

**José Heder Benatti**

## **La Amazonia brasileña después de Río+20**

### **Introducción**

Clausurada la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Río+20), ideada para discutir la cuestión ambiental —que preferimos denominar “cuestión socioambiental”— tenemos valoraciones para todos los gustos. Para Naciones Unidas, las empresas participantes en diversos eventos, los representantes de municipios de diversos países y el gobierno brasileño el documento “El futuro que queremos”, firmado por 188 países, fue un éxito y tiene poder para cambiar el mundo. También se destaca que se haya aprobado fortalecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que además ve ampliado el número de sus miembros.

En cambio, para las organizaciones sociales que se reunieron en los “Diálogos para la Sostenibilidad”, en la Cumbre de los Pueblos de Aterro do Flamengo, la Conferencia constituyó un fracaso. Las críticas principales tienen que ver con la falta de valentía a la hora de aprobar el documento final de la Conferencia, que se limita a reafirmar casi todo lo que había sido ya decidido anteriormente, y también con la ausencia de un compromiso claro de financiación adecuada para la implementación de un nuevo modelo económico. [1]

Tras Río+20, un encuentro donde apenas hubo decisiones importantes pero que constituyó un marco de diálogo importante, debemos preguntarnos cuáles deben ser las prioridades para la protección de la Amazonia y cómo puede contribuir ésta a la “seguridad ambiental mundial”. Estas son las cuestiones que pretendemos abordar en el presente texto.

### **El fortalecimiento socio-ambiental como mecanismo de protección de la selva amazónica**

Como advierte un artículo publicado en la revista *Nature*, es posible que la cuenca amazónica —tradicionalmente considerada una aliada contra el calentamiento global— se esté convirtiendo en un contribuyente clave de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Según el equipo de investigadores encabezados por Eric Davidson, del centro de investigación Woods Hole (WHRC) de Massachusetts, la Amazonia está «en transición» como consecuencia de la actividad humana (Davidson, Eric A., et al., 2012).

Soares-Filho (et al. 2003) afirma que, en caso de continuar la actual tendencia de deforestación en la Amazonia, aproximadamente el 40% de la cobertura selvática de las áreas protegidas podría desaparecer en los próximos 30 años. El estudio también prevé que esta tendencia podría ser evitada —y, consiguientemente, que es posible mantener los actuales sistemas socio-ecológicos y objetivos de conservación— si se fortalecieran los mecanismos institucionales de gestión de dichas áreas protegidas.

Lo cierto es que casi la mitad de la selva amazónica está bajo presión de actividades humanas diversas, según los datos del informe publicado por el Imazon y el World Resources Institute (WRI) (Barreto, 2005).

La dirección y el control de las políticas implementadas por el gobierno federal para combatir la

deforestación, más allá de que hayan surtido un efecto positivo, presentan limitaciones. Una de las iniciativas gubernamentales de protección de la selva amazónica que ha tenido mayor éxito en los últimos veinte años ha sido el reconocimiento del derecho a la tierra de los pueblos y comunidades tradicionales y la creación de espacios protegidos (parques y bosques públicos).

En los últimos tres años se ha intensificado el debate sobre la importancia de los pueblos y comunidades tradicionales [2] en el uso y protección de los recursos naturales renovables. Desde una visión optimista, la explotación de los bosques, en particular el amazónico, por esos grupos sociales tendría un papel destacado en el uso sostenible de los recursos forestales (Santilli, 2005; Lima & Pozzobon, 2005).

Estos estudios buscan elementos que puedan servir de “modelo”, o por lo menos de referencia, para operaciones duraderas que nutran de ideas a las políticas públicas. Al legitimar la permanencia de los pueblos tradicionales en sus áreas de uso y gestión tratan también de resolver el problema de los conflictos por la posesión de la tierra y con ello fortalecer la permanencia de las personas en el campo. Otro objetivo asociado es económico, pues asegurar a estos grupos sociales el acceso a la propiedad y al uso exclusivo de los diversos recursos forestales existentes en el medio rural les dotaría de una alternativa económica.

Actualmente tenemos distintas formas de legitimación de la posesión de la tierra en manos de las poblaciones tradicionales [3]: las reservas extractoras (RESEX), las reservas de desarrollo sostenible (RDS), las propiedades quilombolas y los proyectos de asentamiento agro-extractor (PAE). A continuación presentamos un cuadro con las principales categorías jurídicas destinadas a garantizar el derecho a la tierra de los pueblos y comunidades tradicionales y, por consiguiente, la protección ambiental de la propiedad común.

Cuadro 1

<b>Categoría Jurídica</b>	<b>Definición Jurídica</b>
---------------------------	----------------------------

Tierra Indígena	<p>Las comunidades indígenas tienen derecho sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Dichas tierras deben asegurar “sus actividades productivas, las imprescindibles para la conservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos e costumbres” (art. 231, § 1º de la Constitución Federal). Las comunidades indígenas tienen el derecho de usufructo exclusivo de las riquezas naturales que se hallen por debajo de sus tierras, utilizándolas para su sustento y la preservación de su identidad cultural. Por tanto, el origen de la tierra indígena está ligado a la existencia de la <i>posesión</i> indígena, que a su vez determina el surgimiento de una propiedad pública, pues el área indígena es considerada como un bien de la Unión (art. 20, inciso XI de la Constitución Federal).</p> <p>La Fundación Nacional del Indio (FUNAI), órgano federal, es la responsable de la demarcación del área indígena.</p>
Reserva Extractora (RESEX)	<p>Es un área utilizada por poblaciones extractoras tradicionales, cuya subsistencia se basa en la extracción y, complementariamente, en la agricultura de subsistencia y en la cría de animales pequeños, y tiene como objetivos básicos proteger los medios de vida y la cultura de esas poblaciones, así como asegurar el uso sostenible de los recursos naturales de la unidad. La Reserva Extractora es de dominio público, con el uso concedido a las poblaciones extractoras tradicionales (art.18 de la Ley nº 9.985, de 18 de julio de 2000).</p> <p>Su creación y regulación agraria son responsabilidad del órgano ambiental, federal o estatal.</p>

<p>Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS)</p>	<p>Es un área natural que alberga poblaciones tradicionales, cuya existencia se basa en sistemas sostenibles de explotación de los recursos naturales, desarrollados a lo largo de generaciones y adaptados a las condiciones ecológicas locales, los cuales desempeñan un papel fundamental en la protección de la naturaleza y en la conservación de la diversidad biológica.</p> <p>LA RDS es de dominio público, de modo que las zonas privadas que figuren dentro de sus límites deben ser expropiadas en caso de necesidad, de acuerdo con lo dispuesto en la ley (art. 20 de la Ley nº 9.985, de 18 de julio de 2000).</p> <p>Su creación y regulación agraria son responsabilidad del órgano ambiental, federal o estatal.</p>
<p>Propiedad Quilombola</p>	<p>Se consideran descendientes de las comunidades de los quilombos los grupos étnico-raciales con una trayectoria histórica particular, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica padecida. La caracterización de descendientes de las comunidades de los quilombos se acreditará mediante la autodefinición por la propia comunidad. Son tierras ocupadas por descendientes de las comunidades de los quilombos las utilizadas para garantizar su reproducción física, social, económica y cultural.</p> <p>Su creación y regulación agraria son responsabilidad del órgano agrario federal o estatal.</p>
<p>Proyecto de Asentamiento Agro-extractor (PAE)</p>	<p>Es una modalidad de proyecto de asentamiento que permite la explotación de las riquezas extractivas y el desarrollo de actividades económicamente viables y ecológicamente sostenibles por parte de las poblaciones que ocupen o vengán a ocupar un área determinada (Portaria/Incra/nº 269, de 23 de octubre de 1996).</p> <p>Su creación y regulación agraria son responsabilidad del órgano agrario federal – Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra). Los estados pueden tener una categoría análoga de regularización agraria.</p>

Proyecto de Desarrollo Sostenible (PDS)	<p>Es una modalidad de proyecto de asentamiento de interés socioeconómico-ambiental destinado a las poblaciones que ya desarrollan o que estén prestas a desarrollar actividades de bajo impacto ambiental, en función de las características del área (Portaria/Incra/nº 477, de 4 de noviembre de 1999).</p> <p>Su creación y regulación agraria son responsabilidad del órgano agrario federal – Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra). Los estados pueden tener una categoría análoga de regularización agraria.</p>
---	---

El siguiente cuadro sobre las áreas destinadas a los pueblos y poblaciones tradicionales solamente en el Estado de Pará [4] ilustra muy bien la dimensión alcanzada por la propiedad común y comunitaria [5] en la Amazonia.

Cuadro 2

Categoría	Áreas Creadas Federales y Estatales	Número de Familias	Extensión en Hectáreas
Tierras Indígenas [6]	34	33.665	27.368.267
RESEX Federal	20	30.329	4.404.215
RDS	1	161	64.735
PAE	300	61.426	3.165.712
Quilombos en Pará	42	1.365	455.904
<b>T o t a l</b>	<b>397</b>	<b>126.946</b>	<b>35.458.833</b>

Fuentes: ISA (2012); ITERPA (2010); INCRA (2012) <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/31-relacao-de-projetos-de-reforma-agraria> (Consultado el 31/07/2012 y sistematizado por el Prof. Girolamo Domenico Treccani).

El sistema de uso común en la estructura agrícola brasileña siempre fue marginalizado, al punto que no tenemos un concepto de áreas de uso común jurídicamente consolidado a pesar de que

dichas áreas son consideradas “vitales para la supervivencia del conjunto de unidades familiares” que se sirven de ellas (Almeida 1989:185).

La dificultad de definir áreas de uso común, también conocidas como tierras comunes, estriba en el hecho de que el control de los recursos básicos no es ejercido libre e individualmente por una familia o por un grupo doméstico de trabajadores rurales, y a que las normas que regulan esta relación social van más allá de las jurídicas reguladas por el Estado. En realidad, dichas áreas se rigen por un conjunto de nociones que tienen por objetivo disciplinar las relaciones con la tierra y demás recursos naturales. Área de uso común es: “(...) un bien no sujeto a apropiación individual permanente. En estos espacios se combinan las nociones de propiedad privada y de posesión de uso común, de modo que en ellas está presente un grado de solidaridad y de cohesión social (formado a partir de normas de carácter consensual) que garantiza la conservación de los mismos” (Almeida 1989:183).

Se trata de áreas cuyos recursos son abiertos, inalienables e indivisibles. El acceso a la tierra sirve para ejercer actividades estrictamente familiares, en parcelas de área de uso común, y al conjunto de sus habitantes le está reservada la construcción de viviendas, el cultivo o la extracción, pero no la apropiación en sí del área de uso común.

Área de uso común son los ríos, lagos, varaderos (caminos reales), playas, barrancos y bosques administrados por el conjunto de habitantes de la zona donde se da el usufructo colectivo. Son zonas abiertas, no de dominio privado ni apropiables individualmente, aunque dichos espacios *abiertos* estén vinculados al mercado, pues sus productos son vendidos a —y comercializados en— las comunidades cercanas. La posesión agroecológica es, físicamente considerada, una suma de espacios familiares y de áreas de uso común de la tierra, materializándose, en cuanto espacio ecológico y social, en tres conjuntos distintos e interrelacionados: vivienda, cultivo y bosque (Benatti, 2003).

En su origen, la lucha de los pueblos y comunidades tradicionales se centró en conquistar el reconocimiento de sus territorios y la implementación de una política pública —plasmada en la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (Decreto nº 6.040, de 7 de febrero de 2007) —. Parte de esta lucha fue exitosa, con la demarcación de diversas áreas indígenas, la creación de quilombos, de reservas extractoras y de asentamientos agro-extractores, según lo mostrado anteriormente. Pero aún queda mucho por hacer para lograr que el Estado brasileño legitime las tierras ocupadas por los diferentes grupos sociales, como se muestra en el cuadro inferior:

Cuadro 3

<b>Pueblos y Comunidades Tradicionales</b>	<b>Número de Familias</b>
Indígenas	734.127
Quilombolas	2.000.000

Seringueiros y Castanheiros	199.850
Quebradeiras de coco-de-babaçú	400.000
Afectados por Presas	1.000.000
Pastores	140.000
<b>Total</b>	<b>4.473.977</b>

Fuente: Almeida, 2008.

En los últimos diez años las áreas de los pueblos y comunidades tradicionales ganaron peso en la protección de la selva amazónica. Entre las políticas pensadas para fortalecer la protección de la selva está el REDD+ (compensaciones por reducción de las emisiones por deforestación y degradación ambiental), ideada como mecanismo de financiación de un nuevo modelo de desarrollo para la región (REDD, 2011).

En el contexto internacional, Brasil presenta un perfil de emisiones distinto del de los países desarrollados —en que las emisiones provenientes de la quema de combustibles fósiles representan la mayor parte de las emisiones de CO<sup>2</sup>—. El 76% proviene de las actividades derivadas del cambio en el uso de la tierra y los bosques, mientras que el resto de actividades son las responsables del 23% restante —quema de combustibles en los sectores energético, industrial y transporte, y fugas de emisiones en procesos industriales— (IPEA, 2010).

La viabilidad de la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales será muy importante a la hora de entender cómo este instrumento puede contribuir para la protección del medio ambiente y la promoción de la mejoría de la calidad de vida de los actores envueltos en el proceso. Como afirma Derani (2008, p. 96), “la naturaleza ‘humanizada’, en relación al hombre, es una categoría social”. Es decir, que su valor es un atributo socialmente construido.

En América Latina, el 32% de las áreas con cobertura vegetal tiene reconocidos derechos sobre la tierra a los pueblos y comunidades tradicionales (Westholm; Hellmark y Ekbom, 2011, p.5). En el contexto regional, para que Brasil cumpla las metas establecidas de disminución de las emisiones de CO<sup>2</sup>, una de las políticas más eficaces será disminuir el nivel de deforestación y la degradación de los bosques.

En realidad, buena parte de las zonas disponibles para la gestión de los recursos forestales o para el pago de los servicios ambientales está en la Amazonia y en las partes destinadas a los pueblos y comunidades tradicionales, porque la cuestión agraria está más adelantada que la de las tierras que deben ser destinadas a la media o gran propiedad. Debido a ello, los recursos naturales existentes en áreas indígenas, quilombolas, unidades de conservación de uso sostenible y asentamientos son objeto de una gran presión [7] Un mecanismo para disminuir la

presión y la degradación de estas zonas es el fortalecimiento de la coordinación institucional y social. Pues la presión sobre las áreas comunitarias no va a hacer más que a aumentar debido al crecimiento del interés por nuevas tierras para producir semillas destinadas a la exportación.

En el contexto internacional de producción y seguridad alimentaria, la FAO —agencia de la ONU para los Alimentos y la Agricultura— publicó en abril de 2011 el índice de precios de los alimentos relativo a enero de ese mismo año, y los datos indican que en el caso de algunos productos (carne, lácteos, cereales, aceites y azúcar) los precios llegaron a su nivel más alto (en términos tanto nominales como reales) desde que la agencia pasó a registrar la variación de las cotizaciones, en 1990.

El aumento de los precios de esas *commodities* y las exportaciones récord brasileñas en el sector agropecuario (76,4 billones de dólares en 2011) indican que los precios no van a bajar a corto plazo. En el mismo sentido, los estudios presentados por el Banco Mundial en abril de 2012 apuntan hacia nuevos aumentos en los precios globales de los alimentos, que según el propio organismo pueden situar a millones de personas en diversos países en una situación de pobreza extrema.

Por otro lado, si no se aumenta la producción mundial de alimentos se producirá una gran inestabilidad social y política. La FAO ha alertado de la necesidad de aumentar la producción alimentaria para satisfacer las necesidades de las personas en el 2050, concretamente un 70% sobre la producción agrícola mundial (mijo, oleaginosos, azúcar y carnes) —el 100% en el caso de los países en vías de desarrollo—.

Por si no fuera suficiente con la presión para la producción de más alimento, la situación puede agravarse con la sequía que sufre EE.UU. desde inicios de junio de 2012, que hizo que la previsión de cosecha de mijo a inicios de julio fuese de 300 millones de toneladas, en vez de los 370 millones inicialmente previstos —y la tendencia es hacia una disminución aún mayor—. En contraste, Brasil presentó en 2012 una cosecha récord de cereales y oleaginosas que está previsto que totalice 159,936 millones de toneladas para la temporada 2011-2012. El Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) prevé un nuevo récord en la producción de cosecha de semillas para 2012-2013, destacando la producción de mijo —que deberá obtener una cosecha de 163 millones de toneladas durante el próximo año-cosecha [8]—.

Un escenario plausible es considerar que Brasil continuará ganando terreno en el mercado hasta 2030 y que, a partir de entonces, mantendrá su aportación hasta 2050. La producción de carnes, soja, mijo y azúcar deberá continuar creciendo, o por lo menos tendrá un mercado internacional ávido hacia el consumo de estos productos.

Este cuadro internacional, con repercusiones en el territorio nacional, acaba teniendo efectos en la estructura agraria brasileña y consiguientemente en la disputa por la tierra y los recursos naturales, así como en la deforestación de los bosques.

Por tanto, más allá de los aspectos sociales y políticos internos, el escenario internacional somete al alza la presión sobre los precios de las *commodities* agrícolas, lo que a su vez eleva el precio de la tierra. La consecuencia inmediata de ello es la búsqueda de más espacio para la producción agrícola destinada a la exportación, agravando aún más el conflicto por la tierra.

## **Autonomía de los Pueblos y de las Comunidades Tradicionales en sus Territorios [9]**

La discusión sobre la autonomía en la explotación de los bosques por las comunidades indígenas volvió a ser objeto de discusión con la reciente divulgación por la prensa (junio de 2012) del contrato de venta de carbón vegetal firmado por los indios Munduruku y una empresa irlandesa llamada Celestial Green Ventures. La polémica giró en torno a la legalidad o no del contrato, por el cual los Munduruku “vendieron” a la empresa —por 4 millones de dólares anuales distribuidos a lo largo de 30 años— el derecho a comercializar créditos de carbono derivados de la conservación de la vegetación existente en sus tierras. El debate no se ciñó a la legalidad del contrato, sino que se extendió a la cuestión de la pérdida de soberanía nacional.

Otro aspecto que creará problemas es la posibilidad, prevista en el nuevo Código Forestal que se discute en el Congreso, de que los indios puedan deforestar hasta el 20% de sus tierras para un uso alternativo del suelo (pastos o actividades agrícolas). ¿Podrán los indios deforestar, legislación en mano, o precisarán de la autorización de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)? ¿Como debe ser entendida la autonomía de los pueblos indígenas en el “(...) usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en sus tierras (§ 2º do art. 231 da C.F.)?”

La discusión sobre la gestión comunitaria se da en el marco de la compleja definición de dos ámbitos normativos distintos: el derecho vigente en el ordenamiento general, que son las reglas administrativas de gestión elaboradas por el Estado; y los derechos consuetudinarios comunitarios, construidos históricamente a partir de la relación de la comunidad con su ecosistema.

Así, para poder tener una visión más exacta del desarrollo de la autonomía y de la gestión comunitaria de la propiedad común, hay que analizar la relación existente entre las normas originalmente no producidas por el Estado y las estatales, partiendo del presupuesto de la existencia de un pluralismo jurídico.

El pluralismo jurídico puede ser caracterizado por la coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos en el mismo espacio geográfico, procedentes de fuentes diversas. Antonio Carlos Wolker define el pluralismo jurídico como la “multiplicidad de prácticas normativas en un mismo espacio socio-político, atravesadas por conflictos o consensos, pudiendo ser o no oficiales y teniendo su razón de ser en necesidades existenciales, materiales o culturales” (1994: XII). Es esa multiplicidad de concepciones sobre lo que es y cómo debe ser la gestión la que precisa de una integración dentro de un proceso más dinámico de gestión de los recursos naturales.

Podemos dividir la autonomía en dos niveles distintos: uno que se refiere a la libertad plena para elaborar las normas, que puede estar representada por la figura del autogobierno; otro referente a una libertad relativa, pues las decisiones deben estar vinculadas a las normas jurídicas del Estado que acaba estableciendo el límite de las decisiones. En el caso que nos atañe se trata más bien de una voluntad libre dentro de ciertos parámetros estatales (Laats, 2000).

En Brasil, las reservas extractoras y de desarrollo sostenible se organizan bajo la estructura de los consejos deliberativos de las unidades de conservación, que son presididos por el jefe de la unidad de conservación, el cual designa al resto de consejeros a partir de la propuesta de los

sectores que han de ser representados (art. 17 del Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que desplegó reglamentariamente la Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación —SNUC—). Esta forma administrativa de estructuración está originando tensiones entre lo que es deliberado por los habitantes de la unidad de conservación y lo que es decidido al fin en el Consejo del área protegida, que no obedece siempre al principio de autonomía de las poblaciones tradicionales de las unidades de conservación.

Hay que recordar que el grado de autonomía en la gestión de los bienes comunitarios realizada por la administración deriva de la titularidad de la propiedad común [10]. La tutela administrativa, a través de actos o procedimientos reglados para el control *a priori* o *a posteriori* de la legalidad de las decisiones emanadas de las comunidades, está subordinada al dominio que éstas poseen sobre la tierra y sus recursos naturales.

Sin embargo, cuando se está en presencia de una propiedad común pública, la comunidad está obligada a presentar un plan de gestión, de manera que la posesión y el uso de las zonas ocupadas por las poblaciones tradicionales tienen una regulación contractual (artículos 23 y 27 de la Ley 9.985/00, respectivamente). Se produce aquí una clara tutela administrativa, pues el plan de gestión es redactado por el órgano gestor de la unidad de conservación, que ha de asegurar que haya una amplia participación de la población residente, y es aprobado por el órgano ambiental competente, que ha de velar porque se den las condiciones y los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales y culturales de las poblaciones tradicionales (artículos 27 y 28, Parágrafo Único de la Ley 9.985/00).

En el caso de la propiedad común privada no hay tutela administrativa directa, de modo que las limitaciones para la disposición de los recursos naturales por las poblaciones tradicionales son las mismas que para cualquier propiedad individual —para llevar a cabo la gestión forestal o un cambio de uso sólo es necesario obtener la licencia ambiental del órgano competente—.

El Tribunal Federal ha manifestado, en relación a las Convenciones de la OIT, que éstas, además de tener rango de ley ordinaria, son también un criterio auxiliar de interpretación del texto constitucional mismo (*ADI 1.675- MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, juicio de 24-9-97, DJ de 19-9-03*). [11]

De modo que la eficacia de la gestión sostenible de los recursos naturales en las áreas de los pueblos y comunidades tradicionales depende directamente del respeto a la autonomía de estos grupos sociales.

Queda clara la interdependencia entre diversidad biológica y diversidad cultural. Las culturas son construidas a partir de los elementos de la naturaleza, al mismo tiempo que intervienen (positiva o negativamente) en el desarrollo de la naturaleza (Rodrigues Jr, 2010). Para los pueblos y comunidades tradicionales, la protección de su cultura pasa necesariamente por la conservación de su territorio y de la naturaleza.

## Conclusión

En la breve discusión que hemos presentado se ha buscado mostrar la importancia de la consolidación de la propiedad común y comunitaria para la protección de la selva amazónica brasileña. El reconocimiento del derecho sobre la tierra fue resultado de la lucha de los

movimientos sociales. Pero dicho reconocimiento aún no ha culminado. Algunas comunidades no tienen asegurados todavía sus derechos sobre la tierra, los bosques y el agua.

Con ser importante, hoy no basta con el reconocimiento de los territorios de estas comunidades. La sociedad civil y el gobierno tendrán que desarrollar políticas públicas de protección de las zonas delimitadas, así como respetar la autonomía de los pueblos y comunidades tradicionales en la gestión de sus territorios.

Actualmente, el abanico de banderas reivindicativas de los movimientos sociales se ha ampliado: de la lucha por la tierra a la consolidación del territorio, pasando por el respeto a la autonomía. Subyacen nuevas tensiones sociales que pueden acabar fructificando en la protección de la diversidad social y ambiental, pero que bien pueden derivar en el desmantelamiento de la organización social y cultural de los pueblos y comunidades tradicionales y, consiguientemente, en la degradación ambiental.

Está claro que hay una relación íntima entre diversidad cultural y diversidad biológica. No es posible conseguir la conservación de la primera sin la protección de la segunda.

Garantizar el respeto de la interdependencia entre la diversidad biológica y la cultura, y de la interrelación entre el desarrollo socioeconómico y la diversidad cultural y biológica, resulta un desafío de gran calibre.

La migración a la ciudad de las generaciones más jóvenes en busca de mejores condiciones de vida, la invasión de los territorios tradicionales por garimpeiros [12] e industriales madereros, la expansión del monocultivo ávido de mayores extensiones de tierra, o la presión ejercida sobre la tierra o el entorno de las poblaciones tradicionales por proyectos de desarrollo tanto oficiales como privados son algunos de los factores que pueden conducir a una degradación de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades tradicionales.

El colapso cultural, del acervo de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, sólo puede conducir a la desaparición de los paisajes naturales y de la biodiversidad de estas zonas.

Revertir esta catástrofe anunciada es el gran desafío que tras Río+20 sigue teniendo ante sí no ya la sociedad brasileña, sino la sociedad mundial.

## **Notas:**

[1] Unas de las críticas presentadas por las organizaciones no gubernamentales brasileñas fue la ausencia de una política específica para la Amazonia, que ni siquiera es citada en el documento final. Las más incisivas subrayan que fueron gastados 150 millones de dólares para promover Río+20 con un resultado final nulo, por lo que ese dinero podría haberse empleado mejor en preservar las selvas.

[2] Utilizamos la categoría “pueblos y comunidades tradicionales”, siguiendo las definiciones previstas en el Decreto Federal nº 6.040, de 7 de febrero de 2007, que “instituye la política nacional de desarrollo sostenible de los pueblos y comunidades tradicionales”, el cual define como “pueblos y comunidades tradicionales” a los grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición (art. 3º, I).

Debido a la multiplicidad de identidades colectivas, oficialmente se han destacado algunos segmentos que componen lo que se denomina como “pueblos y comunidades tradicionales”: caiçaras, gitanos, comunidades

de fundo de pasto, faxinais, geraizeiros, pantaneiros, pescadores, pomeranos, pueblos indígenas, pueblos de terreiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombos, ribeirinhos, retireiros, seringueiros y vazanteiros (Propuesta de investigación nacional de pueblos y comunidades tradicionales. Comisión nacional de desarrollo sostenible de pueblos y comunidades y de los movimientos sociales, 2009). Para los objetivos de este trabajo utilizaremos unitaria y ampliamente “pueblos y comunidades tradicionales”.

**[3]** No existe una definición legal para las poblaciones tradicionales, un término controvertido incluso en las ciencias sociales, pues no es aceptado como categoría que designa a un determinado tipo de campesino. Para superar esa limitación teórica trataremos el término “población tradicional” como un concepto abierto que posee los siguientes elementos caracterizadores: el vínculo con un territorio determinado, la organización social y política, la relación con la naturaleza y el uso de los recursos naturales renovables, un grado pequeño de relación con el mercado y la sociedad que lo envuelve (Diegues, 1994).

**[4]** Por falta de datos esta relación no incluye las áreas ocupadas por las poblaciones tradicionales en bosques nacionales, aunque la Ley 9.985/00 permite su permanencia dentro de la categoría de unidad de conservación de uso sostenible, de acuerdo con lo dispuesto reglamentariamente y según el plano de gestión de la unidad (art. 17, § 2º).

**[5]** Para el derecho el principal elemento de distinción entre la propiedad indígena (comunitaria) y la común es el sujeto social beneficiario, es decir, si se trata de un grupo indígena o una comunidad de poblaciones tradicionales. Ya se trate de un grupo pre-colombino o de un segmento determinado de campesinado, pues la cuestión de la titularidad no es necesariamente un elemento diferenciador. La tierra indígena siempre será un bien público, de usufructo exclusivo de los grupos indígenas, en tanto que la propiedad común puede ser de dominio privado (en el caso de los quilombos) o público (como por ejemplo las reservas extractoras). De modo que es el sujeto social quien define el tipo de propiedad y sus repercusiones sobre la titularidad y la autonomía en la gestión forestal (Benatti, 2002).

Otro factor de distinción es que en el caso de la propiedad indígena no hay apropiación individual del suelo o de parte de los recursos naturales, en tanto que en la propiedad común existe la compatibilidad entre posesión familiar y uso común. Por ello no sería incorrecto comparar la propiedad indígena con la propiedad comunitaria.

**[6]** Sólo se han tenido en cuenta las tierras indígenas homologadas en el Estado de Pará por el Gobierno Federal, a partir de la información de la página web del ISA – Instituto Socioambiental (<http://ti.socioambiental.org/#!/terras-indigenas/3849> – Consultado el 31/07/2012).

**[7]** A pesar de que el número de asesinatos ha disminuido entre los años 2010 y 2011, de 34 a 29, un dato que llama la atención es el crecimiento del número de amenazados de muerte, de 125 en 2010 a 347 en 2011. Los amenazados son sobre todo los cabecillas indígenas, quilombolos, ambientalistas y representantes de los pueblos tradicionales, por cuestiones asociadas a la defensa de sus territorios (CPT, 2012).

**[8]** El Plan de Cosecha del gobierno brasileño para este año (cosecha 2012-2013), publicado en junio de 2012, prevé inversiones de 115,2 billones de reales en la agricultura empresarial y más de 22,3 billones en la agricultura familiar. La zona plantada en Brasil para producir 165 millones de toneladas corresponde a 50,81 millones de hectáreas (<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2012/08/brasil-produz-safra-recorde-este-ano-diz-ministro-da-agricultura.html>). Consultado el 15/08/2012.

Brasil posee un territorio de 851,5 millones de hectáreas, de las que el área agropecuaria ocupa 218,6 millones de hectáreas (IBGE).

**[9]** El sentido de *territorio* empleado en el texto es más afín a la(s) definición(es) proveniente(s) de la antropología, que pone mayor énfasis en la apropiación y construcción simbólica que es realizada por las poblaciones en sus espacios habitados que a la concepción propia de la teoría política y del ordenamiento jurídico (un pueblo, un territorio, una nación). Para el derecho, “territorio” es uno de los elementos conformadores del estado y el límite de su poder. El Decreto Federal nº 6.040/2007 define como territorios

tradicionales los espacios necesarios para la reproducción cultural, social y económica de los pueblos y comunidades tradicionales, ya sean utilizados de forma permanente o temporal, en observancia de lo dispuesto respecto a los pueblos indígenas y quilombolos en los arts. 231 de la Constitución Federal y 68 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución y demás reglamentaciones (art. 3º, I del Decreto Federal nº 6.040/2007).

**[10]** La gestión es el conjunto de acciones de naturaleza administrativa que son realizadas para mantener disponibles los recursos naturales de forma sostenible. Bezerra y Munhoz definen la gestión ambiental como “el conjunto de principios, estrategias, directrices de acción y procedimientos destinado a proteger tanto la integridad de los medios físico y biótico como a los grupos sociales que de ellos dependen”. Por tanto, la gestión de los recursos naturales ha de ser entendida “como una parte especial de la regulación ambiental centrada en el conjunto de principios, estrategias y directrices de acción determinadas y conceptuadas por los agentes socio-económicos, públicos y privados, que confluyen en el proceso del uso de los recursos naturales, de modo que quede garantizada la sostenibilidad de los mismos” (Bezerra & Munhoz 2000:18).

**[11]** Sobre la aplicación de la Convención 169 de la OIT por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ver Salgado, 2006; OIT, 2009; Courtis, 2009 y Garzon, 2009.

**[12]** Mineros que operan ilegalmente en territorios muchas veces pertenecientes a comunidades tradicionales, tristemente famosos por atentar con frecuencia contra éstas [*Nota del traductor*].

## Referencias Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In: CASTRO, E.M. & HÉBETTE, J. (orgs.). *Na trilha dos Grandes Projetos*. Belém, NAEA/UFPA, 1989.

\_\_\_\_\_. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

BARRETO, Paulo et al. *Pressão humana na floresta amazônica brasileira* / Tradução de Gláucia Barreto e Tatiana Veríssimo. – Belém: WRI; Imazon, 2005.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 26, abril/junho, 2002, pp. 126-151.

\_\_\_\_\_. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

\_\_\_\_\_. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas* / Orgs. Sérgio Sauer e Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, pp. 93-113.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima & MUNHOZ, Tânia Maria Tonelli (Coordenadoras). *Gestão dos recursos naturais: subsídio à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília : Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio TC/BR/FUNATURA, 2000.

BRASIL, Ipea. *Perspectivas sobre as negociações de mudança climática e seus impactos na política brasileira* . Comunicado do Ipea, Nº 45, 2010.

COURTIS, Christina. *Anotações sobre a aplicação da Convenção da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina*. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 6, Número 10, Junho de 2009 – Edição em Português, pp. 53-82.

CPT (Comissão Pastora da Terra). *Conflitos no Campo Brasil 2011* / Organização: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Izabelete Wichinieski. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. ALMEIDA, Mauro W. B. 2001. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. Em: CAPOBIANCO, João P.R. et al (orgs.). *Biodiversidade na Amazônia – Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade/Instituto Socioambiental, pp. 184-193.

DAVIDSON, Eric A.; ARAÚJO, Alessandro C. de; ARTAXO, Paulo; BALCH, Jennifer K.; BROWN, I. Foster; BUSTAMANTE, Mercedes M. C.; COE, Michael T.; DeFRIES, Ruth S.; KELLER, Michael; LONGO, Marcos; MUNGER, J. William; SCHROEDER, Wilfrid; SOARES-FILHO, Britaldo S.; SOUZA Jr, Carlos M. & WOFSY, Steven C. The Amazon basin in transition. *Nature*, 19 January 2012, Vol 481, P. 321-328.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo, NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994.

GARZON, Biviany Rojas (ORG), *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Sócio Ambiental, 2009.

HARDIN, Garret. La tragédia de los bienes comunes. In: *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía* / Org. Richard Chase Smith y Danny Pinedo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos: Instituto del Bien Comun, 2002, pp. 33-48.

IBGE, Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. *Relatório de Gestão 2010 e Análise do Período 2007-2010*. Belém: ITERPA, 2010.

LAATS, Luis. Propriedad y autonomia en comunidades campesina en el Perú, proyecciones desde la población. In: *Actas XII Congreso Internacional Drecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: desafios en el tercer milenio* / Org. Milka Castro Lucic. Tomo I. Arica-Chile: Universidad de Chile : Universidad de Tarapacá, 2000, pp. 606-617.

MMA. *Relatório Proposta de Pesquisa Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades e dos Movimentos Sociais e ela relacionados*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2009.

NETTING, R. M. *Smallholders, Householders; Farm Families and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture*. Stanford University Press, Stanford, California.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en America Latina: una recopilación de casos*. Roma: Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), 2009.

OSTRON, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2005.

REED no Brasil: um enfoque amazônico: fundamentos, criterios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD – Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

RODRIGUES JR, Edson Beas. *Tutela jurídica dos recursos da biodiversidade, dos conhecimentos tradicionais e do folclore: uma abordagem de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2010.

SALGADO, Juan Manuel. *El Convenio 169 da OIT: comentado y anotado*. Neuquén: EDUCO – Universidad Nacional de Comabue, 2006.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHLAGER, E., and E. OSTROM. "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis." *Land Economics* 68.3 (1992): 249-62.

SCHWARTZMAN, S.; A.G. MOREIRA; D.C. NEPSPTAD. Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks. *Conservation Biology* 14, 1351-1357, 2000.

SOARES-FILHO, B.S., D.C. NEPSTAD, L.M. CURRAN, G. C. CERQUEIRA, R.A.GARCIA, C.A. RAMOS, E. VOLL, A. Mc DONALD, P. LEFEBVRE, P. SCHLESINGER. Modelling Conservation in the Amazon Basin. *Nature* 44, 3 March, 520-523, 2003.

WESTHOLM, Lisa; BIDDULPH, Robin; HELLMARK, Ida and EKBOM, Anders. *REDD+ and Tenure: a review of the latest developments in research, implementation and debate*. Sweden: Focali, Report 2011:02, Gothenburg.

WOLKER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa Omega, 1994.

**José Heder Benatti es doctor en ciencia y desarrollo socioambiental por la Universidade Federal do Pará (UFPA), donde es profesor de derecho agroambiental y director adjunto del Instituto de Ciencias Jurídicas. Fue presidente del Instituto de Terra do Pará (Iterpa) de 2007 a 2010 y actualmente forma parte de la comisión de derecho ambiental de la IUCN (International Union for Conservation of Nature) y del Instituto do Direito por um Planeta Verde.**

*Traducción de Antonio Giménez Merino. Septiembre de 2012*