



SEPTIEMBRE 2023

# Autodeterminación, autonomía territorial y acceso a la justicia:

Reflexiones sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Brasil en el Navegador Indígena



**NAVEGADOR  
INDÍGENA**  
Datos de y para los pueblos indígenas



Acampamento Terra Livre,  
Brasília, 2023.  
CREDIT: ACERVO FUNAI

Como espero que quede claro, aunque ha habido avances importantes en Brasil en los últimos 20- 30 años en la formalización de los derechos de los pueblos indígenas y en su aplicación concreta en diferentes dominios, su marco institucional es frágil y está sujeto a presiones de los grupos de interés, especialmente económicos.



## Reconocimientos

El Navegador Indígena funciona con financiación de la Unión Europea (UE). El informe ha sido redactado por Ricardo Verdum,<sup>1</sup> con el apoyo de los coordinadores del proyecto Navegador Indígena de IWGIA, Sofia Pedersen Sierra y David Nathaniel Berger.

**Fotografía de portada:** Acampamento Terra Livre, Brasilia, 2023. Credit: Isabelle Araújo

**Autor:** Ricardo Verdum

**Redactores:** Sofia Pedersen Sierra & David Nathaniel Berger

**Diseño y maquetación:** www.nickpurserdesign.com

## HURIDOCS CIP DATA

Título: Libre determinación, autonomía territorial y acceso a la justicia. Perspectivas del Navegador Indígena sobre la situación de los pueblos indígenas en Brasil

Editores: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)

Número de páginas: 24

Idioma: Español

Área geográfica: América Latina

Date of publication: Septiembre 2023

Todas las afirmaciones de hecho, análisis u opinión contenidas en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones o puntos de vista oficiales de la Unión Europea.

Se autoriza la reproducción y distribución de la información contenida en este informe con fines no comerciales siempre que se cite la fuente. Sin embargo, no está permitida la reproducción del informe completo sin el consentimiento de IWGIA y del Navegador Indígena.

© The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2023. All rights reserved.



1. Doctor en Antropología Social por la Universidad de Brasilia (UnB). Investigador independiente, desarrolla investigaciones en estadidad y políticas públicas, indigenismo y políticas indígenas, derechos políticos y autodeterminación indígena, control territorial y gobernanza ambiental, seguridad alimentaria, memorias y derechos. Fue coordinador de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asociación Brasileña de Antropología (2021-2022). Publicaciones recientes: con Luis Roberto de Paula y Antonio Carlos de Souza Lima, "Participação indígena em eleições (2022)"; con Ana Margarita Ramos, el libro "Memórias, violências e investigação colaborativa com povos indígenas: contribuições teóricas, metodológicas, éticas e políticas ao fazer etnográfico (2020)", con Luis Roberto de Paula, "Antropologia da política indígena: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais — Brasil-América Latina (2020)" y "Desenvolvimento, utopias e indigenismo latino-americano: um estudo sobre indigenismo e cooperação internacional (2018)".

# CONTENIDO

RECONOCIMIENTOS	3
SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	8
AUTODETERMINACIÓN	11
SOBRE LA AUTOIDENTIFICACIÓN INDÍGENA	12
DEL ACCESO A LA JUSTICIA DEL ESTADO Y LA PROPIA JUSTICIA	14
EL DERECHO A DEFENDER SUS DERECHOS	16
LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE CONSULTAR	17
PROTOCOLOS DE CONSULTA Y CONSENTIMIENTO INDÍGENA	18
DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS	19
CONCLUSIONES	19

## SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>APIB</b>	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
<b>C-169</b>	Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho
<b>CCPLI</b>	Consulta e consentimento livre, prévio e informado
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>DEPEN</b>	Departamento Prisional Nacional
<b>FNEEI</b>	Fórum Nacional de Educação Escolar Indígena
<b>Funai</b>	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INA</b>	Associação Indigenistas Associados
<b>Inesc</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos
<b>MPI</b>	Ministério dos Povos Indígenas
<b>NI</b>	Navegador Indígena
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>PGTA</b>	Plano de Gestão Territorial e Ambiental
<b>PICC</b>	Protocolo indígena de consulta e consentimento
<b>PNGATI</b>	Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas
<b>Sesai</b>	Secretaria Especial de Saúde Indígena
<b>SLAT</b>	Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TI</b>	Terra Indígena



Acampamento Terra Livre, Brasília, 2023.  
CREDIT: ACERVO FUNAI

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este informe es presentar datos y reflexiones sobre la aplicación en Brasil de las normas internacionales contenidas en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989 (C-169), en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, y otros instrumentos relevantes de derechos humanos. Su principal fuente son los datos cualitativos y cuantitativos almacenados en el *Navegador Indígena* (NI).

El *Navegador Indígena* fue diseñado para ayudar a diferentes grupos de interés y comunidades indígenas y no indígenas a monitorear el estado de los derechos de los pueblos indígenas en los países. Comprende 112 preguntas repartidas en doce dominios temáticos, a saber: (1) autodeterminación; (2) integridad cultural; (3) tierras, territorios y recursos; (4) derechos y libertades fundamentales; (5) participación en la vida pública; (6) protección legal, acceso a la justicia y reparación; (7) contactos transfronterizos; (8) libertad de expresión y medios de comunicación; (9) desarrollo económico y social; (10) educación; (11) salud; (12) derecho al trabajo e igualdad en el empleo y las ocupaciones.

En este primer informe, concentramos el análisis en los primeros seis dominios y las respectivas preguntas orientadoras contenidas en ellos. Es importante considerar que varias preguntas en estos dominios se refieren al estatus legal formal de un derecho dado, y esto se verá reflejado en el contenido presentado. Como no se trata de realizar un análisis exhaustivo del contenido que propone cada pregunta, en algunos casos lo que se expondrá tendrá características más sintéticas.

Como espero que quede claro, aunque ha habido avances importantes en Brasil en los últimos 20-30 años en la formalización de los derechos de los pueblos indígenas y en su aplicación concreta en diferentes dominios, su marco institucional es frágil y está sujeto a presiones de los grupos de interés, especialmente económicos. La situación más evidente de esto fue la reciente administración del gobierno de Bolsonaro, que desconoció varios derechos que estaban bien establecidos en la administración pública. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es el hecho de que la composición parlamentaria actual del Congreso Nacional de Brasil, es predominantemente conservadora y contraria a los derechos indígenas, en particular los derechos previstos y especificados en el C-169, y esto podrá provocar cambios negativos en el actual marco de derechos.

En este sentido, y para que el Navegador Indígena cumpla con su principal objetivo, que es ayudar a diferentes grupos y comunidades de interés a monitorear la situación de los derechos de los pueblos indígenas en los países, recomendamos a sus responsables adoptar una metodología dinámica para el mantenimiento de la información de los países. Es decir, la adopción de una estrategia de constante actualización y aporte de nuevos datos y diagnósticos sobre la situación de los derechos y su implementación por parte de los Estados. Esto se debe a que su objeto es de naturaleza dinámica.





Acampamento Terra Livre, Brasília, 2023.  
CREDIT: ISABELLE ARAÚJO

# INTRODUCCIÓN

En la Constitución brasileña de 1988 hay dos pasajes que, a nuestro entender, están relacionados con el derecho a la libre determinación y autonomía territorial de los pueblos y comunidades indígenas del país. La primera está en el artículo 231, donde se dice que “se reconoce a los indios por su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y corresponde a la Unión demarcar protegerlos y hacer respetar todos sus bienes”. El segundo pasaje se encuentra en el artículo 232, donde se dice que “los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para interponer demanda en defensa de sus derechos e intereses”.

En ese sentido, si bien los parlamentarios constituyentes no utilizaron los términos autodeterminación y autonomía -algo comprensible hasta cierto punto considerando las tensiones y enfrentamientos políticos en el momento de redactar la Constitución<sup>2</sup>-, la materialidad del texto escrito y la cadena de significados que sustentan cada uno de los aspectos socioculturales allí considerados (“organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones”) nos permite inferir y extraer significados relacionados.

Como resultado de la ausencia de estos términos, y de la ambigüedad y controversia que esa ausencia genera, dando lugar a interminables polémicas político-jurídicas e ideológicas, entendemos que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (incorporado al marco legal brasileño por Decreto No. 5.051 de 2004) juega un papel decisivo en la lucha política por el reconocimiento y aplicación efectiva de estos derechos por parte del Estado brasileño. De no ser así, no tenemos dudas de que no sería objeto de frecuentes acciones de impugnación de su aplicación, incluyendo propuestas legislativas destinadas a que Brasil denuncie de la Convención.<sup>3</sup>

2. Cf. Gaiger (1989), Lacerda (2008, 2009), Cunha (2018)

3. Por ejemplo, el Proyecto de Decreto Legislativo (PDL) No. 177/2021, que tiene por objeto autorizar al presidente de la República a denunciar el Convenio 169. Debido a este ataque de sectores anti-indígenas en el Congreso Nacional, el Ministerio Público Federal - MPF envió a el Poder Legislativo, el 17/11/2021, nota técnica donde alerta sobre las inconsistencias y la nulidad de la denuncia propuesta. La nota técnica MPF está disponible para consulta en: [https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/denuncia-da-convencao-169-da-oit-pelo-brasil-e-inconstitucional-invalida-e-inocua-afirma-mpf-em-nota-tecnica#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20Federal%20\(MPF,sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.](https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/denuncia-da-convencao-169-da-oit-pelo-brasil-e-inconstitucional-invalida-e-inocua-afirma-mpf-em-nota-tecnica#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20Federal%20(MPF,sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.)



Por otro lado, nuestra evaluación es que este marco legal no ha sido suficiente para generar, por sí mismo, condiciones para la libre determinación y autonomía territorial de los pueblos indígenas, así como el acceso seguro a una justicia propia y estatal y a políticas públicas adecuadas. Esto sigue siendo un problema y se encuentra entre los principales desafíos para la realización de los derechos de los Pueblos Indígenas en nuestro país. Entiendo que reflejan las circunstancias estructurales y el estado de correlación de fuerzas políticas en el que nos encontramos sumergidos.<sup>4</sup>

Quizás lo dicho anteriormente suene extraño para alguien que está enfocado en el panorama institucional actual, y las posibilidades positivas que sugiere. Después de todo, los pueblos indígenas ocupan hoy una posición inédita en la historia de la estructura político-administrativa del Estado brasileño. Me refiero a la creación en enero pasado del llamado Ministerio de los Pueblos Indígenas – MPI en el ámbito del Poder Ejecutivo, al que se vinculó la “nueva Funai”, que pasó a denominarse Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas.<sup>5</sup>

Al mirar al interior de ambas instituciones, se observa a líderes, activistas e intelectuales indígenas egresados de pregrado y posgrado de instituciones de educación superior, provenientes de diferentes pueblos y regiones del país, ocupando cargos de dirección y decisión política en el nuevo Cuerpo gubernamental. Si en países de la América Andina esto no es nuevo, en Brasil es algo insólito, algo nunca visto en la historia de la República Brasileña. Como resultado de una situación política particular, contribuyó a ello el crecimiento del protagonismo indígena en la política institucional brasileña en la última década, combinando la acción intrainstitucional con la acción extrainstitucional. También el surgimiento de una intelectualidad indígena formada en las mejores universidades brasileñas, por su propio esfuerzo y por políticas públicas específicas dirigidas a ese fin.<sup>6</sup>

El Ministerio de los Pueblos Indígenas comenzó a construirse desde cero a principios de enero de 2023. Su dirección está teniendo que crear, día a día, las bases materiales, técnicas, normativas y humanas de la nuevo Ministerio. Debiendo establecer, revitalizar o reforzar vínculos y articulaciones políticas formales e informales con agentes y agencias ubicados dentro y fuera de su ámbito institucional de acción directa – en diferentes niveles (nacional, regional y local) y de la interrelación entre ellos.<sup>7</sup>

Sin esto, será difícil llevar a cabo sus políticas y proyectos, ni enfrentar fuerzas políticas contrarias a sus objetivos y compromisos institucionales y con los pueblos indígenas. También será difícil enfrentar con éxito la crisis humanitaria y sanitaria provocada por la minería ilegal en la Tierra Indígena Yanomami, que se estima ha causado más de 500 muertos en los últimos cuatro años, una extensa área de bosque y ríos degradados, y puso en marcha en apoyo a los Yanomami y Ye'kwana diversos sectores del gobierno y de la sociedad brasileña e internacional.<sup>8</sup>

---

4. Cf. Verdum (2021b, 2022c); Verdum & Vieira (2021).

5. La Medida Provisional (MP) No. 1.154, del 01/01/2023, estableció la organización básica de los órganos de la Presidencia de la República y de los Ministerios del Gobierno Lula da Silva. El artículo 17 de la MP enumera al Ministerio dos Povos Indígenas (MPI) como parte de la estructura ministerial del nuevo gobierno; el artículo 42 trata de las áreas de competencia del MPI; y en el artículo 58, la Fundação Nacional do Índio (Funai) pasa a llamarse Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.154%2C%20DE,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.154%2C%20DE,da%20Rep%C3%BAblica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios)).

6. En reunión sostenida el 17/02/2023 con el Ministro de Educación, Camilo Santana, la Ministra de los Pueblos Indígenas, Sonia Guajajara, defendió “la importancia estratégica e histórica de la agenda educativa escolar indígena con todo su potencial, complejidad y desafíos, destacando que fueron las conquistas en el campo de la educación básica y superior indígena las que posibilitaron las condiciones técnicas y políticas para la construcción y constitución histórica de los actuales Ministerios de los Pueblos Indígenas, Funai y Sesai, que hoy son dirigidos por indígenas” ( FNEEI, 2023). En la ocasión, según la memoria del encuentro elaborada por la FNEEI, el ministro de Educación habría señalado positivamente con la creación de la Secretaría Especial de Educación Escolar en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con la creación del primera Universidad Indígena de Brasil, y la realización de Concursos Públicos Específicos para profesores indígenas en las universidades y para los sistemas educativos de los estados y municipios, entre otras medidas. Para obtener más información, consulte el dominio de Educación del Navegante Indígena. También, Verdum (2021a, 2022a, 2022b); Verdum & De Paula (2020); Verdum, De Paula y Souza Lima (2022).

7. A través del Decreto No. 11.355, del 01/01/2023, aprobó el Reglamento y el Cuadro Demostrativo de Cargos y Funciones de Confianza del MPI. El decreto estableció las siguientes materias dentro de la competencia del nuevo Ministerio: (a) política indigenista; (b) reconocimiento, garantía y promoción de los derechos de los pueblos indígenas; (c) el reconocimiento, demarcación, defensa, usufructo exclusivo y manejo de las tierras y territorios indígenas; (d) bienestar de los pueblos indígenas; (e) protección de los pueblos indígenas aislados y recientemente contactados; y (f) los acuerdos y tratados internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuando se trate de pueblos indígenas. Mas información en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.355-de-1-de-janeiro-de-2023-455351349> Para obtener más información sobre las políticas y acciones de MPI cf. <https://twitter.com/mpovosindigenas>

8. Cf. Hutukara Associação Yanomami & Associação Wanasseduume Ye'kwana. *Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo*. Boa Vista – RR, 2022. Disponible en: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/yanomami-sob-ataque-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami-e-propostas-para>. Otras fuentes de consulta sobre la situación: BRASIL / DPU (2023), BRASIL / Ministério da Saúde (2023).

La nueva dirección de la Funai asume el organismo con el desafío de “reconstruirlo” material y técnicamente y en términos normativos y humanos, luego de cuatro años de gobierno de Bolsonaro, que llevaron al organismo a cambiar su naturaleza y finalidad. El gobierno de Bolsonaro transformó a la Funai en una “fundación anti-indígena”, situación muy bien caracterizada en un dossier difundido a mediados de 2022 por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) y la Associação Indigenistas Associados (INA).<sup>9</sup>

A continuación, comento brevemente el concepto clave de este informe, el concepto de libre determinación. Tomado aquí como una categoría que es a la vez analítica y política.

---

9. El dossier analiza las ilegalidades, omisiones y indulgencias del gobierno federal, principalmente del organismo gubernamental indigenista, en el tratamiento de la política de demarcación y protección de las tierras y territorios indígenas. Disponible: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena\\_Inesc\\_INA.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf) Para más información sobre las acciones de la Funai a partir del 01/01/2023, ver <https://www.gov.br/funai/pt-br>

# AUTODETERMINACIÓN

En este informe, la autodeterminación indígena (o libre determinación) se refiere al derecho de las colectividades indígenas (pueblos y comunidades) a mantener un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones dentro y en relación con la autoridad del Estado. Se refiere al grado de reconocimiento, por parte del Estado, de que los pueblos indígenas configuran tipos particulares y diferenciados de nacionalidades en el ámbito del territorio y la estructura estatal. Las nacionalidades concebidas como un bien que debe ser respetado y promovido, en el marco de un sistema político y económico que las abarque y no las elimine en su especificidad.

En la práctica política, el derecho a la libre determinación indígena implica que, por ejemplo, las instituciones estatales adopten, promuevan e implementen en su relación con los pueblos y comunidades indígenas procedimientos adecuados de consulta y consentimiento libre, previo e informado (CCPLI). Esto en relación con la elaboración, implementación y evaluación de políticas y acciones institucionales dirigidas a la protección y promoción de los derechos indígenas individuales y colectivos y otras políticas públicas, así como en situaciones en que se identifique por al menos una de las partes que las poblaciones indígenas y sus territorios pueden o están siendo afectados o impactados por proyectos de infraestructura (como carreteras, vías férreas y represas) o por actividades extractivas planificadas o ilegales (como la minería a gran o pequeña escala), entre otras.

La idea o principio de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas tal como la entendemos aquí no se limita a la "herramienta" de la consulta previa. Se refiere y es eficaz en el ejercicio cotidiano de la autonomía en la toma de decisiones. Tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones sociopolíticas y jurídicas de los pueblos y comunidades, con su poder de decidir sobre sus modos de vida, prioridades de desarrollo y el uso del territorio. Por parte del Estado, se materializa en el reconocimiento de los territorios indígenas, los cuales deben ser delimitados, regularizados y protegidos de las invasiones y la extracción ilegal de recursos naturales dentro de los mismos. Aquí, el fortalecimiento de la autodefensa debe combinarse con la acción de protección social y territorial impulsada por el Estado.

En última instancia, la autodeterminación y la autonomía son objetivos que dependen de una lucha continua de los pueblos y comunidades indígenas, ya sea dentro o fuera de las instituciones estatales y en diferentes escalas, desde lo local hasta lo nacional e incluso internacional. Requieren acciones sistemáticas, continuas y articuladas para enfrentar hegemonías socioculturales y políticas adversas, lo que implica establecer lazos sociales, cambiar la correlación de fuerzas y desarrollar "nuevas" formas de subjetivación y subjetividad.

A ello se suma el beneficio de coyunturas y circunstancias favorables -como las que se abrieron a principios de 2023 con la creación de un Ministerio de los Pueblos Indígenas (MPI)- para lograr que la política indígena de autodeterminación moldee lo más profundamente posibles las estructuras y prácticas estatales heredadas del indigenismo en sus diferentes vertientes existentes y operativas en Brasil.

A partir de aquí trabajaremos algunos dominios o dimensiones de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, tomando como referencia lo que se pudo recopilar y analizar en el Navegador Indígena (NI). En lo que fue nuestro primer acercamiento sistemático y amplio a la aplicación en Brasil de las normas internacionales contenidas en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989 (C-169), en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Ley de Pueblos Indígenas de 2007 y otros instrumentos de derechos humanos pertinentes.<sup>10</sup>

---

10. El Navegador Indígena está disponible para consulta en <https://indigenousnavigator.org/es>





# SOBRE LA AUTOIDENTIFICACIÓN INDÍGENA

La Constitución Federal de 1988 fue y sigue siendo el principal hito del cambio en la relación tutelar del Estado con los pueblos indígenas del país. A él se agregó positivamente el Convenio 169 de la OIT, integrado en el marco legal brasileño a partir de 2005. Juntos crearon las condiciones de posibilidad para que individuos y colectividades se autoidentificaran, auto declararan y clasificaran como “indígenas”.

Desde principios de la década de 1990, los criterios y procedimientos para la identificación y autoidentificación indígena se han ido incorporando a diferentes ámbitos de la esfera pública. Y aunque la aplicación práctica de este derecho ha variado de institución a institución en los últimos treinta años, es posible decir que ha habido, a lo largo del tiempo, una creciente aceptación y ampliación del número de espacios institucionales que lo han adoptado.

Esto sucedió en la medida en que se crearon e implementaron políticas públicas sectoriales específicas para los pueblos indígenas, como resultado de la incidencia y presión de diferentes actores y organismos (indígenas y no indígenas) sobre los organismos federales y estatales. Por ejemplo, políticas de atención a la salud indígena, educación escolar indígena, cuotas de acceso a la educación superior, el acceso de los pueblos indígenas al debido proceso legal en caso de conflicto con la justicia, etc.<sup>11</sup>

11. Más adelante hablaremos de las resoluciones del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) sobre este tema.

Como parte de ese movimiento, destacamos lo ocurrido en 1991, cuando el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) introdujo la autodeclaración y la categoría “indígena” en el ítem color o raza del formulario de recolección de datos del Censo Demográfico realizado ese año. Diez años después, en el Censo Demográfico de 2010, se incorporó al formulario la posibilidad de que las personas que se identificaran como “indígenas” indicaran también con qué pueblo indígena o etnia se identificaban.

Con base en la aplicación del procedimiento de autoidentificación, se estimó que en 2010 existían 305 pueblos indígenas y 274 lenguas indígenas diferentes en el país. El Censo de 2010 también informó que la mayoría de los indígenas auto declarados no hablaban la lengua indígena (57%) y que la mayoría hablaba portugués (77%) exclusivamente o como segunda lengua. Entre los indígenas que entonces vivían en tierras indígenas, se concluyó que la mayoría (57,3%) hablaba al menos una lengua indígena.<sup>12</sup>

El carácter central que los datos producidos en el Censo Demográfico del IBGE tuvieron como referencia para las políticas públicas gubernamentales, potenciado por el momento político favorable a la realización de los derechos constitucionales, generó elementos e impulsó nuevas iniciativas de política pública para los pueblos y comunidades indígenas.<sup>13</sup>

En agosto de 2023, el IBGE presentó datos preliminares del Censo Demográfico de 2022. Identificó la existencia de 1.693.535 indígenas viviendo en el país, un aumento aproximado de 88,82% en los registros de autodeclaraciones con relación al Censo de 2010. La Región Norte concentra la mayor parte de esta población, con más de 750 mil personas. Los dos estados con mayor número de indígenas son Amazonas (con 490,9 mil) y Bahía (con 229,1 mil), que concentran el 42,51% del total de esa población. Los municipios con mayor número de indígenas son Manaus (71,7 mil), São Gabriel da Cachoeira (48,3 mil) y Tabatinga (34,5 mil), ambos ubicados en el estado de Amazonas.

Por otro lado, el período del gobierno de Bolsonaro mostró que es posible tener retrocesos en los derechos indígenas, aunque sea temporalmente. El 26/01/2021, el Diario Oficial (DOU) publicó la Resolución Funai N° 4, en la que el organismo presentó lo que denominó criterios de *heteroidentificación*, junto con algunos procedimientos a ser aplicados en situaciones en que fuera necesario verificar la veracidad o autenticidad de una autodeclaración de identidad indígena individual o colectiva. Afirmó hacerlo porque, en opinión de sus promotores, habría falta de claridad en la definición y aplicación de la categoría indígena, especialmente en circunstancias en las que encajar en esta categoría daría acceso al individuo o a una comunidad a los beneficios derivados de las políticas públicas gubernamentales. Además de establecer criterios problemáticos, la resolución le dio al organismo indigenista la prerrogativa de definir quién es y quién no es indígena en el país. Fue el primer intento más estructurado del gobierno de Bolsonaro de imponer criterios de *indigeneidad*, guiados por objetivos restrictivos y excluyentes a la aplicación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el país, establecidos en la Constitución Federal de 1988 y en el Convenio No. 169 de la OIT.<sup>14</sup>

---

12. La elaboración de esta lista contó con la colaboración de técnicos e investigadores del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de la Fundação Nacional do Índio (Funai) y del Grupo de Trabalho Demografia Indígena de la Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP). Cf. Pagliaro, Azevedo & Santos (2005); Santos e Teixeira (2011); Campos e Estanislau (2015). Desde 2012, el IBGE mantiene en su página institucional con datos y análisis producidos por la institución sobre los pueblos indígenas (<https://indigenas.ibge.gov.br/>).

13. Cf. Santos & Teixeira (2011), Jannuzzi (2020)

14. Cf. Verdum (2022d).





Acampamento Terra Livre,  
Brasília, 2023.  
CREDIT: ACERVO FUNAI

# DEL ACCESO A LA JUSTICIA DEL ESTADO Y LA PROPIA JUSTICIA

El artículo 231 de la Constitución de 1988 establece que “se reconoce a los indígenas su organización social, sus costumbres, idiomas, creencias y tradiciones, y sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”, y es obligación de la Unión proteger tales derechos y velar por su respeto. Si bien no se utilizan términos técnicos específicos, ni se hace referencia explícita al reconocimiento del denominado “derecho consuetudinario o consuetudinario” de los pueblos indígenas, los aspectos considerados como objeto de reconocimiento en el artículo 231 dan amplio margen para considerar la aceptación por el Estado brasileño de los diferentes sistemas de derecho consuetudinario o costumbre de los pueblos indígenas del país.<sup>15</sup>

Si bien es posible identificar casos de aceptación (por parte del magistrado estatal) del ordenamiento jurídico indígena en la resolución de conflictos según sus costumbres (derecho consuetudinario), aún existe un vacío de referencia básica que establezca normas claras y armonizadoras en la relación de la justicia del Estado nacional con la justicia propia del derecho indígena.<sup>16</sup>

En cuanto a la adecuada justicia estatal (digámoslo así), hubo dos importantes avances formales en el ámbito jurídico. El primero tuvo lugar el 25/06/2019, cuando el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) aprobó la Resolución No. 287, mediante la cual establece procedimientos para el tratamiento de los “indígenas” imputados, procesados, condenados o privados de libertad, lineamientos para garantizar los derechos

15. Cf. Araújo et al (2006); Curi (2012); Verdum (2013), Brasil / Ministério Público Federal (2019).

16. Sobre la necesaria y fundamental distinción entre derecho indígena y derecho estatal, y entre derecho indígena y derecho indigenista cf. Verdum (2013) e Eloy Amado (2015).



de esta población en el ámbito penal del Poder Judicial. En el artículo 3, la Resolución establece que el reconocimiento de la persona como “indígena” se realizará mediante autodeclaración, la cual podrá manifestarse en cualquier etapa del proceso penal o en la audiencia de tutela. El artículo 5 establece que la autoridad judicial deberá velar por la presencia de un intérprete, preferentemente miembro de la propia comunidad indígena, en todas las etapas del proceso en que el indígena comparezca como parte.<sup>17</sup>

Con el fin de evaluar la correspondencia entre la conducta practicada por el indígena y los valores de la comunidad a la que pertenece, así como identificar la posibilidad de aplicar mecanismos indígenas para la solución de conflictos, la Resolución No. 287 estableció que la jurisdicción la autoridad debe hacer uso de dos instrumentos: (a) el informe pericial antropológico; y (b) consulta con las comunidades indígenas.<sup>18</sup>

El segundo avance formal se produjo el 22/04/2022, cuando la CNJ aprobó la Resolución No. 454, que establece lineamientos y procedimientos para hacer efectiva la garantía del derecho de acceso a la Justicia de los pueblos y poblaciones indígenas. El texto se rige por los principios de autoidentificación de los pueblos, diálogo interétnico e intercultural, territorialidad indígena, reconocimiento de la organización social y de las formas propias de cada pueblo indígena para la resolución de conflictos, prohibición de la aplicación del régimen tutelar y, principalmente, la libre determinación de los pueblos indígenas, especialmente los pueblos en aislamiento voluntario.<sup>19</sup>

Para los efectos de esta Resolución (Art. 10), se estableció que “la comparecencia de los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones en defensa de sus derechos e intereses es independiente de la constitución formal previa como persona jurídica”. Y que los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones “tienen autonomía para designar abogado o asumir la condición de asistidos por la Defensoría del Pueblo en los casos que les interese, de acuerdo con su cultura y organización social”. En Art. 12, el CNJ y los tribunales se comprometen a desarrollar manuales y capacitaciones dirigidas a jueces y servidores públicos, especialmente funcionarios judiciales, sobre la comunicación de actos procesales a comunidades y organizaciones indígenas, incluyendo enfoques de Justicia Restaurativa. Y en el Art. 24, prevé remitir a la Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de la Magistratura (Enfam) una propuesta para incluir la Resolución No. 454 y las Resoluciones CNJ No. 287/2019 e 299/2019 en el plan de estudios obligatorio de los cursos de ingreso y evaluación continua del desempeño del juez durante el período de prueba de dos años en el poder judicial. Dos decisiones importantes, con impacto en la formación de los actuales y futuros operadores del derecho estatal.

Pero una cosa son las resoluciones formuladas y aprobadas en los más altos niveles del Poder Judicial, otra es la dura realidad en los extremos del sistema, donde predominan las relaciones conflictivas en torno a las tierras indígenas y los recursos existentes en ellas, permeadas y alimentadas por el racismo estructural e institucional. Según el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), de enero a julio de 2022, la población total en el sistema penitenciario fue de 654.704 personas. De este total, la población indígena autodeclarada sería el 0,91%, con 5.195 hombres y 163 mujeres. La gran mayoría son encarcelados e invisibilizados en total desconocimiento de los derechos fundamentales y garantías procesales de los pueblos indígenas establecidos en la C-169.<sup>20</sup>

---

17. La Resolución No. 287 está disponible en <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2959>. Para ayudar a cumplir con los procedimientos establecidos por la resolución, la CNJ elaboró un Manual de Resolución No. 287 con lineamientos para tribunales y magistrados. El Manual está disponible en <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>.

18. El Manual de la Resolución No. 287 recomienda que la consulta y el informe sean procedimientos separados y complementarios (Capítulo 4, inciso “a”), pudiendo ocurrir durante el transcurso del proceso. Mas información en: <https://sti.tjms.jus.br/confluence/pages/viewpage.action?pageId=170787046#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20DCNJ%20n%C2%BA%20287%2F2019%2C%20de%2025.6.2019,%C3%A2mbo%20criminal%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio>.

19. La Resolución No. 454 está disponible en <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4514>.

20. Mas informaciones en <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen> - consulta realizada el 26/12/2022. En cuanto a la Resolución No. 287 y los desafíos para aplicar el debido proceso legal en el caso de personas indígenas autodeclaradas cf. Assunção & Jung (2019), APiB (2020), Alves (2021), Jucá (2021), Castillo & Moreira da Silva (2022), Hilgert (2022). Sobre los mecanismos por los cuales el encarcelamiento alcanza y vulnera a los pueblos indígenas, invisibilizados en el sistema penitenciario cf. Eloy Amado (2020).



Acampamento Terra Livre,  
Brasília, 2023.  
CREDIT: ACERVO FUNAI

# EL DERECHO A DEFENDER SUS DERECHOS

En cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas como personas jurídicas con capacidad para defender y litigar derechos y buscar soluciones a las violaciones, éste se encuentra relativamente bien establecido y garantizado en términos formales. En el artículo 232 de la Constitución de 1988 se garantiza a los pueblos indígenas capacidad procesal, expresando expresamente que “los indígenas, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para interponer acción en defensa de sus derechos e intereses”.

En 2021, el ministro relator Luís Roberto Barroso del Supremo Tribunal Federal (STF), en el contexto de la decisión sobre el *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) No. 709, que trata sobre los derechos y la protección de los pueblos indígenas en el contexto de la COVID-19, reconoció no tener dudas, dadas las circunstancias, en reconocer la legitimidad activa de la *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil* (APIB), con fundamento en el artículo 232 de la Constitución de 1988.<sup>21</sup>

Y como vimos anteriormente, en 2022 la CNJ estableció en la Resolución No. 454 que los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones pueden presentar una demanda en defensa de sus derechos e intereses independientemente de su constitución formal previa como persona jurídica, y que tienen autonomía para nombrar abogado o asumir la condición de ser asistido por la Defensoría Pública en los casos de su interés, de acuerdo con su cultura y organización social.

Desde 1988, el Estado brasileño ha puesto en marcha diferentes formas de reconocimiento y apoyo a las instituciones indígenas representativas, la mayoría de las veces de forma puntual, temporal y vinculada a alguna política pública sectorial. Su objetivo principal era proporcionar medios para la participación de organizaciones o asociaciones indígenas en la implementación de proyectos concretos en el terreno, como el manejo de ciertos recursos naturales en las tierras indígenas donde viven, o para que las organizaciones indígenas actúen como mediadores políticos, entre las comunidades locales y las instancias burocráticas ejecutoras de las políticas sectoriales del Estado central.

Aún no existe una política específica y permanente para fortalecer las capacidades institucionales de los pueblos, comunidades y organizaciones para la defensa de sus derechos. Ha sido algo raro que el Estado brasileño proporcione recursos financieros públicos exclusivamente, o en cantidades mayores, para cumplir con el objetivo de “fortalecimiento institucional” de las instituciones indígenas de representación. Esto les ha llevado a depender de terceros para interponer y realizar acciones de su interés o en defensa de sus derechos.

21. Sobre la ADPF No. 709 cf. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>

# LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE CONSULTAR

Hay dos disposiciones legales que apuntan a la necesidad de que el Estado brasileño consulte a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar o aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos, o aprobar cualquier proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios o recursos. Uno es la Constitución Federal de 1988, que en el art. 231, § 3, establece que “El aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos, la investigación y explotación de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo podrá realizarse con autorización del Congreso Nacional, previa audiencia de las comunidades afectadas, asegurando su participación en los resultados de la minería, en la forma de la ley”. El segundo es el Decreto Ley No. 5.051, del 19/04/2004, mediante la cual el Presidente de la República promulgó el Convenio 169 de la OIT, asumiendo que el mismo “será ejecutado y cumplido en todo lo que contiene” (art. 1).

Destaco que en el Convenio 169, la “consulta” y el “consentimiento” se tratan específicamente en el artículo 6, y la consulta aparece como un procedimiento adecuado en los artículos 15, 17, 22, 27 y 28. A pesar del carácter esencial de este derecho, aún no ha sido adecuadamente regulado en Brasil.

Hay un vacío de referencia básica, que es sumamente grave para los pueblos indígenas. Especialmente en períodos en que el gobierno y los empresarios privados pretenden ampliar las áreas de explotación de los recursos naturales (extracción de minerales a gran y pequeña escala, agricultura extensiva, etc.) y diseñar infraestructuras de apoyo (carreteras, hidrovías, ferroviarias, hidroeléctricas, etc.).

En las últimas dos décadas, en los casos de afectación de un emprendimiento o proyecto estatal a los pueblos y comunidades indígenas y sus territorios, el instrumento procesal de Suspensión de Amparo y Anticipación de Tutela (SLAT) fue utilizado por el gobierno para suspender decisiones que ordenaban la realización de consultas con los pueblos indígenas afectados. Lo que generalmente sucedió fue que las decisiones de primera instancia a favor de suspender las autorizaciones ambientales -hasta que se cumpliera el requisito de la consulta previa, libre e informada- fueron suspendidas en los tribunales superiores, que acogieron los argumentos del gobierno en el sentido de calificar los emprendimientos como “estratégicos para la el orden económico del país”.<sup>22</sup>

Hasta el momento, marzo de 2023, no existe una posición oficial y formal del Estado brasileño (ni del actual gobierno de Lula) sobre los protocolos indígenas de consulta y consentimiento previo, en particular sobre si reconoce estos protocolos como un derecho legítimo de los pueblos indígenas, que deben ser considerados a la hora de tomar decisiones políticas y administrativas que les afecten. Esperamos que el Ministerio de los Pueblos Indígenas (MPI) pueda estructurarse y actuar proactivamente en la implementación de este derecho fundamental.

---

22. Cf. Garzón, Yamada & Oliveira (2016).



# PROTOSCOLOS DE CONSULTA Y CONSENTIMIENTO INDÍGENA

La elaboración de los Protocolos de Consulta y Consentimiento Indígena (PICC) es una manifestación de la voluntad indígena de soberanía e independencia frente a la tutela – de libre determinación y autonomía territorial. Es uno de los frutos del proceso de emergencia y protagonismo indígena verificado en otras dimensiones de la vida social, política e institucional brasileña en las últimas dos décadas. Sin embargo, faltan estudios consistentes que evalúen de manera concreta su efectividad y las condiciones necesarias para que las comunidades resistan a las presiones, hostigamientos, estrategias y artimañas de sectores políticos y empresariales vinculados, por ejemplo, a la minería y asociados a proyectos de prospección e infraestructura.

Se sabe que la existencia de los PICC per se, especialmente en situaciones de asimetría y desigual fuerza política, no garantiza que los órganos de gobierno y las empresas respeten las decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, y que los consideren en sus decisiones. Se necesita más que eso. Vea, por ejemplo, lo que sucedió en el caso de la BR-319 que conecta Manaus y Porto Velho,<sup>23</sup> o en relación con la línea de transmisión eléctrica que pasa por la Tierra Indígena Waimiri-Atroari (Roraima),<sup>24</sup> o incluso en el caso del proyecto de construcción del ferrocarril Ferrogrão, que unirá la ciudad de Sinop, en Mato Grosso, con la ciudad de Itaituba, en el estado de Pará,<sup>25</sup> y en la construcción de la Usina Hidroeléctrica de Belo Monte, en el río Xingu, también en Pará.<sup>26</sup> En los cuatro casos, la consulta y el consentimiento de las comunidades indígenas fueron ignorados o tratados como objeto de negociación y manipulación.<sup>27</sup>

Pero si hoy existe un conjunto significativo de protocolos indígenas a nivel de tierra y territorio indígena, todavía no existe un protocolo de consulta para decisiones con un efecto más amplio y general: un protocolo de política indígena, para decisiones políticas legislativas y administrativas que afectarán a toda la población indígena del país. Por ejemplo, ante un Proyecto de Ley (PL) que pretende “regular” unilateralmente la actividad minera o la agricultura extensiva dentro de las tierras indígenas.

¿Cómo y cuándo consultar políticas más amplias de manera soberana y no tutelar? No es una decisión fácil, más en la coyuntura actual en la que el grupo parlamentario de la agroindustria es uno de los más organizados y con poder de voto en el Congreso Nacional. Pero independientemente de eso, y aun por eso mismo, entendemos que es necesario y urgente emprender ese camino. Teniendo una clara necesidad de construir una articulación social y política más amplia, que vaya más allá de los pueblos y organizaciones indígenas y sus aliados inmediatos, involucrando a otros sectores y actores con poder de agencia y protagonismo en el escenario político nacional. De lo contrario, existe el riesgo de que el resultado sea exactamente lo contrario de lo que se pretendía. Esperamos que el Ministerio de los Pueblos Indígenas (MPI) pueda estructurarse y actuar proactivamente en la implementación de este derecho fundamental. Existe una gran codicia por la tierra y los recursos en las Tierras Indígenas.

---

23. Cf. Verдум e Vieira (2021).

24. Cf. el artículo de Gabriel Ferreira, *Indígenas Waimiri Atroari aceitam compensação para que obra do Linhão atravessasse seu território*, publicado em la página Amazônia Real, en 05/05/2022. Disponible en: <https://amazoniareal.com.br>

25. En agosto de 2022, la Funai, la Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), la Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPi) y el consorcio de empresas Estação da Luz Participações (EDPL) fueron considerados réis en la demanda iniciada por la Câmara Civil y Penal del Tribunal Federal de Itaituba, Pará. Más información en *Justicia decide que Ferrogrão solo puede ser discutido si se respetan los protocolos de consulta indígena*, noticia publicada en la página del Ministerio Público Federal (MPF) y disponible en: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/justica-decide-que-ferrograo-so-pode-ser-discutida-se-protocolos-indigenas-de-consulta-forem-respeitados>

26. El 01/09/2022, el ministro Alexandre de Moraes, del Supremo Tribunal Federal (STF), reconoció que se violó el derecho de los pueblos indígenas del medio Xingu a ser oídos sobre la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte (<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/stf-reconhece-que-o-direito-de-consulta-previa-dos-povos-indigenas-afetados-por-belo-monte-foi-violado>).

27. Para más información sobre la elaboración de protocolos y resultados alcanzados, consulte la página de la Red de Cooperación Amazónica (RCA) en internet. (<https://rca.org.br/consulta-previa-e-protocolo/>) y la página de Observatório de Protocolos Autônomos (<http://observatorio.direitosocioambiental.org/>).



Caravana das Originárias da Terra  
(TI Tenetehara, Agosto 2022).

CREDIT: EDVAN GUAJAJARA

# DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS

La Constitución de 1988 consagró el principio de que los “indios” son los primeros y naturales señores de la tierra. Esta es la fuente primaria de su derecho, que es anterior a cualquier otro. Establece que las tierras tradicionalmente ocupadas por los “indios” son bienes de la Unión y que sólo ella tiene la facultad de legislar sobre las poblaciones indígenas.

Los lineamientos para el proceso administrativo de demarcación de tierras indígenas están actualmente definidos en la Ley No. 6.001, del 19/12/1973 (Estatuto de los Pueblos Indígenas) y el Decreto No. 1.775, del 08/01/1996, que “dispone para el procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas”. Esta legislación infraconstitucional atribuye a la Funai el papel de tomar la iniciativa, orientar y ejecutar la demarcación de estas tierras.

Sin embargo, tanto la Ley como los procedimientos establecidos en el Decreto han sido cuestionados principalmente por grupos de presión e intereses (territoriales y económicos) opuestos al reconocimiento de los territorios indígenas. Con la publicación de la Medida Provisional No. 1.154/2023, que establece la organización básica de los órganos de la Presidencia de la República y de los ministerios, y posibilitó la creación del MPI, se abrió una nueva ventana de oportunidad posible para la impugnación política y procesal jurídica. Porque la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (Funai) ahora está integrada al Ministerio de los Pueblos Indígenas (MPI), mientras que el Decreto No. 1.775 define al Ministerio de Justicia como el órgano que aprueba la realización de la identificación, delimitación y demarcación realizada y propuesta por la Funai. Nos parece importante y necesario el establecimiento de normas procesales para la regularización de tierras indígenas a la mayor brevedad.<sup>28</sup> Los grupos de interés político-económico

28. Cf. Brasil / Ministério Público Federal (s/d), Mourão (2018) e Resende (2020).

opuestos a la realización de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas continúan activos, organizados y hegemónicos en el Congreso Nacional y en los medios corporativos.<sup>29</sup>

Actualmente, la superficie aproximada de tierras de los pueblos indígenas legalmente reconocidas y ratificadas por decreto de la Presidencia de la República es de 106.808.547 hectáreas, cubriendo un total de 487 Tierras Indígenas. Además de estas, 122 TI están en proceso de identificación, 48 ya han sido identificadas y 74 cuentan con una ordenanza publicada por el ministro de Justicia, que declara los límites del área y determina su demarcación física.<sup>30</sup>

Otra situación que ha demostrado ser problemática es la superposición entre los límites territoriales de las Tierras Indígenas (TIs) formalmente constituidas por el Estado brasileño y dos unidades político-administrativas que forman su estructura básica, que son: estados y municipios.

Además, las Tierras Indígenas son consideradas - a falta de un mejor término en este momento - "áreas especiales", clasificadas por la legislación ambiental brasileña como "áreas protegidas" junto con las unidades de conservación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC) y tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas. Según Fany P. Ricardo y Silvia de M. Futada, hasta el 30/09/2018 se registraron 77 casos de superposición territorial en todo el país involucrando 61 Tierras Indígenas y 57 Unidades de Conservación, que sumaron casi 11,4 millones de hectáreas, correspondientes al 9,7% de la extensión total de las TI en el territorio nacional. La gran mayoría de los casos se encuentran en la Amazonía Legal (51) y el resto en las regiones Sur-Sureste (19) y Nordeste (07).<sup>31</sup>

Si bien en algunas TI las comunidades asumen el control y administran en la práctica sus territorios y los recursos que en ellas existen en las condiciones posibles, esta no es la realidad en la gran mayoría de ellas. La elaboración de los denominados Planes de Manejo Ambiental y Territorial (PGTA) en el ámbito de la Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de Tierras Indígenas (PNGATI) contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de gestión propia de los territorios indígenas. Pero los TI no tienen cada uno su propia unidad de gestión. Están formalmente incorporados y subordinados a la estructura político-administrativa de la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (Funai). Aún existe un vacío de referencia básica y clara sobre el autogobierno indígena de las Tierras Indígenas, reconocido por el Estado y por los pueblos indígenas del país.

---

29. Lucas Ferrante, "Projetos de lei minam metas ambientais do Brasil", Revista Cenarium Amazônia, 04 ago 2023. Cf. <https://revistacenarium.com.br/projetos-de-lei-minam-metas-ambientais-do-brasil/>

30. Los números se refieren a la situación el 03/05/2023. Para más información y números actualizados cf. [https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_jur%C3%ADdica\\_das\\_TIs\\_no\\_Brasil\\_hoje](https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje)

31. Cf. la Ley No. 9.985, del 18/07/2000, conocida como Ley SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>). O Instituto Socioambiental (ISA) mantiene datos e información en Internet sobre el conjunto de Unidades de Conservación (UC) creadas en Brasil, incluido el registro de ocurrencias superpuestas con Tierra Indígena (<https://uc.socioambiental.org/pt-br>). mais informações em [https://pib.socioambiental.org/pt/Sobreposi%C3%A7%C3%B5es\\_em\\_n%C3%BAmeros](https://pib.socioambiental.org/pt/Sobreposi%C3%A7%C3%B5es_em_n%C3%BAmeros)



# CONCLUSIONES

Presentar datos y reflexiones en un período tan transitorio como el que vivimos hoy en Brasil tiene sus riesgos, pero también sus beneficios. Riesgos porque los próximos eventos podrían poner por tierra las declaraciones y registros que hicimos en este informe. Beneficios porque esas mismas declaraciones y registros pueden servir como referencia en el establecimiento de directrices para la acción y la defensa, por ejemplo, en los órganos públicos en las tres esferas de poder del Estado brasileño.

Si bien parece que ha habido avances importantes en el ámbito administrativo, como la reciente creación del Ministerio de los Pueblos Indígenas; que en los últimos treinta años se han desarrollado recursos normativos internos positivos que incorporan derechos, lineamientos y principios derivados del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos relevantes de derechos humanos, además de lo establecido en la Constitución brasileña de 1988; que la autoidentificación indígena está relativamente aceptada y consolidada en la esfera pública; que la justicia estatal ha incorporado en dos resoluciones principios como la autoidentificación de los pueblos, el diálogo interétnico e intercultural, la territorialidad indígena, el reconocimiento de la organización social y de las formas propias de cada pueblo indígena de resolver los conflictos, la prohibición de la aplicación del régimen de protección y especialmente la libre determinación de los pueblos indígenas; que los representantes indígenas están presentes y activos desde 2019 en el Congreso Nacional, ocupando un espacio de representación política indígena que estaba vacante desde 1986; y que los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas han reconocido su derecho a demandar en defensa de sus derechos e intereses, aún queda mucho por hacer y consolidar. Es el caso de la adopción por el Estado, en los tres Poderes de la República, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados adecuadamente y su decisión a ser vinculante.

Es necesario que la política indígena de autodeterminación moldee lo más profundamente posible las estructuras y prácticas estatales que heredan del indigenismo en sus diferentes vertientes. Más aún en un momento en que son más fuertes y activos sectores ubicados más a la derecha del espectro de partidos políticos brasileños, que entre 2019 y 2022 ocuparon importantes puestos de decisión en la administración pública federal.



Luciano, G.J. dos S. "O sonho de um Parlamento Indígena no Brasil". In: Costa, Luciana e Ricardo Verdum, *Índios e Parlamentos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 25-42.

Mourão, C.M. Desafios jurídico-institucionais à participação das comunidades indígenas no processo administrativo de demarcação das terras indígenas no Brasil. *Boletim Científico ESMPU, Brasília*, 17 (51): 227-256. 2018. Disponível em: [https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-51-janeiro-junho-2018/desafios-juridico-institucionais-a-participacao-das-comunidades-indigenas-no-processo-administrativo-de-demarcacao-das-terras-indigenas-no-brasil/at\\_download/file](https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-51-janeiro-junho-2018/desafios-juridico-institucionais-a-participacao-das-comunidades-indigenas-no-processo-administrativo-de-demarcacao-das-terras-indigenas-no-brasil/at_download/file)

Okamoto, L., Antunes, M., & Damasco, F. *Povos indígenas nas estatísticas oficiais: identificação étnica, recomendações internacionais e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

Pagliari, H.; Azevedo, M.M. & Santos, R.V. (Orgs.). *Demografia dos povos indígenas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ / ABEP, 2005. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575412541>

Resende, R.C. *A judicialização do procedimento de demarcação de territórios indígenas e a efetividade do direito originário previsto pela Constituição Federal de 1988*. Trabalho de Conclusão da Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito, 2020. Disponível em: <http://tede.domhelder.edu.br/bitstream/tede/92/2/A%20judicializa%C3%A7%C3%A3o%20do%20procedimento%20de%20demarca%C3%A7%C3%A3o%20de%20territ%C3%B3rio%20ind%C3%ADgena%20e%20a%20efetividade%20%28oficial%29.pdf>

Santos, R.V.; Teixeira, P. O "indígena" que emerge do Censo Demográfico de 2010. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 27 (6): 1048-1049, jun. 2011

Verdum, R. "A justiça e os direitos dos povos indígenas". In: Gustavo Venturi e Vilma Bokany (Orgs.). *Indígenas no Brasil. Demandas dos povos e percepção da opinião pública*. São Paulo - SP: Editora Fundação Percecu Abramo; Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, p. 29-47, 2013.

Verdum, R. "El indígena por sí mismo. Del social liberalismo al neoliberalismo conservador (2010-2020)." In: Dufner, G.; Ponce, B. (Eds.). *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2021 a, p. 75-122. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/277427/8016182/2021+Participacion+politica+indigena.pdf/4f6a5bd0-8074-6621-bd7a-ac14c6c6df3b?version=1.0&t=1632942505580>

Verdum, R. *O Acordo Comercial Mercosul-União Europeia: riscos e desafios para os povos indígenas*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA, 2021b.

Verdum, R. "A pandemia de Covid-19 e os povos indígenas no Congresso Nacional: frente parlamentar, representação e protagonismo possível." In: Alarcon, D. F. et al. (Orgs.). *A gente precisa lutar de todas as formas: povos indígenas e o enfrentamento da Covid-19 no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora; Rio de Janeiro: ABRASCO, p. 167-213, 2022a.

Verdum, R. "Momento ruptura e o protagonismo indígena nas políticas institucionais". In: Verdum, R.; De Paula, L. R.; Souza Lima, A. C. (Orgs.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: Mórula, 2022b, p. 155-172.

Verdum, R. *O extrativismo mineral do ouro e os direitos indígenas ameaçados. Governo brasileiro impulsiona a atividade minerária sem garantir os direitos dos povos indígenas*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA, 2022c.

Verdum, R. "A Resolução n.º 4/2021 e os critérios de indianidade: a tentativa de restrição à autoidentificação indígena e seus efeitos." In: Alarcon, D.F. et al. (Orgs.). *A gente precisa lutar de todas as formas: povos indígenas e o enfrentamento da Covid-19 no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora; Rio de Janeiro: ABRASCO, 2022d, p. 471-507.

Verdum, R. & De Paula, L.R. *Antropologia da política indígena: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina)*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.

Verdum, R.; De Paula, L.R. & Souza Lima, A.C. (Orgs.). *Participação indígena em eleições: desafios técnicos e políticos no processo eleitoral brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

Verdum, R. & Vieira, R.C. *Segurança Pública em territórios Tradicionais no Estado do Amazonas*. Relatório de estudo realizado para a Procuradoria da República no Estado do Amazonas/5º Ofício. Manaus-AM, 24 de novembro de 2021.





[www.Indigenousnavigator.org](http://www.Indigenousnavigator.org)



@INDIGENOUSDATA



@IndigenousNavigator

Prinsessegade 29 B, 3rd floor,  
DK 1422 Copenhagen,  
Denmark

Phone: (+45) 53 73 28 30  
E-mail: [Navigator@iwgia.org](mailto:Navigator@iwgia.org)



[www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)



@IWGIA



@IWGIA



@IWGIA