

Los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil y el Eje de Capricornio

The Consultation and Participation Rights of Indigenous Peoples in Brazil and the Tropic of Capricorn Axis

*Gisele Jabur**

Resumen

El Eje de Capricornio abarca comunidades indígenas de los estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul. El objetivo general es responder: ¿se están respetando los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil en los proyectos de infraestructura del Eje de Capricornio? Para ello, los objetivos específicos son analizar la legislación correspondiente, estudiar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil e indicar la relación jurídica de los pueblos y comunidades. La metodología empleada fue la investigación bibliográfica y jurisprudencial, a través del método deductivo.

Palabras clave: Derecho socioambiental, América del Sur, derechos de los pueblos indígenas, Eje de Capricornio; MERCOSUR.

* Doctoranda en Derecho Socioambiental y Sustentabilidad (PPGD/PUCPR). Máster en Medio Ambiente y Desarrollo (PPGMADE/UFPR). Diplomada en Litigio Estratégico Internacional en Derechos de los Pueblos Indígenas (IIDS/PUC Perú). Especialista en Derecho Penal y Criminología (PPGD/PUCRS). Abogada: OAB/PR: 83.988. Curitiba-Paraná, Brasil.
Contacto: giselejabur@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6087-3965>

Abstract

The Capricorn Axis encompasses indigenous communities in the Brazilian states of Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina and Rio Grande do Sul. The general objective is to answer: Are the rights of consultation and participation of indigenous peoples in Brazil being respected in the infrastructure projects of the Capricorn Axis? To do this, the specific objectives are to analyze the corresponding legislation, study the rights of consultation and participation of indigenous peoples in Brazil, and indicate the legal relationship of the peoples and communities. The methodology used was bibliographical and jurisprudential research, through the deductive method.

Keywords: Socioenvironmental Law, South America; Indigenous Peoples' Rights; Capricorn Axis; MERCOSUL.

1. Introducción

El Eje de Capricornio es uno de los EIDs referentes a la parte territorial brasileña que abarca los estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul. La zona de influencia del Eje de Capricornio cuenta con proyectos de infraestructura regional, como la construcción e instalación de ferrocarriles, carreteras y puertos, que afectan a varios territorios indígenas. Esta región tiene un alto valor estratégico en términos de recursos naturales y potencial económico.

Este proyecto de infraestructura plantea un importante cuestionamiento sobre si se están respetando los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil. En este contexto, es crucial analizar la legislación pertinente, estudiar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil e indicar la relación jurídica de los pueblos y comunidades.

La consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil se fundamenta en varios instrumentos legales, tanto a nivel nacional como internacional. En la Constitución Federal de 1988 se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa en caso de medidas administrativas o legislativas que afecten sus territorios y recursos naturales. Además, Brasil ha ratificado convenios internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas en asuntos que les conciernen.

Sin embargo, a pesar de estas disposiciones legales, la realidad en el terreno puede ser diferente. Existe una preocupación creciente de que los proyectos de infraestructura en el Eje de Capricornio estén avanzando sin un adecuado respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Esto puede deberse a una serie de factores, incluida la falta de aplicación efectiva de la legislación existente, la presión económica para avanzar con los proyectos de desarrollo y la falta de conciencia sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La metodología empleada para abordar esta problemática fue la investigación bibliográfica y jurisprudencial, utilizando un enfoque deductivo. Se revisaron diversas fuentes, incluyendo leyes, jurisprudencia, informes de organizaciones no gubernamentales y estudios académicos relevantes. Este enfoque permitió analizar en detalle la situación actual de los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil, así como identificar posibles brechas en la protección legal de estos derechos.

En la investigación bibliográfica, se encontraron numerosos casos en los que los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en proyectos de infraestructura fueron violados o no se respetaron adecuadamente. Por ejemplo, se documentaron casos en los que se llevaron a cabo proyectos de construcción de carreteras o represas sin consultar adecuadamente a las comunidades indígenas afectadas, lo que resultó en la destrucción de sus tierras ancestrales y recursos naturales.

En cuanto a la jurisprudencia, se identificaron casos en los que los tribunales brasileños han intervenido para proteger los derechos de los pueblos indígenas en relación con proyectos de infraestructura en sus territorios. Estos casos destacan la importancia de una aplicación efectiva de la legislación existente y la necesidad de garantizar que se respeten los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en todos los proyectos de desarrollo que los afecten.

Cuando se trata de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto del Eje de Capricornio, es crucial considerar cómo los proyectos de infraestructura propuestos pueden afectar a estas comunidades. Los proyectos de desarrollo, como la construcción de carreteras, líneas de transmisión, represas hidroeléctricas o proyectos mineros, pueden tener impactos significativos en las tierras y recursos de los pueblos indígenas, así como en su forma de vida y cultura.

Dado el marco común en materia de derecho socioambiental en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), no es sorprendente lo establecido

en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio N° 169 de la OIT es un tratado internacional adoptado el 27 de junio de 1989, durante la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, y ratificado por 24 países de América del Sur y la mayoría de los Estados que componen el MERCOSUR.

El objetivo general de este artículo es responder a la siguiente pregunta: ¿se están respetando los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil en los proyectos de infraestructura del Eje de Capricornio? Para ello, se plantean objetivos específicos para: analizar la IIRSA/MERCOSUR y la legislación respectiva, estudiar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil y verificar si estos derechos se están cumpliendo en el desarrollo de los proyectos de infraestructura del Eje.

La metodología empleada para el desarrollo del trabajo fue la investigación bibliográfica y jurisprudencial, mediante el método deductivo. La revisión bibliográfica se centró principalmente en autores y autoras que trabajan desde la perspectiva del Derecho Socioambiental, con un enfoque en los derechos de los pueblos indígenas.

Es imprescindible garantizar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en los proyectos que puedan afectar sus territorios, como los proyectos de infraestructura que se están desarrollando en el marco del Eje de Capricornio, con el fin de romper con el paradigma integracionista y asimilacionista que prevaleció en el mundo hasta la adopción del Convenio N° 169 de la OIT, que integra el ordenamiento jurídico de los Estados signatarios en defensa de la efectividad de los derechos socioambientales.

2. MERCOSUR y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991¹, promulgado en Brasil mediante el Decreto 350/91 (Brasil, 1991), establece la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), una unión aduanera que va más allá, entre

1 Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Tratado de Asunción. <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>
Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Textos fundamentales. <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>
Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Protocolo de Asunción: sobre el compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-assuncao-sobre-compromisso-com-a-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-do-mercosul/>

los Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, siendo que la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida de todos los derechos y obligaciones; y los Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam, siendo que el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en vías de incorporación.

Las decisiones son intergubernamentales y hay una convergencia hacia la armonización de las legislaciones monetarias, de seguridad social, educativas, tributarias y la presencia de dos nuevas libertades: la libre circulación de personas y la libre circulación de servicios. Con la supranacionalidad se prevé la creación de normas comunes y un derecho comunitario dentro del bloque, siendo una zona de libre comercio con libre circulación de bienes, libre circulación de capitales y libre competencia.

Con el propósito de “promover la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio sudamericano” (Brasil, 2000), en el año 2000 se creó durante la 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA/MERCOSUR), la primera institución formada por los 12 países de América del Sur, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Propuesta por el gobierno brasileño en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la iniciativa tenía como objetivo central desarrollar una metodología y una cartera de proyectos de infraestructura que interconectarán físicamente las principales regiones económicas del subcontinente con el fin de reducir los costos de transporte y la circulación de mercancías, buscando aumentar los niveles de exportación intra y extrarregional.

Entre los principales objetivos de la IIRSA se encuentra la mejora de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en toda la región, junto con el desarrollo económico, la cooperación regional y la integración física de América del Sur. Además, se busca mejorar la conectividad, lo que implica la construcción y modernización de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y otros medios de transporte para facilitar el comercio y la movilidad de personas y mercancías dentro de la región.

Además de los objetivos mencionados, la integración energética es otro de los principales objetivos, con el fin de promover el desarrollo de la infraestructura energética, como líneas de transmisión y gasoductos, para garantizar el sumi-

nistro de energía confiable y accesible en toda América del Sur. La promoción del desarrollo sostenible también forma parte de los objetivos de la IIRSA, buscando asegurar que los proyectos de infraestructura se desarrollen de manera sostenible, teniendo en cuenta preocupaciones ambientales y sociales. Además, se busca estimular el comercio y el desarrollo económico mediante la integración de la infraestructura, lo que facilita el comercio regional y la inversión extranjera, promoviendo el crecimiento económico en América del Sur.

El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura en América del Sur, con el compromiso de promover el desarrollo social, económico y ambiental. Fue creado durante la 3ª Reunión del Consejo de Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 28 de enero de 2009, en la ciudad de Quito, Ecuador, y está compuesto por los ministros de las áreas de infraestructura y/o planificación, o sus equivalentes designados por los Estados miembros de UNASUR.

En términos de metodología, los proyectos se agruparon en ejes de integración y desarrollo (EIDs), que son los siguientes: 1) Eje Andino; 2) Eje Andino del Sur; 3) Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná; 4) Eje de Capricornio; 5) Eje del Amazonas; 6) Eje del Escudo de las Guayanas; 7) Eje del Sur; 8) Eje Interoceánico Central; 9) Eje Mercosur-Chile; y 10) Eje Perú-Brasil-Bolivia. Esto se puede verificar en el sitio web oficial de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana².

Los EIDs son franjas multinacionales de territorio donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y flujos comerciales. Para cada EID se identifican los requisitos de infraestructura física, con el fin de conectar el territorio con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los EIDs organizan el territorio sudamericano y ordenan la cartera de proyectos.

Para el propósito de este artículo científico, nos centraremos en el Eje de Capricornio y en el análisis de los derechos de los pueblos indígenas, con el objetivo de verificar si se están cumpliendo y respetando los derechos y garantías de los pueblos indígenas, en particular en lo que respecta a los derechos de consulta y participación por parte de Brasil, como Estado Parte del MERCOSUR. Empero, a través de ese análisis del escenario microrregional

² Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. Ejes de integración y desarrollo. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=68>

de los pueblos indígenas en cierta localidad de Brasil, es posible tener la percepción de cómo va la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en otras regiones de Brasil, tal cual la Amazonía, y también en otras regiones de Latinoamérica.

3. El Eje de Capricornio y los pueblos indígenas

El Eje de Capricornio abarca porciones territoriales de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y los estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, siendo estos últimos en la costa del Atlántico. El área de influencia de este Eje es de 2.680.308 km², lo que representa el 15,3% del total de la superficie territorial que comprende América del Sur. Del total de la superficie del Eje, el 36% corresponde a Argentina, el 34% a Brasil, el 15% a Paraguay, el 9% a Chile y el 6% a Bolivia, respectivamente³.

También se nos informa que en relación con los aspectos ambientales, hay alrededor de cuatrocientas unidades administrativas con algún grado de protección ambiental en el Eje de Capricornio, que totalizan aproximadamente 162.000 km², lo que equivale a cerca del 6% de la extensión del Eje. Es importante destacar que en Brasil hay 308 unidades de conservación federales, de las cuales 180 son de uso sostenible y 148 de protección integral. En el estado de Paraná hay 68 unidades de conservación estatales⁴, que suman 1.205.632,0862 hectáreas de áreas protegidas, de las cuales 45 son unidades de conservación de protección integral y 23 unidades de conservación de uso sostenible.

En cuanto a las comunidades originarias, “Su presencia y diversidad son relevantes en el Eje, se identificaron al menos 82 comunidades, ubicadas principalmente en Bolivia, en la región norte de Argentina y, en menor medida, en el este de Paraguay, con su presencia limitada en Brasil y Chile”⁵. Sin embargo, esto no coincide con la realidad. Solo en Brasil hay registro de al menos 740 “Terras indígenas”, que representan el 13% del territorio nacional, que se encuentran en diversas etapas del procedimiento de demarcación⁶. Cabe destacar

3 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. Eje de Capricornio. <http://www.iirsa.org/Infographic#cap>

4 Instituto Ambiental del Paraná, IAP. Unidades de conservación estaduais. <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-1209.html>

5 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. Ejes de integración y desarrollo <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=68>

6 Instituto Socioambiental, ISA. Pueblos indígenas en Brasil. https://pib.socioambiental.org/pt/Quadro_Geral_dos_Povos
Instituto Socioambiental, ISA. Tierras indígenas en Brasil. <https://terrasindigenas.org.br/>

que el proceso de demarcación de “Terras indígenas” tiene un efecto meramente declarativo y no constitutivo:

La demarcación de las Tierras Indígenas es el punto culminante del proceso de reconocimiento de su carácter o naturaleza (...) Es decir, la demarcación no es un acto administrativo que constituye la Tierra Indígena, sino que es simplemente un acto de reconocimiento, de naturaleza declaratoria ([...]) Lo que define la Tierra Indígena es la ocupación, posesión o “ser” indígena sobre la tierra. En el régimen de la actual Constitución, basta con que las tierras sean ocupadas tradicionalmente para que los pueblos tengan derechos originarios sobre ellas (Souza Filho, 2012, p. 148, traducción libre).

El Eje de Capricornio abarca proyectos de infraestructura, como la construcción e instalación de ferrocarriles, carreteras, complejos portuarios, entre otros, a realizarse en cuatro estados de Brasil, donde se superponen a tierras indígenas demarcadas, además de territorios indígenas aún no reconocidos oficialmente. Además, hay al menos 15 pueblos indígenas distintos, con sus propias diversidades internas, ya sean lingüísticas, de organización social, política o cosmovisión, que ocupan tradicionalmente el territorio abarcado por el Eje, lo que implicaría la participación de diversos representantes de estos pueblos en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y territorios, además de los procedimientos de consulta libre, previa e informada, según lo previsto por la legislación a nivel nacional e internacional.

En el estado de Río Grande do Sul hay registro de cinco pueblos indígenas: Charrúa, Guarani, Guarani Mbya, Guarani Ñandeva y Kaingang. En Santa Catarina también se registran cinco pueblos: Guarani, Guarani Mbya, Guarani Ñandeva, Kaingang y Xokleng. En Paraná hay registro de cuatro pueblos: Guarani, Guarani Ñandeva, Kaingang y Xetá. Por otro lado, en el estado de Mato Grosso do Sul se registran 11 pueblos: Ayoreo, Chamacoco, Guarani, Guarani Kaiowá, Guarani Ñandeva, Guató, Kadiwéu, Kamba, Kinikinau, Ofaié y Terena.

Lo que no se nos informa es acerca de los pueblos indígenas, quilombolas y otras poblaciones tradicionales que viven en el territorio que comprende el Eje de Capricornio y que tienen derechos y garantías reconocidos en acuerdos y tratados internacionales de los cuales Brasil es signatario, así como en la propia Constitución Federal brasileña de 1988.

Los pueblos indígenas tienen sus derechos de consulta y participación reconocidos a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que fue ratificado por todos los Estados Parte del MERCOSUR, con excep-

ción de Uruguay⁷. Además, fue ratificado por 9 de los 13 países que componen América del Sur, siendo Brasil uno de los últimos Estados en ratificarlo.

El Convenio 169 de la OIT está vigente en Argentina desde el 3 de julio de 2001, a través de la Ley N° 24.071, del 4 de marzo de 1992, promulgada el 7 de abril de 1992, publicada en el Boletín Oficial el 10/4/92 (Argentina, 1992). El Poder Ejecutivo argentino depositó el instrumento de ratificación en la OIT el 3 de julio de 2000, y un año después entró en vigor en el país mencionado.

Bolivia fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio 169, el cual está en vigor en el país desde 1991, mediante la ley N° 1.257 de 11 de julio de 1991 (Bolivia, 1991), registrada en la OIT el 11 de diciembre del mismo año. Paraguay ratificó el Convenio 169 de la OIT mediante la ley N° 234 (Paraguay, 1993), registrada en la OIT el 10 de agosto de 1993. Venezuela también ratificó el Convenio, mediante la ley N° 41 (Venezuela, 2001), y está vigente en el país desde el 22 de mayo de 2002.

En cuanto a los países sudamericanos, el Convenio está en vigor en Colombia desde 1991, mediante la ley N° 21 de 1991 (Colombia, 1991). Chile fue uno de los últimos países en ratificar el convenio, mediante el Decreto N° 236 de 2008 (Chile, 2008). En Perú, la ratificación se realizó mediante la resolución legislativa N° 26253 de 1993 (Perú, 1993). Y en Ecuador, la ratificación fue aprobada en el Congreso el 14 de abril de 1998 y registrada en la OIT el 15 de mayo de 1998⁸.

Esto significa que no es novedad la obligación de los Estados de garantizar los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre proyectos y medidas que afecten sus vidas y territorios.

- 7 Organización Internacional del Trabajo, OIT. Convención n° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C%2BA%20169.pdf>
Organización internacional del trabajo, OIT. Ratificaciones registradas en la OIT. <https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/lista169.htm>
Organización Internacional del Trabajo, OIT. Ratificación del C169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- 8 Organización Internacional del Trabajo, OIT. Ratificación del C169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:31231

3. Los derechos de consulta y consentimiento de los pueblos indígenas

Los derechos colectivos reconocidos en la Constitución Federal brasileña de 1988 convergen con acuerdos y tratados internacionales de los cuales Brasil es signatario, como la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos,⁹ la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,¹⁰ y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹¹.

La Constitución Federal brasileña de 1988 reconoce en el artículo 231 (Brasil, 1988) el derecho a ser indígena y a permanecer como tal, así como los derechos originarios a las tierras que ocupan tradicionalmente. En el párrafo 3 de este mismo artículo se desprende el derecho a la consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada como desdoblamiento de la audiencia de las comunidades afectadas para la explotación de los recursos naturales.

El derecho a la consulta previa consiste en el derecho de los pueblos a ser consultados y a manifestarse participando en las decisiones estatales que puedan afectar sus derechos colectivos y territoriales (Silva, 2007). De igual manera, consiste en el deber que tiene el Gobierno de consultar previamente a los pueblos indígenas, quilombolas y poblaciones tradicionales siempre que alguna medida administrativa o legislativa que vaya a ser tomada pueda afectar sus territorios.

El derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Estado cuando alguna medida administrativa o legislativa pueda afectar sus vidas y territorios surge del derecho a la autodeterminación (Souza Filho *et al.*, 2019), según el cual el Estado reconoce el derecho de los pueblos a la diversidad étnico-cultural y, por lo tanto, el derecho a decidir sus propios proyectos y prioridades de desarrollo a través de sus propios mecanismos de toma de decisiones y organización política, como se expresa en el artículo 7 de la Convención N° 169 de la OIT.

9 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, Declaración universal de los derechos lingüísticos. www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_universal_direitos_linguisticos.pdf

10 Organización de las Naciones Unidas, ONU. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf

11 Organización de los Estados Americanos, OEA. Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf

La consulta debe realizarse libre de cualquier presión, antes de la toma de decisiones que afecten a los derechos colectivos, a través de un diálogo transparente, de buena fe y culturalmente adecuado (con traductores de confianza designados por los propios pueblos, en un lugar y fecha también establecidos por los pueblos) y con una duración suficientemente necesaria para que todas las informaciones puedan ser comprendidas y debatidas entre los pueblos indígenas, quilombolas y poblaciones tradicionales, y para que estas decisiones puedan ser tomadas de acuerdo con sus legítimas organizaciones sociales y políticas (Yamada, Grupioni y Rojas Garzón, 2019).

El derecho a la consulta, el consentimiento y la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios están expresamente fundamentados en los artículos 6, 7, 14 y 15 de la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, vigente en el país desde 2004, ratificada mediante el Decreto Ley N° 142/2002 y promulgada mediante el Decreto N° 5051/2004, como instrumento de derechos humanos que posee carácter normativo supralegal (STF. Recurso Extraordinario N° 466.343/SP, de 3 de diciembre de 2008).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, aprobada el 13 de septiembre de 2007, también garantiza el derecho a la autodeterminación y al libre desarrollo político y socioeconómico, así como reconoce el derecho consuetudinario como derecho indígena propio, basado en los artículos 3, 4, 5 y 19.

El 15 de junio de 2016, en Santo Domingo, República Dominicana, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reafirmando que los pueblos originarios tienen derecho a la autodeterminación y, por lo tanto, deben determinar libremente su propio destino, así como el desarrollo económico, social y cultural. En consecuencia, los Estados tienen el deber de reconocer y respetar las especificidades culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas, según los artículos II y III.

También está consolidado el entendimiento jurisprudencial sobre el derecho de decidir sobre todo aquello que de manera directa o indirecta afecte sus territorios, mediante el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, como en la Corte Interamericana de los derechos humanos en el emblemático caso del pueblo Saramaka frente al Estado de Surinam (CIDH, 2007), el cual, entre otros, establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas según sus protocolos de consulta propios.

Esto implica que los proyectos de desarrollo deben ser llevados a cabo con la plena participación y consentimiento de las comunidades indígenas afectadas, y que se deben tomar medidas para evitar o mitigar cualquier impacto negativo en sus derechos y territorios.

El tema de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto del Eje de Capricornio puede implicar el análisis de cómo se están llevando a cabo los procesos de consulta y participación en relación con los proyectos de infraestructura planificados en la región, así como la evaluación de los impactos potenciales de estos proyectos en las comunidades indígenas y las medidas adoptadas para proteger sus derechos y promover su desarrollo sostenible.

Todavía no es lo que se nota en la realidad, los emprendimientos siguen avanzando sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas en toda Latinoamérica, de manera que los pueblos han tenido que imponerse para hacer valer sus derechos territoriales y el derecho a sus propias vidas. Hay hincapié en la cuestión de que los pueblos indígenas no están en contra del progreso y tampoco del desarrollo económico, pero por medio de sus propias cosmo-percepciones y sus derechos a la autodeterminación, de manera que ellos por sí mismos decidan sobre sus proyectos de vida, bien como sus prioridades de decisiones.

Así que la garantía de los derechos de los pueblos indígenas se pueden realizar tan solo con la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, con el consentimiento de los pueblos y la debida participación y toma de decisiones en los proyectos de desarrollo.

4. Conclusiones

Es crucial reconocer que la efectividad de los derechos de consulta y participación es fundamental para promover un desarrollo inclusivo y una gobernanza democrática. Esto debe estar en línea con los derechos y garantías establecidos en la Constitución Federal brasileña de 1988, así como en los acuerdos y tratados internacionales de los cuales Brasil es signatario.

La plena realización de estos derechos es esencial para garantizar que todas las voces sean escuchadas y consideradas en los procesos de toma de decisiones que afectan a las comunidades indígenas y a sus territorios. Esto implica no solo cumplir con los requisitos legales de consulta previa y participación, sino también garantizar que estos procesos sean significativos, transparentes y culturalmente adecuados.

Los derechos de consulta y participación son un reflejo del principio de democracia participativa, que reconoce la importancia de la inclusión y la diversidad en la toma de decisiones. Además, están respaldados por normas y estándares internacionales que buscan proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar su participación en los asuntos que les conciernen.

Así, es responsabilidad del Estado asegurar que se respeten y promuevan estos derechos en todos los niveles de gobierno y en todas las etapas de planificación y ejecución de proyectos de desarrollo. Esto no solo fortalecerá la legitimidad y la efectividad de las políticas y programas, sino que también contribuirá a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y respetuosa de la diversidad cultural.

Como se ha visto, los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil no están siendo observados en los proyectos de infraestructura del Eje de Capricornio. La falta de consideración hacia los propios pueblos y sus territorios, según los datos y mapas proporcionados, es alarmante y revela una preocupante falta de respeto hacia los derechos fundamentales de estas comunidades.

En primer lugar, la invisibilización de los pueblos indígenas y sus territorios dentro del contexto del Eje de Capricornio es un claro indicador de la falta de reconocimiento de su presencia y derechos. Estos pueblos, con sus culturas, tradiciones y formas de vida únicas, merecen ser tenidos en cuenta en cualquier proyecto de desarrollo que pueda afectar sus vidas y territorios. Sin embargo, parece que están siendo marginados y excluidos de las decisiones que afectarán profundamente sus comunidades.

Además, el descuido de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del proyecto de integración regional e infraestructura del Eje de Capricornio es una clara violación de los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Brasil, como signatario de diversos tratados y convenios que protegen los derechos de los pueblos indígenas, tiene la responsabilidad de garantizar que estos derechos sean respetados y protegidos en todas las circunstancias.

Es importante destacar que cualquier proyecto que se ejecute sin los debidos procesos de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada está infringiendo gravemente los derechos de los pueblos indígenas. Estos procesos son fundamentales para garantizar que las comunidades indí-

genas tengan voz en las decisiones que afectan sus vidas y territorios, y que se respeten sus conocimientos tradicionales y formas de vida.

La ausencia de la consulta y la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de infraestructura del Eje de Capricornio también pone de manifiesto la necesidad de mejorar los mecanismos de protección de los derechos de estas comunidades. Es evidente que las disposiciones legales existentes no están siendo aplicadas de manera efectiva, lo que deja a los pueblos indígenas vulnerables a la violación de sus derechos por parte de proyectos de desarrollo impulsados por intereses económicos y políticos.

En este sentido es fundamental que las autoridades brasileñas tomen medidas concretas para garantizar la plena participación de los pueblos indígenas en todos los proyectos de infraestructura que puedan afectar sus vidas y territorios. Esto incluye el establecimiento de mecanismos efectivos de consulta y participación, así como el fortalecimiento de las instituciones encargadas de proteger los derechos de los pueblos indígenas.

En resumen, la falta de respeto hacia los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en los proyectos de infraestructura del Eje de Capricornio es un tema de gran preocupación que requiere una acción inmediata por parte de las autoridades brasileñas y la comunidad internacional. Es hora de reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas como parte integral del desarrollo sostenible y equitativo de Brasil y de toda la región.

También es posible unirse a la lucha de otros pueblos y poblaciones tradicionales, como los quilombolas, ribereños, pescadores artesanales, campesinos y campesinas, que también tienen derecho a la tierra y a los derechos de consulta y participación en cualquier medida que pueda afectar sus vidas y territorios. Así, es posible tejer una crítica a la terminología utilizada sobre las comunidades originarias, ya que muchas otras comunidades tradicionales también disfrutan de los mismos derechos y el Estado debe cumplir con estas obligaciones.

En suma, si bien existen disposiciones legales tanto a nivel nacional como internacional que protegen los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas en Brasil, la implementación efectiva de estas disposiciones sigue siendo un desafío. Es fundamental que se respeten y protejan los derechos de los pueblos indígenas en todos los proyectos de infraestructura en el Eje de Capricornio y en todo Brasil, para garantizar un desarrollo sostenible y equitativo que respete la diversidad cultural y los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Es fundamental reconocer que los propios pueblos indígenas deben ser los protagonistas en las decisiones que afectan sus vidas y sus territorios. Más allá de simples cumplimientos formales de procedimientos burocráticos, es necesario garantizar que los pueblos indígenas tengan voz y voto en las iniciativas de desarrollo que puedan incidir en su bienestar y su futuro.

Los derechos de consulta, consentimiento y participación son elementos fundamentales para asegurar que las comunidades indígenas puedan ejercer su autodeterminación y determinar el rumbo de su desarrollo. La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada es un derecho reconocido internacionalmente que busca garantizar que las decisiones que afectan a los pueblos indígenas sean tomadas con su pleno consentimiento y en base a su conocimiento y experiencias.

Sin embargo, en la práctica, estos derechos suelen ser vulnerados o ignorados en nombre del progreso económico y el desarrollo. Muchas veces, los proyectos de infraestructura y desarrollo se imponen a las comunidades indígenas sin su consentimiento o participación activa, lo que conlleva graves consecuencias sociales, ambientales y culturales.

Por lo tanto, es necesario promover una verdadera cultura de respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todas las esferas de la sociedad. Esto implica no solo cumplir con los procedimientos formales de consulta, sino también fomentar una relación de diálogo y cooperación entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo, incluyendo a los propios pueblos indígenas.

En última instancia, garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las iniciativas de desarrollo no solo es una cuestión de justicia y equidad, sino también una medida necesaria para promover un desarrollo sostenible y armonioso que respete la diversidad cultural y proteja el medio ambiente para las generaciones futuras.

Se parte del supuesto de que los propios pueblos deben ser protagonistas en proyectos que puedan afectar sus vidas y sus territorios. Mucho más allá de meros cumplimientos formales de procedimientos burocráticos, es necesario efectivizar los derechos de consulta, consentimiento y participación de los pueblos indígenas también en las iniciativas de desarrollo.

Recibido: Marzo de 2024

Aceptado: Abril de 2024

Referencias

1. Argentina (2001). *Ley N° 24.071 de 2001. Apruébase el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24071-470/texto>
2. Bolivia (1991). *Ley N° 1.257 de 1991. Aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
<https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/bo-l-1257.pdf>
3. Brasil (1988). *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
4. Brasil (1991). *Decreto N° 350, del 21 de noviembre de 1991. Promulga el Tratado para la Constitución de un Mercado Común (Tratado MERCOSUR)*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm
5. Brasil (2000). *Comunicado de Brasilia. Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, Brasil, agosto de 2000*. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-aimprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>
6. Chile (2008). Decreto N° 236 de 2008. *Promulga el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=279441>
7. Colombia (1991). Ley N° 21 de 1991. *Aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0021_1991.htm
8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>
9. Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación, COSIPLAN (2011). *Agenda de proyectos prioritarios de integración*. UNASUR/BID/IIRSA, noviembre de 2011.

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Caso del pueblo Saramaka vs. *Surinam*. *Sentencia del 28 de noviembre de 2007*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
11. Paraguay (1993). *Ley N° 234 de 1993. Aprueba el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado durante la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 07 de junio de 1989*. <https://www.bacn.gov.py/archivos/2403/20140424093922.pdf>
12. Perú (1993). *Resolución legislativa N° 26253 de 1993. Aprueban el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1081EE0AA5C9A39605257DCC006AFD3D/%24FILE/13_Aprueban_Convenio_169_OIT_pueblos_ind%C3%ADgenas_26253.pdf
13. Silva, Liana Amin Lima da (2017). *Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir*. [Tesis de doctorado, Pontificia Universidade Católica do Paraná]. http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/TESE_LianaAminLimadaSilva_2017.pdf
14. Souza Filho, C.F. (2012). *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá.
15. Souza Filho, C., L. Lima, R. Oliveira y C. Motoki (2019). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, Organización Verena Glass.
16. Venezuela (2001). *Ley N° 41 de 2001. Aprobatoria del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_41_2000_ven.pdf?view=1
17. Yamada, E.M., L. D. Grupioni, B. Rojas Garzón (2019). *Protocolos autónomos de consulta e consentimiento: Guia de Orientações*. São Paulo: RCA.