

## CAPITULO 27

### LAS ESTADISTICAS SOBRE TIERRAS INDIGENAS EN BRASIL: UNA EVALUACION CRITICA

---

*João Pacheco de Oliveira*  
*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

#### **1. El tema indígena en Brasil**

---

Los estudios sobre los aspectos demográficos y territoriales de la población indígena en Brasil no pueden ser desvinculados de la elaboración de ideologías indigenistas y de los diversos intereses económico-sociales que fueron privilegiados en destacados instrumentos de la ciencia de gobernar, siendo alimentadas e interpretadas siempre por los que pretenden intervenir en las formas de actuación del Estado. Son utilizados como indicadores que permiten construir en la conciencia de la opinión pública (especialmente en la parte más intelectual de ésta) una imagen sobre los grandes problemas sociales de la nación, de modo explícito (o subrepticio) trayendo consigo un diagnóstico y ofreciendo un conjunto de soluciones.

Así ocurrió en Brasil desde la formación de un organismo indigenista (el Servicio de Protección a los Indios, SPI, creado en 1911, y sustituido en 1967 por la Fundación Nacional del Indio, FUNAI). El positivismo, una corriente filosófica y política a que estuvieron afiliados los militares e intelectuales que llevaron a la Proclamación de la República, idealizó el lugar del indio en la nación brasileña y definió las normas administrativas por las cuales aquel debería ser tratado. Fue la llamada doctrina de la protección fraternal al silvícola, sistematizada, divulgada y puesta en práctica por el ingeniero militar Cândido Mariano da Silva Rondón, primer dirigente del SPI. Rondón criticó ferozmente las prácticas del exterminio, así como de una asimilación dirigida y

acelerada, por parte de algunas misiones religiosas, defendiendo, por el contrario, un tratamiento humanitario a los silvícolas, que les permitiese, en el curso de algunas generaciones, ascender de los «principios hechiceros» al «pensamiento científico». En una perspectiva geopolítica, los indios eran pensados como los guardianes de las fronteras políticas de la nación, pues, aunque fuesen los habitantes de los rincones más lejanos del país, eran conceptuados como «los primeros brasileños» y vivían bajo una tutela directa del Estado.

En una clara relación de continuidad con las concepciones administrativas del antiguo SPI, el antropólogo Darcy Ribeiro formuló en la década de los años cincuenta los principios de la ideología indigenista brasileña. El análisis político que sustentaba el discurso indigenista minimizaba la significación política y económica de los intereses que colindaban con los de los indios, refiriéndolos a formas de dominación retrógradas y sin conexión con los polos modernos responsables por el dinamismo reciente de la economía brasileña. Es lo que afirmaba Darcy Ribeiro:

«... en nuestros días, las compulsiones del orden ecológico, económico, cultural y otras, que pesan sobre las poblaciones tribales y las condenan al exterminio, ya no son condiciones de sobrevivencia de la sociedad nacional, pero sí abusos despóticos de intereses locales, frecuentemente de naturaleza puramente mercantil, que no tendrían condición de actuar, una vez denunciados y puestos bajo vigilancia de los organismos gubernamentales y de la opinión pública instruida» (1970: 196).

A diferencia de los estudiosos actuales de las fronteras de expansión, que destacan su articulación y compatibilidad con una cierta modalidad de desarrollo capitalista, Ribeiro persiste en ver los intereses allí cristalizados como secundarios o meros residuos de modos superados de producción. En contraposición a ello, el Estado -por su supuesta naturaleza moderna, por su compatibilidad con los intereses económicos dominantes, por su permeabilidad a la presión de la sociedad- se suponía capaz de una intervención racional y protectora. En el mapa político del indigenismo brasileño no fueron los polos más modernos y dinámicos de la economía quienes poseían intereses antagónicos a los de los indígenas, existiendo por lo tanto, una contradicción más de naturaleza ideológica entre los defensores de las elites locales y la garantía de la sobrevivencia de los indios.

En el contexto de la ideología indigenista son muy limitados los datos sobre la población indígena brasileña. Apoyándose en material administrativo del SPI, Ribeiro (1957) hizo una estimación referente al contingente total (180 000), observando irónicamente -para enfatizar la irracionalidad y truculencia de los sectores económicos que se les oponían- que, reunidos los indios de todas las partes del Brasil ¡no serían suficientes para llenar el estadio de fútbol de Maracanã! Los datos cuantitativos sobre las tierras ocupadas o reivindicadas actualmente por indios no son representativos. Los datos disponibles

inversamente llaman la atención hacia el pasado y los daños generados por la dominación colonial, confrontándose las estimaciones relativas al período del descubrimiento (5 millones), a la cifra actual (180 000), así como lo indica el número de tribus desaparecidas en los últimos 50 años.

El marco anterior del problema indígena concebía al Estado como relativamente distanciado de los procesos de expansión de la frontera económica, que no serían por él engendrados, ni corresponderían a los intereses económicos dominantes. Dijo Darcy Ribeiro:

«El SPI tiene que actuar entre estas dos fuerzas, el gobierno central, que representa intereses sólo lejanamente vinculados a las fronteras de expansión, donde se chocan indios y no-indios y que, por eso apenas lo apoya, y los gobiernos locales que, como expresión de intereses económicos en choque con los indios, pone al SPI toda clase de dificultades». (1970: 203)

Es incluso debido a este sesgo ideológico que el SPI fue visto como un instrumento de una política de ocupación de las fronteras y de los llamados vacíos interiores, donde el indio, debidamente nacionalizado, y los funcionarios indigenistas (muchas veces militares) serían los agentes avanzados de la legalidad y de los intereses nacionales.

Tal manera de reflexionar sobre el tema indígena se muestra particularmente inadecuada en el momento actual, donde la expansión de las fronteras económicas está definida en diversas políticas sectoriales (energética, mineral, transportes y comunicación, de colonización, de extracción, etc.), cuya ejecución moviliza a poderosos organismos gubernamentales y afecta a proyectos de inversión donde están presentes cuantiosos capitales nacionales y extranjeros.

Reflexionar sobre el problema indígena en esta coyuntura exige profundizar las soluciones legales y administrativas, pues en muchos casos el conflicto más directo de los grupos indígenas es con iniciativas oficiales, que derivarán de metas y prioridades de políticas públicas en que el Estado intervenga, ya sea como ejecutor, patrocinador o simplemente por aprobación u omisión.

De esta manera, la forma anterior de pensar el tema indígena fue radicalmente cuestionada en la última década. En un trabajo fechado en 1983, se observó que la importancia del problema indígena no podría ser dimensionada aisladamente por un índice demográfico (0.01% de la población brasileña), mas sí en términos de su impacto sobre la disponibilidad de tierras libres y de cultivo, o bien respecto de los escasos y estratégicos recursos naturales allí existentes. La importancia del tema indígena, como se ha señalado en varias ocasiones, no puede ser medida por una simple referencia a su pequeño contingente poblacional (aproximadamente 215 000) ni expresada por la diminuta cifra de 0.02% de la población brasileña. Al indicador demográfico es necesario acrecentar los datos económicos, políticos e ideológicos, bajo pena de incurrir en un error severo, con serias consecuencias prácticas. De acuerdo con

datos recientes (Proyecto Estudio sobre Tierras Indígenas, PETI, Museo Nacional, 1992), las tierras indígenas implican 88.8 millones de hectáreas, lo que corresponde a casi 10% del territorio nacional, o 14.8% del total de inmuebles rurales registrados por el organismo fundador, el INCRA.

Ampliando las formulaciones de Oliveira (1983 y 1992) para el plano de América Latina, cabe subrayar que la especificidad del problema indígena de Brasil no pasa por su pequeña expresión demográfica (hoy 0.02% de la población brasileña, hecho que hace que los censos oficiales realizados en cada década ignoren totalmente la existencia de indios), sino por la compleja combinación entre un pequeño volumen demográfico y el control de extensos territorios. Es la asociación de esos factores contrastantes, que hace de la política y de la legislación indigenista brasileña un punto de confluencia de programas de tierras, energéticos, minerales, ambientales, de crecimiento económico, de políticas migratorias, de relaciones internacionales y de temas estratégicos. Es en ese contexto que debe ser analizada la actuación del organismo indigenista oficial, el surgimiento de organizaciones indígenas y de entidades indigenistas, así como la propia violencia de las relaciones interétnicas en las regiones distantes de las capitales, donde ocurrieron casos recientes de asesinatos de grandes proporciones (Ticuna, en 1988; Yanomani, en 1993).

El primer levantamiento sobre las tierras indígenas ocurrió en 1981. Presionado por una campaña impulsada por antropólogos, misioneros y líderes indígenas, produciendo debates y movilizaciones en diversas capitales del Brasil, el entonces Presidente de la FUNAI, Coronel Nobre da Veiga, contrató a una empresa de publicidad para preparar un libro propagandístico ricamente ilustrado (Farías, 1981). Los datos sobre la infraestructura asistencial de la FUNAI, como sobre el volumen de tierras ya demarcadas, pretendían mostrar como totalmente infundadas las críticas a la ineficacia del organismo titular difundidas por la prensa.

Más tarde, en 1987, durante el proceso de elaboración de la nueva constitución brasilera (promulgada el 5 de octubre de 1988), nuevamente la FUNAI volvió a hacer uso de sus estadísticas sobre la extensión de las tierras indígenas, argumentando que muchas de las áreas propuestas eran superiores en dimensión a diversos países europeos y estados de la federación densamente poblados. El resultado de ese análisis apuntaría la necesidad de minimización de los derechos territoriales indígenas, por un lado con la suspensión de la nulidad de derechos de posesión o propiedad sobre tierras habitadas por indios y, por otro, con la distinción entre indios aculturados y no-aculturados, otorgando solamente a estos últimos el reconocimiento de un territorio y una asistencia oficial específica.

La FUNAI se omitió enteramente de la fase más democrática de los trabajos de la asamblea constituyente, que fueron realizados en el ámbito de las subcomisiones, con la participación de organismos públicos, movimientos populares y estudiosos de los asuntos focalizados. Las propuestas de las diversas subco-

misiones fueron sistematizadas por un relator, el diputado Bernardo Cabral (del Estado de Amazonas), después Ministro de la Justicia (1990) en el Gobierno del entonces presidente Collor de Mello. Fue en esta fase que la FUNAI intervino, presentando sus estadísticas en una carta abierta y en un video proporcionado a los parlamentarios, logrando que se revirtiera todo el trabajo de las subcomisiones. En la votación en sesión plenaria, todas las alteraciones propuestas por el relator fueron derrotadas, manteniéndose al final directrices bastante avanzadas, cristalizadas en un capítulo específico titulado «De los Indios».<sup>1</sup>

En esa conyuntura fue que PETI/CEDI iniciaron la divulgación regular de listados de las tierras indígenas. Oliveira (1987) produjo una crítica metodológica de las falacias contenidas en los datos e interpretaciones realizadas por la FUNAI. A partir de entonces, las estadísticas oficiales pasaron a tener un seguimiento independiente, realizado por un equipo de investigadores vinculados a las universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales. Tales datos -recolectados con mayor rigor y analizados con criterios científicos- fueron rápidamente absorbidos por la opinión pública y por las propias organizaciones indígenas, siendo instituidos mientras tanto parámetros frente a los cuales era cobrada y evaluada la eficacia de la actuación indigenista.

La consecuencia del rompimiento del monopolio oficial de información sobre las tierras indígenas tuvo consecuencias notables para permitir la viabilización de los derechos territoriales de los indios. Para tener una expresión de esto, basta comparar los datos FUNAI de 1981 con los de PETI de 1992: mientras las primeras estadísticas oficiales hablaban apenas de 308 áreas indígenas y una extensión total de 40.9 millones de hectáreas, los datos actuales apuntan a un volumen de tierras más de dos veces mayor (88.8 millones de hectáreas) y una relación de 504 áreas indígenas. Se torna evidente, por lo tanto, que era intención del organismo indigenista -aunque apenas hubo difusión- regularizar una parte muy limitada de las tierras indígenas, dejando al margen de cualquier registro una demanda indígena ignorada, que hoy se puede estimar en 196 áreas indígenas y 48 millones de hectáreas reivindicadas por los pueblos indígenas.

## **2. Los parámetros legales y administrativos**

---

Los derechos de los más de 180 pueblos y 215 000 indios a las tierras que habitan pueden ser reconocidos por tres diferentes vías legales. La primera hipótesis es

---

<sup>1</sup> Actualmente se inicia un proceso de revisión constitucional, donde los intereses conservadores se proponen alterar varias conquistas sociales de la constitución de 1988 (Derechos Individuales, Indios, Medio Ambiente), la mayoría de las cuales todavía no están normadas por una legislación complementaria. En cuanto a los derechos indígenas, el contexto actual es bastante diverso: aunque entidades indigenistas y organizaciones indígenas se hayan manifestado contrarias a la modificación de ese capítulo -posición que es la misma de la FUNAI, que como se verá más adelante en ese texto, pasó por una reformulación en 1991 y 1992- hay una enorme presión contraria de parlamentarios del bloque amazónico, militares y de sectores empresariales. Para una evaluación del perfil conservador de los congresistas en esa materia, según una encuesta publicada en el diario «Folha de Sao Paulo»).

que una tierra indígena puede estar titulada como cualquier otra propiedad particular, y su adquisición ser resultado de un acto común de compra y venta o donación. Esta es la llamada tierra dominial indígena.

La segunda posibilidad es que el poder público proceda a una expropiación de tierras bajo el dominio de particulares y las destine, por medio de la creación de una reserva, para los indios.

La tercera es que el Estado, a través del organismo indigenista, reconozca una parcela de tierra como de posesión inmemorial de los indios, creando por un acto administrativo un área indígena y tornando nulos los títulos particulares de propiedad por venta que inciden sobre ella. En este caso, en términos jurídicos se entiende que dicha tierra tendría que haber sido objeto de ocupación tradicional por los indios, la titulación obtenida por medios incorrectos y mediante transacciones que no configuran derechos legítimos.

Pasando de las posibilidades legales a la realidad de las acciones administrativas, lo que se constata es que la posibilidad que cuenta efectivamente es la tercera, pues las dos primeras son de mínima significación. Según un inventario bastante detallado (CEDI/PETI, 1990) sólo 3.42% del total de las tierras indígenas son dominiales, mientras que apenas 15.78% son de tierras reservadas. La gran mayoría de las tierras (80.8%), por lo tanto, transita en la tercera alternativa. Si en lugar de considerar el número de tierras indígenas, se enfoca su extensión, las cifras serán aún más contrastantes. De la extensión total de las tierras reivindicadas por los indios únicamente 0.1% y 9.34% pueden ser encuadradas respectivamente como dominiales y reservadas, representando la tramitación como áreas indígenas un 90.56%.

A diferencia de las tierras dominiales y reservas, las áreas indígenas sólo instituyen derechos de posesión y usufructo permanente, pero se mantienen jurídicamente como de dominio de la Unión (esto es, constituyente en propiedad del Estado, aunque estén destinadas a los indios en el contexto de un acto administrativo). Como por la legislación brasileña, los indios son tutelados por el organismo indigenista oficial (FUNAI), el control del Estado llega por extensión hasta la misma gestión de todas las tierras y recursos naturales relativos a los indios. Es la llamada gestión del patrimonio indígena, que hace inviable el ejercicio pleno de la propiedad tribal por los indios, aunque éstos habiten en tierras dominiales o reservadas.

Cabe a la FUNAI garantizar el acceso y la posesión de la tierra por los indios promoviendo la creación de áreas indígenas. Para esto existe un sistema administrativo que intenta proceder al reconocimiento de las tierras tradicionales de los indios mediante tres etapas: la identificación, en que un grupo de trabajo de la FUNAI procede a un estudio de campo con vistas a la elaboración de una propuesta que defina cuál es el territorio de posesión inmemorial de los indios; la delimitación, que corresponde al momento en que la propuesta resultante del grupo de trabajo viene a ser ratificada o modificada por un acto administrativo

de una autoridad competente;<sup>2</sup> sobre la base de esta delimitación, la FUNAI realiza la demarcación del área, que debe volver a la sanción presidencial para la homologación, la cual ocurre mediante un decreto, permitiendo posteriormente que esta área sea registrada entre los bienes del Estado (esto es, en el Servicio de Patrimonio de la Unión) y también a los establecimientos legales locales (*cartórios*).

Varios factores de naturaleza política intervienen en este proceso, tornando el ritmo de reconocimiento de los derechos indígenas más o menos lento, de acuerdo con las conveniencias establecidas por el núcleo dirigente de la máquina del Estado. El organismo indigenista no tiene estatus ministerial, quedando así directamente subordinado al titular de un ministerio y sus tecnócratas. La elección de un presidente de la FUNAI más o menos receptivo a las demandas de los indios, la concesión de un presupuesto mayor o menor para su actuación, el control más o menos restringido por la tecnocracia pueden igualmente variar.

Todo esto se refleja en el ritmo de las actividades realizadas. La formación de un grupo de trabajo para iniciar los estudios para identificación de una área indígena depende directamente de un acto del Presidente de la FUNAI (por lo tanto de una prioridad por él establecida) e indirectamente de recursos financieros para el viaje y de la disponibilidad de técnicos para esto indicados (de los 4 500 funcionarios actuales de la FUNAI, solamente unos 20 -los que son rotulados en términos funcionales como antropólogos- estarían capacitados para tal tarea). Para que el proceso continúe, las autoridades envueltas en el acto de delimitación necesitan concordar con la propuesta de delimitación, resistiendo así a las presiones de intereses contrarios a los de los indios. La demarcación implica a la vez costos bastante elevados, disputados como recursos escasos por diversas áreas de la FUNAI.

### **3. El proceso político y la tendencia al estrangulamiento**

En el primer análisis sistemático de los datos sobre tierras indígenas ya se habló del estrangulamiento que caracteriza la intervención del Estado en este sector. La mayor parte de las áreas indígenas (lo que representa 27.8 millones de hectáreas, correspondiendo a 68% de la extensión de las tierras entonces reivindicadas), se encuentran en la parte inicial del proceso de reconocimiento, estando apenas identificadas, mientras que, solamente, 13.1 millones de hectáreas, correspondientes a 32%, ya estaban efectivamente demarcadas (Oliveira, 1983: 606).

La tendencia al estrangulamiento en el proceso de reconocimiento de las tierras indígenas por el Estado brasileño se torna aún más flagrante en los datos

---

<sup>2</sup> En las décadas de los años setenta y ochenta hubo modificaciones a la forma y a la instancia de que emanaba tal reconocimiento, variando de simples resoluciones de carácter administrativo del Presidente de la FUNAI hasta un decreto del Presidente de la República.

más bien sistemáticos y confiables elaborados en 1987 por el PETI/CEDI.<sup>3</sup> En términos de número de tierras indígenas reivindicadas en todo el país esta tendencia al estrangulamiento no es tan nítida, pues 107 estaban apenas identificadas, 171 estaban delimitadas y 73 homologadas. Pero en términos de extensión de las tierras reivindicadas la tendencia al estrangulamiento se torna absolutamente clara: 50.3% (ó 375 millones de hectáreas) están apenas en la condición de tierras identificadas, 43.1% (ó 32.1 millones de hectáreas) estaban delimitadas y solamente 6.4% (ó 4.7 millones de hectáreas) estaban efectivamente homologadas.

La comparación de los datos estadísticos (1981, 1983, 1987, 1990 y 1992) sobre las tierras indígenas es utilizada como instrumento que permite comprender las coyunturas políticas y las diferentes prioridades establecidas a nivel de políticas gubernamentales. Así, por ejemplo, el perfil de estrangulamiento del proceso de toma de decisiones relativas a la creación de áreas indígenas corresponde a dos momentos (1981 y 1987) en que los asuntos indígenas fueron considerados como de interés de la «seguridad nacional» y, por lo tanto, se encontraban en la esfera de injerencia (directa o mediatizada) de los militares.

Al finalizar la década de los años setenta y en el inicio de los ochenta, con la llamada «apertura democrática» (que inició la amnistía y el retorno al país de los opositores al régimen militar instalado en 1964, la libre formación de nuevos partidos políticos, una relativa autonomía del poder judicial y el fortalecimiento de las entidades de la sociedad civil), el organismo indigenista caminó justamente en sentido opuesto al de la nación, acogiendo en funciones de dirección un sinnúmero de militares retirados (la FUNAI llegó a tener 36 coroneles en su oficina central en Brasilia y en las principales sedes regionales). Basándose también en argumentos de naturaleza estratégica (la existencia de focos de tensión social y de conflicto en las áreas rurales), los militares del

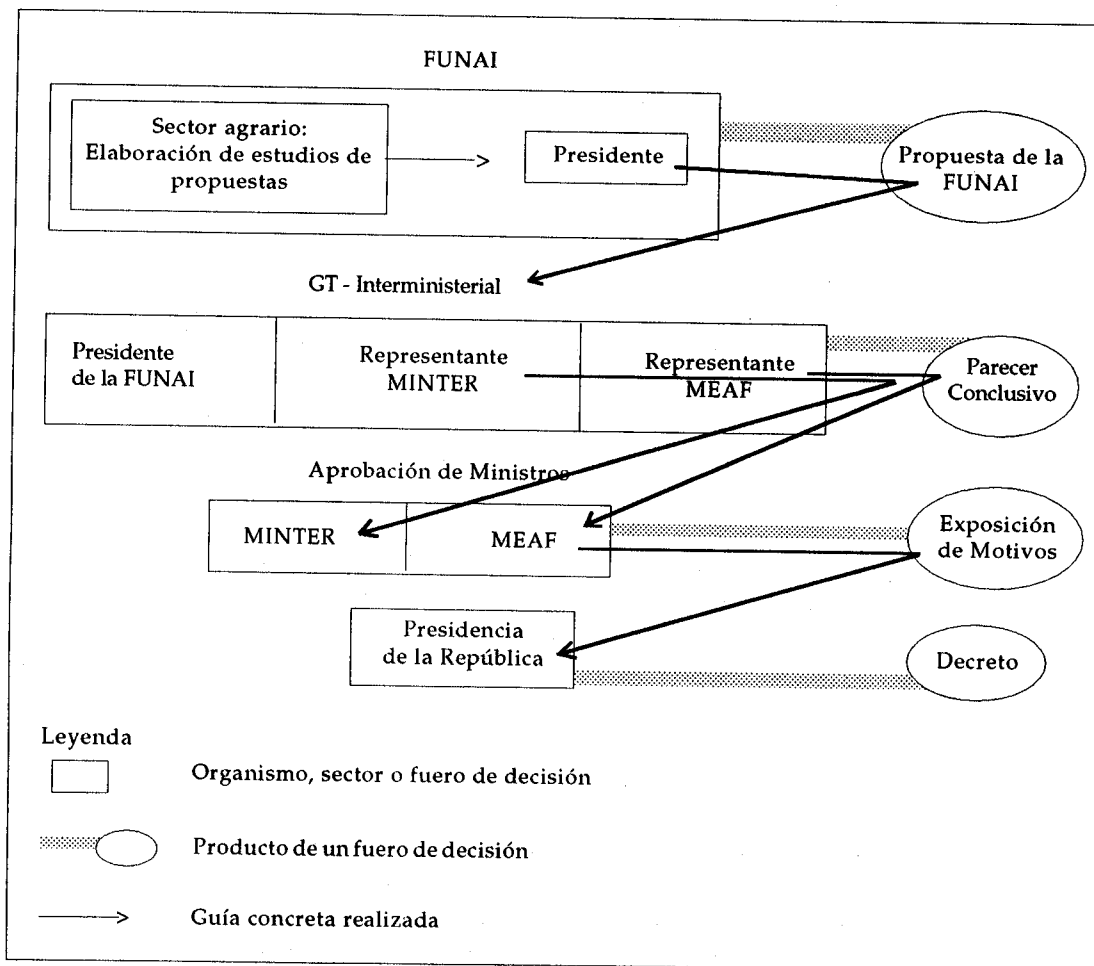
---

<sup>3</sup> En sus estadísticas la FUNAI siempre opera con la clasificación de las tierras indígenas identificadas y demarcadas, estando tal división articulada con las tareas que el organismo debe cumplir en el proceso de creación de áreas indígenas. El equipo PETI/CEDI optó en forma diversa en sus trabajos por sustituir las categorías demarcadas que expresaran efectivamente cambio en la situación jurídica del área indígena, como ocurre con la delimitación y la homologación, correspondiendo la demarcación solamente a una concreción en el espacio físico de los derechos territoriales ya creados por el acto administrativo de delimitación (cuya vigencia sólo depende de su publicación automática en el Diario Oficial de la Unión), derechos que serán confirmados y/o corregidos por medio del acto administrativo final de homologación (el cual también debe ser publicado en el Diario Oficial de la Unión). Además de los cambios en la situación jurídica, cabe mencionar que el control sobre las delimitaciones y homologaciones puede ocurrir con bastante seguridad, mientras las demarcaciones son apenas hechos administrativos internos a la FUNAI, tornándose difícil su control y verificación por iniciativas que no sean del propio organismo. Los datos sobre demarcaciones proporcionados por la FUNAI no son rigurosos y atienden prioritariamente a fines propagandísticos, contando también como concluidas las demarcaciones que están finalizadas en términos técnicos con el cierre del perímetro, pero que en la realidad están interrumpidas pues no fueron aceptadas por los indios o fueron paralizadas por injerencia de los regionales.



Consejo de Seguridad Nacional (CSN) mantuvieron un control integral sobre la política territorial, llegando a crear para eso el Ministerio Especial de Asuntos Fundiarios (MEAF), al cual incluso acabó por subordinarse el proceso de reconocimiento de las tierras indígenas.

**Diagrama 1**  
**SISTEMA DE RECONOCIMIENTO DE LAS TIERRAS INDIGENAS**  
**PERIODO 83/84**



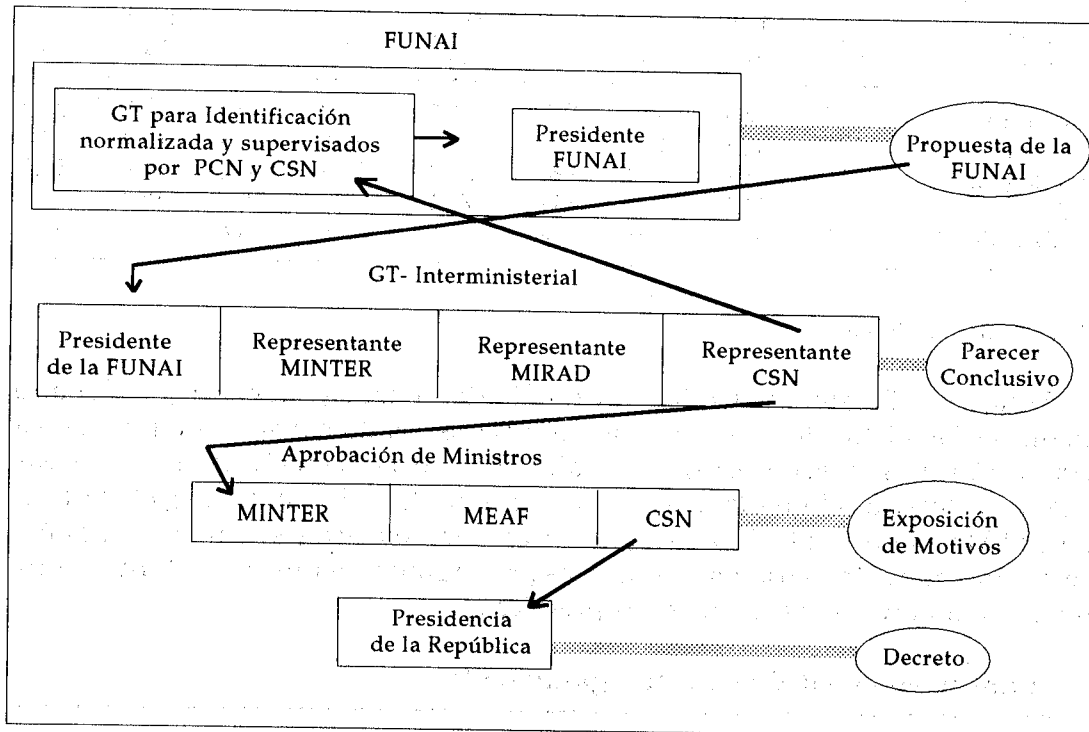
En este contexto, los propios datos sobre las tierras indígenas constituían un monopolio del organismo indigenista y del MEAF, pudiendo ser «colados» en función de la presión política de aquellos que tenían sus intereses contrariados por las demandas indígenas. En 1981, con el intento de responder a las críticas de los antropólogos y del CIMI, la FUNAI divulgó algunos datos sobre la actuación en el campo de las asistencias y en la demarcación de tierras (Farías, 1981: 24). Tales estadísticas demuestran que en los registros de la FUNAI apenas existían informaciones sobre 256 áreas indígenas, con un total de 41 millones de hectáreas. El último levantamiento realizado por el PETI/CEDI y divulgado en 1992 antes de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo, apunta la existencia de 416 áreas indígenas en vías de reconocimiento, con una extensión total de 88.8 millones de hectáreas, esto sin contar 88 casos de tierras aún no identificadas. La confrontación entre estos dos órdenes de magnitud deja claro que en períodos anteriores la FUNAI y el MEAF dimensionaron las tierras indígenas en valores proporcionalmente minimizados, pese a las demandas reales de los indios. Con el seguimiento a las tierras indígenas realizado de modo independiente de estos organismos, tales demandas vinieron a ser registradas y computadas, fortaleciendo la argumentación de las entidades indigenistas y de las organizaciones indígenas.

Adicionalmente, el estrangulamiento de los procesos sobre tierras indígenas es el período de 1986-1989, donde una de las prioridades del Gobierno del Presidente José Sarney, primer Mandatario civil en Brasil después del año 1964, pasa a ser un programa de naturaleza militar y estratégico, el Proyecto Calla Norte (PCN), que restablece la tutela militar sobre la Amazonia (o sea, 14% del territorio nacional). Además de innumerables instalaciones militares (cuarteles, aeropuertos, campos de aterrizaje, navíos de patrulla, etc.), el PCN cambia el énfasis de la ocupación agrícola (muy explícita en los planos de desarrollo de la década de los años setenta, especialmente con la construcción de grandes ejes de carreteras y la transferencia de los campesinos sin tierra del nordeste a las colonias agrícolas) hacia otras actividades más acordes con la «vocación natural de la Amazonia», esto es, principalmente la extracción mineral y la actividad maderera.

Para cumplir sus finalidades el PCN suponía una remilitarización del tema indígena (aunque no necesariamente que la FUNAI viniera a tener cuadros militares en los cargos explícitos de dirección), que pasaba por el establecimiento de nuevos principios y criterios en lo que respecta al conocimiento de las tierras indígenas. Este fue el llamado «nuevo indigenismo», que se caracterizaba por impedir la creación de áreas consideradas como «excesivamente grandes» (la relación numérica de indios por hectárea fue usada para demostrar los «exageraciones» practicadas anteriormente por la FUNAI) para admitir la posibilidad de áreas indígenas sólo en casos de «indios no aculturados» (para los militares del CSN en la Amazonia ese sería el caso de los yanomani) y para crear la figura de colonia indígena, que era conjugada con la actualización de la categoría de parque nacional (extremadamente nociva, pues es mucho más de exploración que de protección) ya existente en la legislación ambiental, imponiendo a los indios la fragmentación de sus territorios en pequeñas colonias circundadas por parques nacionales cuyo acceso era igualmente franqueado a las empresas forestales y mineras.

**Diagrama 2**  
**SISTEMA DE RECONOCIMIENTO DE LAS TIERRAS INDIGENAS**  
**PERIODO 87/88/89**



El Gobierno del Presidente Collor de Mello, iniciado en marzo de 1990, trajo cambios en la reestructuración del Estado marcados por un intento de modernización, aunque articulado sobre la base de alianzas con los sectores conservadores. Según preconiza el documento «Brasil año 2000: Subsidios para la reforma y modernización del Estado» de la Escuela Superior de Guerra (ESG), en cuya elaboración participó el Jefe de la Casa Civil del nuevo Gobierno, se procedió a la transferencia de la FUNAI del Ministerio del Interior (que fue extinguido) hacia el Ministerio de Justicia. Una nueva estructuración fue dada al antiguo CSN con la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), más volcada hacia otras prioridades y que pasó a interferir mucho menos que el antiguo CSN en la gestión de los asuntos indígenas. El grupo dirigente de la FUNAI ya había internalizado los conocimientos administrativos anteriores, quedando casi totalmente paralizado el proceso de creación de áreas indígenas.

Como los canales de decisión política estaban bloqueados, el trabajo de los técnicos de la FUNAI se desarrolló en dos direcciones. Por un lado, procurando regularizar áreas ya delimitadas y demarcadas (esto hizo elevar el número de homologaciones de 73 en 1987 a 196 en 1990, en términos de extensión territorial de 4.7 a 27.2 millones de hectáreas (Cuadro 1). Por otro, procediendo a estudios para identificación de nuevas áreas indígenas (el número de tierras sin identificación se redujo de 167 a 90 en el mismo período y el aumento en términos de extensión territorial de las áreas identificadas fue de 4.2 millones de hectáreas).

Cuadro 1

## SITUACION DE LAS TIERRAS INDÍGENAS EN 1987, 1990 Y 1992

Situación Jurídica	1987			1990			1992		
	Nº	Ext.*	%	Nº	Ext.*	%	Nº	Ext.*	%
Identificada	107	37.5	50.3	147	41.7	52.7	89	25.5	28.7
Delimitada	171	32.1	43.1	93	10.2	12.9	79	16.9	19.0
Homologada	73	4.7	6.4	196	27.2	34.4	248	46.4	52.3
Total	351	74.3	—	436	79.1	—	416	88.8	—
Sin Identificación	167	—	—	90	—	—	88	—	—

\* Extensión en millones de hectáreas.

Aunque el Presidente Collor haya visitado el área yanomani y ordenado dinamitar las pistas de acceso de los *garimpeiros*<sup>4</sup>, nada concreto ocurrió en su primer año de gobierno. Después, Collor revocó la creación de las 17 áreas aisladas y determinó un plazo de seis meses para la retirada de los *garimpeiros*. La FUNAI y la Policía Federal decidieron actuar sin prisa y sin mayor empeño, sugiriendo que éstos serían movimientos para agradar al público externo y que no tendrían mayores repercusiones prácticas.

#### 4. El cambio en el patrón de estrangulamiento

Mientras tanto dos factores cambiaron la voluntad política del Gobierno: la presión ejercida por las entidades ambientalistas y de derechos humanos, especialmente durante el viaje de Collor a los Estados Unidos, y en otros foros internacionales, enfatizando la situación dramática de los yanomani; la perspectiva del Brasil, como país anfitrión de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, de poder tornarse en el gran villano, con el debate sobre el genocidio de los yanomani y otros crímenes ambientales.

Ante tales perspectivas fue exonerado el antiguo Presidente de la FUNAI e indicado para el cargo el «sertanista» Sidney Possuelo<sup>5</sup>, en una tentativa de cambiar la imagen de ineficacia y connivencia que el organismo indigenista tenía ante la prensa y la opinión pública (incluso internacional). Para evitar obstáculos burocráticos, Collor promovió reuniones sectoriales de los ministerios directamente involucrados en el asunto, forzando con su presencia más agilidad en la toma de decisiones. Fueron firmadas 46 porterías interministeriales de reconocimiento de áreas indígenas a fines de 1991 y junio de 1992, totalizando 14.5 millones de hectáreas delimitadas. El resultado más expresivo fue entonces la aprobación del área yanomani con 9,4 millones de hectáreas,

<sup>4</sup> Los *garimpeiros* son los exploradores de metales y piedras preciosas.

<sup>5</sup> Se denomina *sertanista* a la persona que conoce o explora lugares muy lejanos de la costa o de áreas cultivadas.

totalmente demarcadas y homologadas antes de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

El levantamiento más reciente (PETI/CEDI, 1992) ya apunta a un nuevo perfil en el proceso de toma de decisiones del Estado en lo que concierne a las tierras indígenas. En relación al número de tierras, se verifica que, inversamente, la faja más extensa (59.6%) es la de las homologadas (248 en 416 casos), seguida por las apenas identificadas (89, correspondiendo a 21.4%), siendo aquélla la menor faja de las delimitadas (79 casos, correspondiendo a 19%). En relación a la extensión de las tierras reivindicadas, se constata igualmente la inversión del patrón de estrangulamiento observado en 1983 y 1987. Las tierras homologadas también constituyen mayoría (son 52.3% del total, equivalente a 46.4 millones de hectáreas), la faja siguiente es de las identificadas (28.7% que equivalen a 25.5 millones de hectáreas) y, por último, las delimitadas (19%, que equivalen a 16.9 millones de hectáreas).

El actual modelo indigenista opera en un campo político absolutamente diferente de aquel del «nuevo indigenismo», impuesto por el Proyecto Calla Norte. Apoyándose su visibilidad en el plano de las relaciones internacionales y de los acuerdos firmados por el país, la FUNAI ha ocupado todos los espacios que le son dados por el medio, incluso internacional, aprovechando las manifestaciones que le puedan dar un respaldo externo. La nueva administración de la FUNAI cambió de antagonistas, procurando oír y establecer convenios con diversas entidades no gubernamentales. Ha conseguido así una relativa autonomía frente a las presiones políticas adversas y también ante las estrategias políticas y al variado espectro de alianzas del actual Gobierno del Presidente Itamar Franco. Sus más fuertes enemigos en la actualidad son los gobernadores de los estados del norte (sobre todo Amazonas y Roraima), que no aceptan el reconocimiento de grandes áreas indígenas, alegando que se trata de una presión internacional ilegítima para apoderarse de la Amazonia. Repiten ahora los argumentos usados por el CSN, por un lado buscando notoriedad política y, por otro, expresando los intereses de grupos empresariales de menor envergadura, asociados a la explotación de madera y a formas rudimentarias de extracción mineral (como los *garimpeiros*).

## **5. Problemas y perspectivas**

A pesar de una imagen favorable del actual modelo de actuación indigenista, existen importantes puntos de estrangulamiento que deben ser mencionados. Primero, la grave situación de penuria enfrentada por la FUNAI, con la ausencia de recursos tanto para promover la demarcación de 79 áreas delimitadas, totalizando más de 16 millones de hectáreas, como para proceder a los estudios de identificación de 88 tierras indígenas, hasta el momento virtualmente desconocidas por el organismo indigenista. Con las escasas previsiones de recursos en el presupuesto público para 1993, la alternativa para la FUNAI ha sido buscar directamente el soporte de agencias financieras internacionales (Banco Mundial, Grupo de los Siete, Comunidad Europea, etc.). Hasta el momento, los

resultados concretos de estas demandas aún continúan siendo esperados, mientras el plazo constitucional para la demarcación de las tierras indígenas concluye en octubre de 1993.

Está prevista para este año la revisión constitucional. Dada la composición conservadora del Congreso hay gran temor en cuanto a reformulaciones sustanciales en el capítulo referente a los derechos de los indios, especialmente en el aspecto de hacer pasar por el Poder Legislativo el proceso de creación de áreas indígenas, así como por la introducción de cambios en el sentido de flexibilizar las condiciones para el ejercicio de la minería. Por cierto, todas esas señales negativas serán aún objeto de presiones y contrapresiones, pero la impresión dominante es que una gran ganancia sería la simple mantención del texto legal anterior.

En segundo lugar, hablar de una **política indigenista brasileña** como algo que posee un carácter unitario e integrado, es embarcarse en una mera ilusión retórica. No existe una política indigenista, algo que mantenga una comunidad de valores o de personas y que se preserve a pesar de las oscilaciones de coyunturas políticas. En la mejor de las hipótesis lo que se puede aprender son diferentes modelos de intervención del Estado encarando el tema indígena (y, en especial, el reconocimiento de sus territorios), cada uno de ellos operando según una lógica propia, incluyendo alianzas políticas y articulaciones institucionales bastante diferenciadas.

En este marco de inestabilidad, la acumulación de una experiencia indigenista ha ocurrido, por más paradójal que sea, mucho más a nivel de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan trabajos locales que en el plano propiamente administrativo, a través de la actuación de la FUNAI. Cualquier tentativa para fortalecer aisladamente el organismo indigenista, o ampliar sus poderes para tutelar los indios, por mejor intencionada que pueda ser, ciertamente tendrá resultados contraproducentes. Por el contrario, en las dos últimas gestiones la FUNAI ha sugerido algunas iniciativas interesantes (que incluyen desde demarcación de tierras hasta programas de salud), asociándose con organizaciones no gubernamentales que desarrollan trabajos en escala local (la Fundación Mata Virgen, la CCPY, o CTI, o Centro Maguta, etc.), conteniendo éstas la elaboración técnica de proyectos y la movilización de los recursos necesarios. Las perspectivas para el futuro deben apoyarse justamente en el fortalecimiento de las propias organizaciones indígenas y de las entidades indigenistas que les provean del soporte más inmediato.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CEDI/PETI (1990), *Terras indígenas no Brasil*. Segunda edição, São Paulo.
- Fariás, G. (1981), *A verdade sobre o indio*. Guaviru, Rio de Janeiro.
- Leite, Juranyr C. F. (1990), *Terras indígenas no Brasil: O Governo José Sarney. Resenha & Debate*, Nº 1:2-12. PETI, Rio de Janeiro.
- (1990), *Espetáculo, paralisia ou realinhamento institucional?: Apolítica indigenista sob os primeiros anos do Governo Collor de Mello. Resenha & Debate*, Nº2:2-8. PETI, Rio de Janeiro.
- Oliveira, João Pacheco de (1983), *Terras indígenas no Brasil: Uma tentativa de abordagem sociológica. América Indígena*, Vol. XCIII(3). México.
- (1987) «Terras indígenas no Brasil: Uma avaliação preliminar do seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas». CEDI/PETI, Museu Nacional, São Paulo.
- (1989), «Apresentação» em *Os poderes e as Terras dos Indios*. Comunicações Nº14, PPGAS, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- (1990), *Segurança das fronteiras e o novo indigenismo: Formas e linhagem do Projeto Calha Norte*. En: *Militares, indios e fronteiras*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- (1992) *Remitalização, modernização e ambientalismo*. En: *Revista Políticas Governamentais*, Vol. VII - Nº80.
- (1992), *O problema indígena no Amazonas*. En: *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. Sérgio Miceli (organizador). IDESP. São Paulo.
- Ribeiro, D. (1970), *Os Indios e a Civilização*. Editora Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro.