un miembro del PT, que históricamente había mantenido una relación cercana con el movimiento indígena. No obstante, los dos mandatos de Lula en Brasil se vieron marcados por un aumento en los casos de demoras en la ratificación de los territorios indígenas, conflictos por los derechos de tierras, invasiones de propiedades y situaciones de explotación ilegal de los recursos naturales. No solo se observa un abandono, en cierta medida, de las responsabilidades gubernamentales en relación con el proceso de demarcación, sino que en muchos casos se permitió que los invasores de tierras indígenas actuaran con impunidad.

En última instancia, según lo expresado por Roberto Antonio Liebgott, vicepresidente del CIMI, al concluir los dos mandatos de Lula al frente del gobierno brasileño, “no se estructuró una política de demarcación, protección y asistencia efectiva a los pueblos indígenas” (RTP Noticias, 2011). Por consiguiente, el PT y Lula, al igual que sus predecesores, no cumplieron con el compromiso contemplado en el texto constitucional de 1988, dejando sin garantizar el derecho de estos pueblos a un recurso que les fue arrebatado hace cinco siglos y por el cual continúan luchando por recuperar: la tierra.

La reciente vuelta de Lula a la presidencia en 2023 plantea una oportunidad única para redirigir los esfuerzos y comprometerse de manera más decidida en la protección de los derechos indígenas. Este retorno al poder otorga al gobierno brasileño la posibilidad de corregir las deficiencias pasadas y avanzar hacia una política de demarcación que asegure, de manera efectiva, la protección y asistencia necesarias para los pueblos indígenas. Se espera que, en este nuevo mandato, el gobierno de Lula da Silva demuestre un compromiso renovado con la implementación de las disposiciones constitucionales y busque soluciones eficaces para superar los obstáculos históricos en la regularización de las tierras indígenas. La oportunidad de rectificar el curso y trabajar en colaboración con las comunidades indígenas es vital para avanzar hacia un escenario en el cual se respeten plenamente los derechos territoriales de estos pueblos originarios.

Es fundamental que, bajo la administración de Lula da Silva, se promueva un enfoque inclusivo y participativo que tenga en cuenta las voces y perspectivas de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relacionadas con la demarcación de tierras. Solo a través del diálogo y el respeto a los derechos fundamentales se podrá avanzar hacia un futuro en el que las comunidades indígenas gocen plenamente de sus tierras ancestrales y se fortalezcan las bases para una convivencia armoniosa entre las diferentes culturas que conforman la rica diversidad de Brasil.

Enlaces consultados

- Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Recuperado de:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI). <http://www.funai.gov.br/>
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GITAI).
<https://www.iwgia.org/es/> Instituto Socioambiental (ISA).
<https://www.socioambiental.org/pt-br>

Referencias

- Anistia Internacional. 2005. Povos Indígenas do Brasil.
<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Br-Estrangeiros-em-nosso-pr%C3%B3prio-pa%C3%ADs.pdf>
- BBC Brasil. 2005. “BBC Brasil.”
https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/050330_indiosanistiagc.shtml
- M. Beldi de Alcantara. 2018. El Mundo Indígena.
<https://www.iwgia.org/images/documentos/indigenous-world-esp/mundo-indigena-iwgia-2018.pdf>
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). 2008. Conselho Indigenista Missionário.
https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2006-2007-Cimi.pdf
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). 2009. Conselho Indigenista Missionário.
https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2008-Cimi.pdf
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). 2010. Conselho Indigenista Missionário.
https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2009-Cimi.pdf
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). 2011. Conselho Indigenista Missionário.
https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2010-Cimi.pdf
- Conselho Indigenista Missionário (CIMI). 2012. Conselho Indigenista Missionário.
https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2011-Cimi.pdf
- S Dos Santos. 1995. A Temática Indígena na Escola: Novos subsidios para professores de 1º e 2º graus.
- R. Lacerda. 2004. Conselho Indigenista Missionário. <https://cimi.org.br/2004/06/21638>
- R. Lacerda. 2022. Conselho Indigenista Missionário. <https://cimi.org.br/direitos-indigenas>
- M. Machado. 2015. Terras indígenas no Brasil: estudo sobre os processos demarcatórios nos governos Lula e Dilma [Tesis de Maestría Universidade Federal de Santa Catarina].
- P Maldos. 2017. “Índios, direitos humanos e democracia no Brasil.” Teoria e Debate.
<https://teoriaedebate.org.br/2017/06/09/indios-direitos-humanos-e-democracia-no-brasil>
- F. Ortiz. 2011. Instituto Humanitas Unisinos.
<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/173-noticias-2011/39851-violencia-e-poucas-terras-marcaram-a-era-lula>
- RTP Notícias. 2011. RTP Notícias.
https://www.rtp.pt/noticias/mundo/governo-lula-omisso-na-defesa-dos-povos-indigenas_n404546
- S. Sauer y G. Mészáros. 2018. CLACSO.
- I. Simionatto y S. A. Silva. 2012. “Sociedade civil e lutas sociais: tolerância-intransigência ou intolerância-intransigência?” Argumentum. <https://doi.org/10.18315/argumentum.v4i1.3015>

- R. Verdum. 2003. “Os direitos indígenas no governo Lula.” Orçamento & Política Socioambiental.
- A. Zema de Resende. 2014. Direitos e autonomia indígena no Bras-: uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial [Tesis de Doctorado Universidade de Brasília].