

## AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN BRASIL

Beto Ricardo\*, Carlos Marés<sup>¶</sup>, Márcio Santilli<sup>\*\*12</sup>

Este artículo procura verificar las condiciones para la realización de proyectos indígenas de autonomía cultural como un fundamento de estrategias de desarrollo sostenible en el contexto brasileño, bastante específico y distinto de muchos países de América Latina, en la cual los pueblos indígenas son parte significativa de la población nacional, y en algunos casos la mayoría.

En el caso brasileño se debe señalar la correlación demográfica resultante del proceso histórico y el perfil étnico de los pueblos nativos contemporáneos, el carácter relativamente más centralizado del estado nacional, la tradición tutelar y la especificidad en el tratamiento constitucional del derecho a la tierra indígena.

A pesar del reconocimiento de derechos permanentes a los pueblos indígenas en Brasil después de 1988, existe una correlación políticamente dispar entre la población y el perfil de los pueblos indígenas en el total de la población brasileña, cuando confrontada con la significativa parte del territorio nacional a la cual tienen derecho de usufructo exclusivo, siempre sometida a los vaivenes de las coyunturas políticas nacionales. Es importante mencionar también el fenómeno reciente de la proliferación de las organizaciones indígenas como instrumentos de interlocución con la sociedad-estado nacional y sus contradicciones con las estructuras tradicionales de poder indígena. Además de la crisis fiscal y operacional del estado.

El concepto de autonomía, que es en si complejo en un contexto de globalización (en el cual los propios estados nacionales pierden soberanía, ya sea por la dependencia económica, ya sea por el avance de la legislación internacional), queda, en Brasil, limitado por las condiciones objetivas específicas ocasionadas por las correlaciones locales, lo que torna necesarios los llamados estudios de caso.

Hay posturas radicales minoritarias (como la de los llamados “indios aislados”, que evitan el contacto “estable” con el estado y la sociedad nacional deliberadamente), pero la tendencia de los pueblos indígenas contemporáneos en Brasil es construir redes de alianzas nacionales e internacionales que puedan apoyar o sostener proyectos con mayor autonomía y protagonismo indígena.

---

\* antropólogo, coordinador del Programa Río Negro del ISA (Instituto Socioambiental).

\*\* abogado, especialista en derechos indígenas, expresidente de la FUNAI y miembro del Consejo Director del ISA.

\*\*\* filósofo, expresidente de la FUNAI y miembro del Consejo Director del ISA.

Diversificar alianzas puede ser la mejor forma de evitar dependencias, pero también causa un fuerte impacto en las estructuras tradicionales de poder indígena.

## **MINORIA Y DIVERSIDAD**

La población indígena que sigue viviendo en sus tierras en Brasil alcanzaba a algunos millones al comienzo de la colonización, en el siglo XVI, y hoy está reducida a aproximadamente 400 mil personas. No hay un censo oficial de estas poblaciones y las informaciones son fragmentadas, no sistemáticas y recolectadas en épocas diferentes. Prácticamente no existen datos sobre la población indígena urbanizada, que puede llegar a varias decenas de millares.

Este contingente de población está irregularmente disperso por el territorio nacional. De las 27 unidades de la federación que componen el estado brasileño, apenas Piauí, Río Grande do Norte y Distrito Federal no tienen aldeas indígenas. Aproximadamente 60% viven en la región llamada Amazonía Legal Brasileña<sup>3</sup>.

Dueños de derechos reales o virtuales sobre 105 millones de hectáreas (aproximadamente el 12,5% del inmenso territorio nacional), los pueblos indígenas representan, desde el punto de vista demográfico, el 0,2% de la población brasileña. Paradójicamente, hay una abundante diversidad étnica en Brasil. Para mencionar sólo la diversidad indígena, hay cerca de 220 pueblos, que hablan más de 180 lenguas. El 70% de esas etnias tienen una población total menor que mil individuos. No hay etnia nacionalmente hegemónica y esta población se distribuye en varios pequeños pueblos<sup>4</sup>. Los Guaraní, más numerosos, llegan a cerca de 40 mil en Brasil, pero hay varios pueblos reducidos a un grupo pequeño de individuos y aún bajo el riesgo de extinción. Si, de una parte, esta diversidad representa una gran parte de la riqueza cultural brasileña, de otro, forma un campo político no verticalizado. Son minorías políticamente dispersas.

Resaltar este perfil étnico, demográfico y territorial de forma genérica y sintética es fundamental para comprender los límites y dificultades obvias de una política indígena afirmativa. A despecho de las experiencias recientes de los movimientos interétnicos y de las organizaciones indígenas subregionales y regionales, están vigentes políticas indígenas específicas, atomizadas, para la mayoría. Eso

---

<sup>3</sup> Es definida por norma jurídico-administrativa que comprende cerca de 60 % del territorio nacional, un área mucho más grande que la cubierta por el bosque ombrófilo denso, más usualmente identificada como selva amazónica, y que tampoco coincide exactamente con la extensión de la cuenca hidrográfica respectiva.

<sup>4</sup> Ricardo, C.A. caracteriza esa particular morfología de los pueblos indígenas en A Sociodiversidade Nativa Contemporânea no Brasil, en la presentación de Povos Indígenas no Brasil 1995-2000, editado por el ISA.

requiere análisis de casos concretos, como el que aparece adelante para la región del Alto y Medio Río Negro.

En general, en Brasil, la cuestión indígena es, radicalmente, una cuestión de minorías, cuyas políticas son definidas en el contexto del estado brasileño, construido en una relación de continuidad histórica con el estado colonial. Lo que emana del Estado y otros sectores de la sociedad nacional dedicados a los pueblos indígenas (organizaciones no gubernamentales, iglesias misioneras, agentes de los frentes de expansión económica, cuando no se trata de aventureros y piratas) son políticas indigenistas dirigidas “de blanco para indio”.

Esto significa que las autonomías de los pueblos indígenas en Brasil deben ser vistas desde dos ángulos que probablemente no se encuentran ni siquiera en el infinito: la lógica del estado brasileño y de las propias visiones indígenas.

## **FEDERACIÓN CENTRALIZADA Y RÉGIMEN TUTELAR**

Brasil fue, en América Latina, el único estado moderno que se constituyó como una monarquía en el siglo XIX, con un alto grado de centralización. Esta centralización, seguida de una estructura jurídica y administrativa organizada, fue responsable por la manutención del amplísimo territorio unificado. La actual dimensión territorial brasileña sólo puede ser explicada por la extraordinaria centralización de la colonia portuguesa y de la monarquía que la sucedió, construyendo un estado que ha reproducido el modelo europeo de monolítica unicidad jurídica, cultural y religiosa. Estas condiciones han hecho inadmisibles el reconocimiento de derechos a los pueblos o a cualquier clase de organización que reivindicase derechos colectivos.

El estado occidental en general, y el brasileño de forma ortodoxa, fue constituido como único y soberano, teniendo un modo único de administrar su territorio. Hay Estados unitarios de apenas un territorio sin divisiones internas y otros con divisiones variadas de competencias. Brasil es caso típico de división territorial: todas las partes son, a la vez, territorio federal, el cual se divide en territorios estatales (de los Estados Miembros) y municipales. Esto significa que todas las partes son, al mismo tiempo, tres territorios. Cada uno de los tres con independencia y autonomía legislativa dentro de los límites de competencia establecidos en la Constitución. La soberanía, entretanto, comprendida como el poder por encima de todos, está atribuida al pueblo en general, es decir, a la población del país, representada por los poderes de la federación. O, dicho de forma más directa, la soberanía es de la Unión Federal en detrimento de todos los miembros de la federación y pueblos o poblaciones diferenciadas.

En América, el proceso de colonización se aprovechó de los conflictos interétnicos para penetrar y consolidarse. Todas las potencias coloniales emplearon, alternadamente, políticas de exterminio – operaciones militares convencionales y hasta guerra biológica – y de cooptación. Estas últimas, oscilaron desde el formato de los tratados establecidos en América del Norte hasta la vía más empírica del clientelismo en el Sur; o más salvacionista, como en las prácticas de catequesis; pero, invariablemente, produjeron mano de obra barata para las empresas coloniales, y luego nacionales, en la forma de *desindigenización* de esos pueblos y de formación de identidades nacionales mezcladas.

Sin embargo, fue *sui generis* el marco jurídico que el proceso colonial brasileño – y portugués – ha producido para los pueblos indígenas como medio y resultado de la política de integración. Aunque los derechos culturales y territoriales indígenas sean típicamente colectivos, fue utilizado el instituto de la tutela civil, un instrumento clásico del derecho individual, para incorporar a los indios - y sus derechos – al orden jurídico nacional.

Dice el Código Civil Brasileño de 1916:

“Art. 6º - Son incapaces, en relación con ciertos actos o con la manera de ejercerlos:

I – los mayores de 16 (dieciséis) años y los menores de 21 (veintiuno);

II – los pródigos;

III – los silvícolas.

Párrafo único. Los silvícolas quedarán sometidos al régimen tutelar, establecidos en leyes y normas especiales, el cual cesará en la medida en que se adapten a la civilización del País”<sup>5</sup>.

Así, los indios quedaron equiparados, desde el punto de vista de la capacidad civil, a los adolescentes y a los pródigos. Y sus derechos quedaron caracterizados como provisionales y, así, cesantes, en la medida de su integración. Vale registrar el carácter despectivo de la designación “silvícola” y el énfasis en el proyecto civilizador nacional dado en el viejo Código.

---

<sup>5</sup> El 11 de enero de 2002, fue promulgado el nuevo Código Civil Brasileño, que ha tramitado durante más de 40 años en el Congreso Nacional y ha alterado el tratamiento a los indios de forma sutil, pero relevante, colocándolos en el marco del concepto de capacidad y no de incapacidad, adoptando el concepto de “indios” en cambio al de “silvícolas” y suprimiendo la antigua referencia al carácter provisional de sus derechos:

“Art. 4º - son incapaces, relativamente a ciertos actos o a la manera de ejercerlos:

I – los mayores de 16 y los menores de 18 años;

II – los ebrios habituales, los adictos en tóxicos y los que, por deficiencia mental, tienen el discernimiento reducido;

III – los pródigos.

Párrafo Único. La capacidad de los indios será reglamentada por legislación especial.”

En la aplicación de la tutela de huérfanos, los jueces designan personas con plena capacidad civil para que ejerzan la tutela de los derechos de los huérfanos, pródigos o excepcionales, sustituyéndolos en la práctica directa de determinados actos de la vida civil. Al extenderla a los “silvícolas” y a sus derechos de carácter colectivo, (y en la falta de un “Cristo” que pudiese individualmente ejercerla) los legisladores han atribuido a la Unión – el estado nacional – la responsabilidad de su tutela.

La adopción del instituto de la tutela para colocar la cuestión de los indios en el marco del orden jurídico nacional, trajo profundas consecuencias para las políticas de estado concernientes. La tutela es el paradigma ideológico – y político – que dará forma a las relaciones del estado y de la sociedad nacional con los pueblos indígenas a lo largo del siglo 20. La ambigüedad de la “incapacidad relativa” es equivalente a la del carácter provisional de los derechos especiales, que es equivalente a la de la ejecución efectiva de la política indigenista por un órgano de la Unión: él es el brazo del estado para eliminar obstáculos que los indios puedan presentar para el desarrollo nacional y, a la vez, el tutor que protege sus derechos en relación a terceros.

## **ÓRGANO INDIGENISTA: UN ESTADO DENTRO DEL ESTADO**

El modelo de “órgano indigenista de la Unión”, proviene de una agencia de estado para ejercer la tutela sobre los pueblos indígenas, sus derechos y tierras. A partir del inicio del siglo XX, fue estructurado el SPI – Servicio de Protección a los Indios<sup>6</sup> - concomitantemente a la institución e implementación de la tutela como instrumento jurídico. En medio a un escándalo de corrupción, el SPI fue substituido por la FUNAI – Fundación Nacional del Indio<sup>7</sup> - al final de los años 60, cuando también fue promulgado, en 1973, el Estatuto del Indio (la legislación especial de la cual hablaba el Código Civil), que estableció de forma más clara el carácter de la tutela, los “grados de aculturación” de los indios y los parámetros para su “emancipación” (y pérdida de los derechos especiales), en la medida de su “incorporación a la sociedad nacional”.

La suposición lógica del modelo burocrático SPI – FUNAI, es la de que el ejercicio de la tutela implica en su mediación en todas las relaciones entre indios y no-indios, incluso con las demás agencias del estado<sup>8</sup>, aquellas que involucren

---

<sup>6</sup> Sintomáticamente, el SPI estuvo subordinado a los antiguos Ministerios de la Guerra (Ejército), responsable por la guerra de la conquista y, después, al del Interior, responsable por la colonización del territorio.

<sup>7</sup> En la creación de la FUNAI, se ha adoptado un modelo jurídico híbrido, de “fundación de derecho privado” creada por ley, con mayor autonomía institucional que las autarquías públicas clásicas, que acabó siendo suprimida por los gobiernos militares .

<sup>8</sup> en realidad, el órgano indigenista jamás medió las relaciones entre los indios y el Ejército, que le dio origen, sustentación política y, frecuentemente, determinó su dirección.

derechos o recursos colectivos o los actos civiles de personas indígenas, ya que no disponen de capacidad civil plena.

De esa forma, se ha estructurado una burocracia pesada, que concentró la competencia legal para ejecutar directamente las políticas públicas relacionadas con los indios, tanto con respecto al contacto, como al registro civil, al reconocimiento de las tierras, a la autorización para la entrada de terceros en ellas, a la protección de sus recursos naturales y derechos culturales, a las actividades productivas y de asistencia a la salud y a la educación (y a otros temas). Esa burocracia es formada por varias directorias, departamentos y coordinaciones centrales, decenas de administraciones regionales, centenares de puestos instalados en tierras indígenas, millares de funcionarios y casi dos centenas de millones de reales/año en presupuesto. En fin, un microcosmo de estado dentro del estado, para el ejercicio de la tutela.

Es natural haya dado lugar a una variedad de distorsiones el efectivo ejercicio de la tutela por parte del órgano indigenista a lo largo de los años. En nombre de esa tutela, algunos pueblos fueron transferidos de sus territorios tradicionales para áreas reservadas, para dar lugar a su ocupación colonial y a la implantación de proyectos de desarrollo. Hubo mediación dolosa en la explotación por terceros en los recursos naturales existentes, negligencia en la prestación de servicios básicos, aculturación forzada, reclutamiento de personas indígenas, arbitrariedad contra personas y organizaciones de apoyo. Frecuentemente, los intereses corporativos del órgano han sobresalido en relación a las legítimas demandas indígenas. En el ejercicio de la tutela la regla fue el desvío y la protección a los indios fue la excepción.

Pero también es verdad que indigenistas serios y la misma dirección del órgano oficial (en sus mejores momentos históricos), aprovecharon el instituto de la tutela y de su poder de policía para demarcar tierras, enfrentar invasiones y violencias contra indios o preservar costumbres. Ella ha constituido una antropología brasileña<sup>9</sup> y orienta concepciones y prácticas del indigenismo no gubernamental. Es un paradigma ideológico difícil de superar. Hay un temor difuso por lo desconocido, por el vacío que pueda representar la extinción de la tutela, por la duda sobre la voluntad política del Estado por reemplazarla por algo mejor.

Incluso entre los que se oponen a la tutela, se suceden frecuentes recaídas. La ambigüedad de este instituto jurídico es un espacio propicio a la contradicción. Los antropólogos, generalmente, rechazan la exigencia de autorización previa del órgano para su entrada en áreas indígenas, pero exigen

---

<sup>9</sup> Una versión elaborada y bien intencionada de la corporación tutelar está en “Os Indios e a Civilização”, de Darcy Ribeiro.

medidas del mismo para retirar misioneros de ellas. La Iglesia Católica se opone explícitamente a la tutela del estado pero, por una parte, aún practica la catequesis y, por otra, pretende orientar segmentos del movimiento indígena. Los mismos indios que se asocian a los frentes predatorios de explotación de recursos naturales y que enfrentan la fiscalización del órgano, se aprovechan de la supuesta imputabilidad criminal propiciada por la tutela<sup>10</sup> y crean relaciones de dependencia vía clientelismo y cooptación.

Así, contra el sentido común y la naturaleza verdadera de las relaciones actuales de contacto, la tutela y el órgano tutor siguen existiendo – y muriendo lentamente – en este comienzo de siglo.

## **SÍNDROME DE EXTINCIÓN**

Hasta la década de 80, la expectativa general de la sociedad brasileña era de que los indios acabarían. Además de las pérdidas históricas, demográficas y culturales, la década anterior fue especialmente importante para que los procesos coloniales se extendiesen a los confines de la Amazonía, con la construcción de carreteras y la implantación de grandes programas de desarrollo e integración regional. En esa época, Brasil era gobernado por una dictadura militar, que disponía de significativa capacidad de inversión, en la cual sucedieron nuevos procesos de contacto fracasados y genocidas.

Para el pensamiento tutelar hegemónico, la extinción (aún siendo cultural) de los indios es una suposición lógica, una cuestión de tiempo, un determinismo histórico y civilizador, algo casi “natural”. Sin mencionar a los enemigos más deliberados de los indios, que están en la disputa directa por tierras, oro o caoba, y que aún promueven matanzas, esterilizaciones masivas y epidemias entre ellos, porque desean su extinción física.

Entre los especialistas y los movimientos de apoyo, que empezaron a estructurarse en los últimos años del régimen militar, la impresión era la misma: el marcador de la colonización diseminaba la pérdida de las esperanzas en relación al futuro de los indios en Brasil. El discurso predominante era el de la denuncia de la catástrofe. Los indios ya no eran gente; eran víctimas, íconos de esta catástrofe.

---

<sup>10</sup> Equivocadamente supuesta, pues la tutela no implica en la imputabilidad penal del relativamente incapaz, y sí en el deber de los jueces en considerar su grado de conciencia cuanto a la ilicitud del acto practicado para efectos de la aplicación de penas; no hay datos generales sobre la población carcelaria indígena, pero un reciente levantamiento independiente en las cárceles de Boa Vista, Roraima, ha identificado 27 indios encarcelados, incluso tres yanomamis, sin que la FUNAI hubiese sido informada.

Para sorpresa general, la compilación de los datos disponibles sobre la situación de los pueblos indígenas hecha por el equipo del CEDI – Centro Ecuménico de Documentación e Información – a mediados de los años 80, ha indicado, de forma consistente, que la curva demográfica descendente de la población indígena había sido revertida en algún momento de la década anterior. A pesar del hecho de que algunos pueblos aún están bajo el riesgo de extinción física, la tendencia general es de que, después de los primeros y funestos contactos que generalmente implican en fuertes pérdidas demográficas, sucedan procesos de recuperación de la población. En la medida en que las relaciones de contacto se extienden a casi la totalidad de los pueblos y que son superados sus impactos iniciales más devastadores, numerosas situaciones de reposición demográfica se sobreponen y explican la reversión de la tendencia descendente histórica. En varios casos, los datos revelan índices de crecimiento de la población superiores al promedio nacional.

Sorprendentemente, y a pesar de su condición minoritaria, plural, dispersa y políticamente tribal, los pueblos indígenas reiteran su enorme capacidad de resistencia y de supervivencia. Además de la reversión demográfica, y en la proporción de los avances subsecuentes en el reconocimiento de derechos y de tierras indígenas, también se intensifican procesos de afirmación de las identidades culturales propias y recuperación parcial de valores y bienes culturales. Etnias consideradas extintas resurgieron en la escena pública y reivindicaron el reconocimiento de derechos especiales.

Se constató, en fin, que el síndrome de extinción de los indios, aunque diseminado en la sociedad brasileña, ya no correspondía a la realidad. Ellos habían sobrevivido, volvieron a crecer y, ahora, todo indicaba que tendrían condiciones objetivas de compartir el futuro de Brasil. La reversión de este síndrome y su constatación, paralelamente al proceso de democratización del país, dieron lugar a nuevas perspectivas para el reconocimiento de derechos y la implementación de políticas relativas a los indios.

## **DIVERSIFICACIÓN E INTENSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DE CONTACTO**

Los últimos 40 años fueron particularmente pródigos en la diversificación e intensificación de relaciones de contacto entre pueblos indígenas y segmentos y representaciones del estado y sociedad nacionales. Significaron más que los otros 460 años de colonización en relación a la aproximación entre los indios y la sociedad envolvente. Muchos pueblos, antes aislados, pasaron a establecer relaciones regulares. La infraestructura, los medios de transporte y de



comunicación llegaron hasta las aldeas. La escolarización de los indios amplió su escala y el conocimiento del portugués se diseminó, sobretudo entre los jóvenes.

Los proyectos de desarrollo regional del periodo militar ejercieron un gran impacto en muchos pueblos indígenas. Sobre todo las carreteras que atravesaron la Amazonía, como la Cuiabá-Santarém, la Manaus-Venezuela, la Transamazónica, la Perimetral Norte y la Cuiaba-Porto Velho. Esta fue pavimentada en el contexto del Polonoroeste, un proyecto financiado por el Banco Mundial que ha dejado un enorme pasivo socio-ambiental. Otros emprendimientos de infraestructura y minería también fueron implementados, entre los cuales se destaca el Proyecto Carajás, de explotación de la mayor provincia mineral del mundo.

Todos ellos afectaron pueblos y tierras indígenas, además de otras poblaciones tradicionales. Provocaron migraciones (sobretudo del Nordeste para la Amazonía) de miserables en busca de oportunidades que han generado colonos, trabajadores, cateadores de oro y otros tipos de desheredados. Han proliferado las invasiones de tierras del Estado, indígenas y destinadas a la conservación ambiental, intensificándose la *grilagem*<sup>11</sup>, la violencia en el campo y la explotación predatoria de los recursos naturales. Los índices de devastación alcanzaron récords mundiales. En la lógica de la mitigación de impactos, los proyectos financiados con recursos externos incluían componentes indígenas, con ejecución también desastrosa.

La gran mayoría de las comunidades indígenas ha desarrollado relaciones con segmentos diversos: vecinos, aprovechadores y socios comerciales, líderes e instituciones políticas municipales y estatales, empresas, investigadores, periodistas, artistas, deportistas y turistas, nuevas iglesias, ONGs de apoyo, ambientalistas y otros movimientos sociales, agencias y programas gubernamentales, cooperación internacional e instituciones multilaterales. En muchas aldeas, los indios ya pueden llegar a las ciudades próximas y sus representantes visitan capitales brasileñas y del exterior. Pasaron a votar y a elegir representantes propios, sobretudo en nivel local.

La idea de que un órgano oficial pudiese tutelar las relaciones entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional, sustituyéndolos en el ejercicio de su capacidad civil, es ilógica y prácticamente inviable. Sin embargo, en la primera mitad del siglo 20, con menos pueblos en relación de contacto intenso con la sociedad nacional, menor extensión de tierras reconocidas, mayores obstáculos logísticos y lingüísticos, menor grado de cultura democrática y de transparencia en

---

<sup>11</sup> Acción destinada a asumir la posesión de tierras ajenas mediante falsas escrituras de propiedad o por la fuerza. (N. del T)

las políticas y más poder del estado nacional para invertir y cooptar, la ilusión tutelar pudo prosperar.

En la segunda mitad, con la inevitable multiplicación de las relaciones de contacto, esta ilusión fue desvaneciéndose, concreta y gradualmente, a pesar de seguir constandingo en la ley y amenazando nuestras conciencias. Hubo la reversión demográfica de los 70 y, en 88, una ruptura con la tradición tutelar, cuando Brasil celebró el retorno a la democracia con una nueva Constitución que, por primera vez, reconoció derechos permanentes a los pueblos indígenas.

## **DERECHOS PERMANENTES EN LAS CONSTITUCIÓN DE 88**

Brasil vivió una sucesión de gobiernos militares entre 1964 e 85. Ese año, un frente de oposiciones y disidencias al régimen eligió un primer presidente civil, José Sarney<sup>12</sup>, con el compromiso de convocar una Asamblea Constituyente. En 85, fue aprobada una enmienda constitucional convocatoria y, en el año siguiente, fueron realizadas las elecciones para un Congreso Nacional con poderes constituyentes.

Las principales organizaciones de apoyo a los indios, bajo el liderazgo de la UNI – Unión de las Naciones Indígenas – única organización indígena en nivel nacional que entonces existía, desarrollaron una campaña nacional a favor de los derechos indígenas en la futura Constitución. Algunos Indios fueron sin éxito candidatos en algunos estados<sup>13</sup>. Tuvimos una Constituyente con más de 500 miembros, sin ningún representante directo de los indios.

Fue tenso el proceso constituyente en el tratamiento de los derechos indígenas. El órgano más duro del estado, entonces representado por la Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional<sup>14</sup>, aliado a las empresas nacionales de minería y a sectores de los medios de comunicación, asesoró a los parlamentarios enviando propuestas de carácter tutelar e inició una campaña contraria a los derechos indígenas al acusar a las organizaciones de apoyo, en particular al CIMI – Consejo Indigenista Misionero – ligado a la Iglesia Católica, de conspirar contra la soberanía nacional bajo la disculpa de la defensa de los

---

<sup>12</sup> En la realidad, el elegido (por la oposición, pero en un colegio electoral) fue Tancredo Neves, que no llegó a tomar posesión por motivos de salud y, enseguida, falleció, y asumió el vice de la fórmula, Sarney, un disidente del régimen militar y ex-presidente del partido de sustentación a la dictadura.

<sup>13</sup> El único indio que ejerció un mandato de diputado federal en Brasil fue Mario Juruna, del pueblo Xavante, por el PDT, en la legislatura anterior a la constituyente, pero también fue derrotado en las elecciones de 86.

<sup>14</sup> Órgano de nivel ministerial ya extinto, compuesto por militares y vinculados directamente a la Presidencia de la República, que funcionó como una especie de brazo de la dictadura dentro del gobierno de transición y fue responsable por el Proyecto Calha Norte, para militarizar y colonizar las regiones de frontera de la Amazonía.

derechos indígenas<sup>15</sup>. Fue constituida incluso una Comisión Parlamentaria de Investigación para investigar esas denuncias, que clausuró abruptamente sus trabajos al constatar indicios de fraude en documentos que fundamentaban la denuncia.

Contra la mayor parte de los pronósticos iniciales de que habría un masacre a los derechos indígenas en el proceso constituyente, la campaña de las organizaciones de apoyo fue victoriosa. Hizo propuestas, creó hechos políticos y posiciones alternativas a las de la Iglesia Católica y de los militares, construyó alianzas con representantes de varios partidos, fue a la mesa de negociaciones, hizo concesiones importantes con respecto a sus propuestas iniciales y llegó a un resultado bastante satisfactorio, históricamente inédito, con la inserción de un capítulo específico<sup>16</sup> sobre los derechos indígenas en la Constitución.

Las propuestas de carácter tutelar, para reponer un dispositivo de las constituciones anteriores que incluía entre las competencias de la Unión “incorporar a los silvícolas a la comunión nacional”, insertar el concepto de “aculturación” o restringir lo que abarca el concepto de tierras indígenas, fueron claramente rechazadas por la mayoría de las fuerzas políticas. La nueva Constitución “reconoció” derechos originales, en carácter permanente. Con esto, se rompió la tradición asimilacionista y se aseguró un lugar a los indios, como tales y con derechos especiales, en el futuro del Brasil.

Esta experiencia constituyente brasileña tuvo lugar en un momento histórico en que la democracia resurgía en varios otros países de América Latina. De esa forma, ella pudo influir, difusamente, avances legales en los derechos indígenas que ocurrieron en seguida en Colombia, Paraguay y Bolivia. A pesar de las diferencias textuales y de las especificidades nacionales, estos procesos institucionales tuvieron lugar bajo un mismo denominador cultural en que la cuestión indígena pasó a ser mejor tratada por la opinión pública mundial en el fin de siglo.

El resultado final del proceso constituyente dio un gran aliento al trabajo de las organizaciones de apoyo y al surgimiento de nuevas organizaciones indígenas. Con base en la fuerza de la Constitución, los años siguientes darían espacio a la reanudación de las demarcaciones de las tierras indígenas y otras

---

<sup>15</sup> El periódico O Estado de São Paulo fue el porta-voz de esta campaña dedicándole los titulares de nueve ediciones consecutivas y publicó documentos forjados, atribuidos al CIMI, también acusado por la presentación de una enmienda sobre los derechos indígenas basada en el concepto de “naciones indígenas”.

<sup>16</sup> El “Capítulo de los Indios” empieza así: “Son reconocidos a los indios su organización social, costumbres creencias y tradiciones y los derechos originales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, cabiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer con que sean respetados todos sus bienes”; el texto, en la íntegra, incluidos los dispositivos que constan de otros capítulos, está disponible en el sitio del ISA ([www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)).

novedades en el ámbito de la política indigenista. Sin embargo, concomitantemente a la constituyente, la política indigenista del gobierno Sarney, tutelada por la Secretaría General del CSN estaba siendo ejecutada en sentido radicalmente opuesto, promoviendo la reducción y la invasión de tierras indígenas, en claro conflicto con la nueva Constitución.

## **PROYECTO ZANJA NORTE**

El período Sarney (85-89) constituyó la transición “lenta y gradual” para la democracia. En él, la Constitución fue elaborada, fue implantado el primer choque económico del Plan Cruzado y el decreto de la moratoria de la deuda externa. El Mercosur empezó a constituirse y, al final, fueron realizadas las primeras elecciones presidenciales directas en treinta años. Sin embargo, el Ejército, que había ejercido el poder en las últimas décadas, al retornar a los cuarteles, mantuvo el dominio de los asuntos relativos a la Amazonía, a las políticas de frontera, indigenista y forestal.

El ejercicio de esta hegemonía se dio a través de la ejecución del “Proyecto Zanja de los Ríos Amazonas y Solimões”<sup>17</sup>. Su objetivo principal era (es) fortalecer la presencia del estado – del Ejército, especialmente – como propulsora del desarrollo – y de la seguridad – en los 14% del territorio nacional situados a lo largo de la línea del Ecuador, que hacen frontera con Guyana Francesa, Surinam, Guyana, Venezuela y Colombia.

Este proyecto (PZN) pretendía coordinar el conjunto de acciones de las varias agencias de gobierno con competencias en relación a las políticas consideradas prioritarias para la región. El poder de presión que los militares tenían sobre el gobierno conseguía recursos ya escasos en las franjas menos nobles del aparato de estado, como la FUNAI. La SGCSN nombraba los presidentes de la FUNAI e proveía recursos para sus acciones en la región de la frontera, donde están las tierras indígenas Yanomami y del Alto Río Negro, entre otras.

En su lógica geopolítica, el PZN consideraba que la demarcación de tierras indígenas en la franja de frontera<sup>18</sup> constituía un “óbice a los objetivos nacionales permanentes”, pues podría implicar en riesgos futuros para la integridad del territorio nacional. Sus documentos mencionaban, explícitamente, la amenaza de la creación de un “Estado Yanomami”, por presión de potencias mundiales, a través del desmembramiento de partes de los territorios de Brasil y de Venezuela,

---

<sup>17</sup> Más tarde, también a través del “Programa Nuestra Naturaleza”, un (casi) similar para la política ambiental de lo que el “Zanja Norte” representó para la política indigenista.

<sup>18</sup> Franja de 150 km. a lo largo de la frontera terrestre brasileña, que la Constitución define como prioritaria para la seguridad nacional y sometida a normas específicas de ocupación.

ricas en minerales. Pero también alegaban la amenaza que los gobiernos “marxistas” de la Guyana y del Surinam representaban, aproximando el “comunismo internacional” a nuestras fronteras.

De esa forma, este proyecto impuso una “nueva” política de demarcación para las tierras situadas en las franjas de frontera, de manera que no hubiese territorios continuos, y sí la demarcación de “islas” de mayor concentración de aldeas, despedazando las tierras de ocupación tradicional y liberando la mayor parte de su extensión para otros fines. Bosques Nacionales<sup>19</sup> fueron creados sobre las partes excluidas, supuestamente para formar “un colchón protector para las áreas indígenas”, pero, efectivamente, señalando la permanencia de cateadores de oro ilegales y de otras formas de ocupación no-indígena iniciadas en esas tierras.

En este periodo (a partir de 1987), fueron desencadenadas sucesivas y macizas invasiones de cateadores de oro en las tierras Yanomami, en busca de oro, diamantes y casiterita. Hasta entonces, sólo algunos individuos y pequeños grupos Yanomami habían sido contactados y sus tierras aún no habían sido demarcadas. El mayor foco de invasión se estructuró a partir de una pista de aterrizaje recuperada y “abandonada” por el “Zanja Norte”. Millares de indios murieron de malaria y de otras enfermedades traídas por los cateadores de oro o en conflictos directos con ellos. El ejército, institución del estado con mayor presencia en la región, nada hizo para evitar o cohibir la prolongada acción de los invasores.

Los documentos del proyecto caracterizaban áreas extensas con ocupación exclusiva de indios como “vacíos demográficos” y consideraba que la instalación de contingentes “brasileños” de población en ellas sería indispensable para “vivificar las fronteras nacionales”. Los indios, supuestamente menos brasileños, “óbices”, podrían fácilmente ser manipulados y transformados en “enemigos” por la acción de terceros interesados.

De manera paradójica (en relación a la nueva Constitución), fue un periodo negro para la política indigenista. Decenas de tierras indígenas fueron reducidas o tuvieron sus demarcaciones postergadas. Las invasiones predatorias proliferaron, mientras las organizaciones de apoyo y la Iglesia tuvieron su actuación limitada, incluso para prestar asistencia de salud a los indios. Hubo fuertes cooptaciones de liderazgos, introducción de empresas y de proyectos de infraestructura ajenos a la voluntad y a la necesidad de los indios y, como ya fue dicho, diseminación de la violencia, de la enfermedad y de la muerte. El conflicto entre la política y la Ley prosiguió hasta el final del gobierno Sarney.

---

<sup>19</sup> Una especie de unidad de conservación ambiental de uso directo, destinada a la explotación – supuestamente sostenible – de madera y otros recursos forestales y minerales.

## DEFENSA JUDICIAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

La Constitución de 88 promovió una innovación institucional importante, al atribuir al Ministerio Público Federal – MPF – una clara competencia en la defensa de los derechos de los ciudadanos y de la sociedad, mientras una nueva institución, la Abogacía General de la Unión, asumió sus competencias anteriores de defensa de los intereses del estado. Aunque su jefe, el Procurador General de la República, sea nombrado por el presidente de la república, el MPF no integra el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, constituyendo una especie de cuarto poder para promover la defensa judicial (y, eventualmente, extrajudicial) de los derechos de los ciudadanos. Sus miembros, los Procuradores de la República, disponen de autonomía funcional y pueden actuar independientemente de presiones políticas o de la voluntad de su jefe. La Constitución incluyó entre sus competencias la defensa de los derechos indígenas.

Ante el caos instalado entre los Yanomami, en consecuencia de la invasión de cateadores de oro y de la fragmentación del territorio tradicional por el modelo demarcatorio impuesto por el “Zanja Norte”, personalidades y organizaciones de apoyo, articuladas en un movimiento llamado “acción por la Ciudadanía”, pidieron al Procurador General que tome medidas judiciales contra el genocidio, basado en la nueva Constitución.

Al mismo tiempo, las organizaciones promovieron una visita de cinco tuxauas<sup>20</sup> Yanomami al Presidente del Supremo Tribunal Federal donde, hasta entonces, nunca había pisado un indio. Las imágenes de los tuxauas pintados dentro de su salón principal, relatando al Ministro Néry da Silveira, en su propia lengua, las muertes que ocurrieron entre los suyos, hubo fuerte impacto en la opinión pública y sobre el Poder Judicial. El Ministro los estimuló públicamente a recorrer al Judiciario.

El MPF propuso, junto a la Justicia Federal, un proceso civil público, con un pedido de decisión provisional que obligaría a la Unión y a la FUNAI a retirar los invasores de la tierra indígena y que pedía, aún, la anulación de los decretos que homologaron la demarcación de 21 “islas” indígenas y una declaración judicial de reconocimiento del carácter indígena de todo el territorio nacional. La decisión judicial preliminar fue concedida, asestando a la política indigenista una primera y aplastante derrota en el juicio.<sup>21</sup> El gobierno Sarney tuvo que organizar una

---

<sup>20</sup> Jefes (N. del T)

<sup>21</sup> En decisión posterior, la Justicia ha anulado los referidos decretos, abriendo la posibilidad de rehacer la demarcación de la tierra, pero no llegó a declarar judicialmente los límites definitivos, ya que los que fueron demarcados otra vez no eran distintos de los pleiteados en la acción, y consideró, entonces, que ella había perdido (este) su objeto.

operación policial para retirar cateadores de oro, que no llegó a ser ejecutada hasta los últimos días de la gestión.

La victoria judicial (del MPF y) de los Yanomami, ha señalado la eficacia de la Constitución y una nueva postura del Poder Judicial ante los derechos indígenas por ella reconocidos. Introdujo un nuevo órgano institucional – el MPF – en el ambiente de la política indigenista, que al final desempeñó el rol que le fue atribuido por la Constitución en la defensa de estos derechos.

La FUNAI sigue teniendo atribución legal para la defensa judicial de los derechos indígenas, pero ella se redujo ante la atribución constitucional del MPF y su mayor capacidad institucional y calificación técnica para asumirla efectivamente y en escala relevante, con lo cual se rompió un primer eslabón del monopolio tutelar de la FUNAI.

Y quedó todavía menor, pues la Constitución ha introducido otra novedad, a través del artículo 232, al establecer que “los indios sus comunidades y organizaciones, son partes legítimas para ingresar en juicio en defensa de sus derechos...”. La Constitución había reconocido a los indios (individual y colectivamente) capacidad propia para procesar, lo que representa un evidente (aunque implícito) golpe en el instituto de la tutela. Los indios, además de no depender de la FUNAI para tener acceso a la Justicia, también pueden procesar a su propio tutor<sup>22</sup>.

El ejercicio de la propia capacidad de procesar también propició importantes victorias judiciales a grupos indígenas, como en los casos<sup>23</sup> de Sete Cerros (Guarani-Kaiowá) y de los Panará, entre otros.

En el primero, la demarcación administrativa de esta tierra Kaiowá fue homologada y los indios, que de ella habían sido expulsados, retornaron enseguida, lo que hizo con que una gran empresa agropecuaria, que tenía el título de propiedad del área, iniciara en el STF – Supremo Tribunal Federal<sup>24</sup> – un proceso de defensa de sus derechos<sup>25</sup>, contra la Unión, para anular el decreto de demarcación. La empresa alegó, también, la inconstitucionalidad de los

---

<sup>22</sup> De hecho, la Unión y la FUNAI son reos en la mayor parte de las acciones judiciales propuestas después de la Constitución de 88, sea por el MPF o por los propios indios, en defensa de sus derechos.

<sup>23</sup> En ambos, los indios fueron representados en juicio por abogados del INDI – Núcleo de Derechos Indígenas – después incorporado al ISA – Instituto Socioambiental – y, entre otros, están relatados en “La defensa de los Derechos Indígenas en el Poder Judicial”, organizado por Ana Valeria Araujo Leitão y editado por el ISA.

<sup>24</sup> Corte Suprema (N. del T.)

<sup>25</sup> Ese instrumento denominado Mandato de Segurança, en portugués, es utilizado para asegurar derechos cuando están amenazados por autoridad pública.

procedimientos administrativos de demarcación, porque no aseguraron el derecho de defensa a terceros interesados.

Este caso ha suscitado una enorme polémica jurídica y política, que llegó a provocar alteraciones en aquellos procedimientos, como veremos adelante. Mientras los abogados del gobierno y el Procurador General de la República discutían tesis jurídicas y vacilaban en la defensa de la demarcación, la Comunidad Kaiowá de Sete Cerros, que recientemente había reocupado su tierra, solicitó que el STF le reconociese como parte legítima para defenderla, al lado de la Unión. Habiendo sido aceptada en el proceso, solicitó y obtuvo, en carácter preliminar, su permanencia en el área hasta la decisión final del caso. La morosidad de la Justicia pasó a ser onerosa para la empresa agropecuaria; la Comunidad se reagrupó y creció y los pastos dieron lugar a cultivos. En enero de 2002 (ocho años después), el STF juzgó el caso a favor de la Unión (y de los indios), refrendando en definitivo la demarcación.

Los Panará iniciaron un proceso en la Justicia Federal contra la Unión y la FUNAI, solicitando el reconocimiento de derechos sobre parte de su territorio tradicional, del cual habían sido desplazados durante el régimen militar, cuando fue cortado por una carretera; y, en el otro proceso, una indemnización por pérdidas y daños resultante del desastroso proceso de contacto al que, entonces fueron sometidos.

Después de 20 años de permanencia involuntaria en el Parque Indígena del Xingu, los Panará realizaron expediciones a su territorio tradicional, cuando se enteraron de la devastación provocada por la carretera, la colonización y los garimpos<sup>26</sup>; sin embargo, también se dieron cuenta que una parte del territorio aún estaba en buen estado, a la cual resolvieron volver. Presionada por el proceso y por la situación de hecho, la FUNAI se dispuso a promover la identificación administrativa del área que, entonces, estaba bajo la jurisdicción del Ejército, del INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) y de particulares. Los Panará reunieron varios apoyos fuera y dentro del gobierno, se reagruparon en el área y allí lograron permanecer hasta la conclusión de la demarcación<sup>27</sup>, con lo cual el primer proceso, que ya había rendido frutos políticos, perdió su razón de ser.

El segundo proceso resultó, también recientemente, en una victoria retumbante de los Panará. Obtuvieron una sentencia favorable en primera instancia, después confirmada unánimemente por el TRF – Tribunal Regional Federal - , con gran repercusión en los medios de comunicación y en el seno del

---

<sup>26</sup> Campamentos de cateadores de oro. (N. del T)

<sup>27</sup> La historia detallada de esta conmovedora tragedia indígena con final feliz, está en “O Retorno dos Índios Gigantes”, de Pedro Martinelli (fotos) y texto de Lúcio Flavio Pinto y Ricardo Arnt, editado por el ISA.



Poder Judicial. La FUNAI temía que una decisión definitiva crease jurisprudencia para otros casos, pero el Abogado General de la Unión decidió no recurrir a los tribunales superiores, reconociendo el caso como perdido y la indemnización estipulada por el TRF justa. Fue el primer pueblo indígena que obtuvo una reparación judicial por los daños causados durante el proceso de contacto.

El recurso a la Justicia por parte del MPF y por los indios fue diseminado, y pasó a constituir, en general, jurisprudencia positiva con respecto a sus derechos constitucionales. Funcionó, aún, como instrumento de presión sobre la política indigenista oficial, al limitar las prácticas inconstitucionales y abrir espacios para nuevas políticas.

## **POLÍTICA INDIGENISTA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

Fernando Collor fue elegido presidente del Brasil en el final de 89 y asumió el cargo a comienzos de 90. Su primer acto en el poder fue promover el mayor confisco del ahorro popular en la historia del país. El segundo, fue un viaje a Roraima para, personalmente, dinamitar una pista de aterrizaje clandestina abierta por cateadores de oro en la tierra Yanomami. Es poco probable que Collor perdiese noches de sueño bajo el espectro de los indios muertos, pero él tenía la exacta noción de que esa tragedia podría representar un obstáculo, o un triunfo, para su imagen pública y para su estrategia de reinserción de la economía brasileña en el mercado global.

La Conferencia de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNCED), que reunió en Rio de Janeiro, en 92, la mayoría de los jefes de estado para firmar las convenciones de la ONU sobre cambios climáticos globales y protección de la biodiversidad estaba a punto de realizarse. Sería una oportunidad única para transformar el problema en solución. Collor, basado en las decisiones de la Justicia, y a pesar de la resistencia entre los ministros militares, determinó la retirada de los cateadores de oro y el comienzo de la demarcación de la tierra Yanomami, en la extensión integral (equivalente al territorio de Portugal) con que había sido identificada.

Collor fue una llaga para Brasil. El primer presidente elegido después de 30 años, hizo del gobierno un circo para los medios de comunicación, abrió irresponsablemente la economía y engendró una escandalosa máquina de corrupción, que acabó llevándolo al impeachment en la mitad de su mandato. Sin embargo, por la primera vez, un gobierno esbozó una política indigenista (y ambiental) en una ruta más compatible con la Constitución, con las expectativas de la opinión pública y, también, con los intereses de su política externa<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Una metáfora feliz de Eduardo Viveiros de Castro contextualiza ese giro político: “Devastamos más de la mitad de nuestro país pensando que era necesario olvidarse de la naturaleza para entrar en la historia: pero

Collor nombró al militar retirado Jarbas Passarinho para el Ministerio de la Justicia (después de un año bajo la inoperancia de Bernardo Cabral en el cargo), un político conservador, pero un importante aliado de los derechos indígenas durante la Constituyente, y un indigenista reconocido – Sydney Possuelo – para presidente de la FUNAI. Firmó cinco decretos, atribuyendo responsabilidades en relación a las demandas indígenas pertinentes a los Ministerios de la Agricultura, del Medio Ambiente, de Salud y de Educación e instituyendo un nuevo procedimiento demarcatorio que posibilitó la reanudación – y un avance inédito – del proceso oficial de reconocimiento de las tierras. También llegó a enviar al Congreso un proyecto de ley reformando el viejo Estatuto del Indio.

Entretanto, en agosto de 92, cuando el proceso de impedimento de Collor ya tramitaba en el Congreso y él pasó a depender de su sustentación política y militar para intentar evitar su deposición, su Jefe de la Casa Civil, Marcos Coimbra, hizo publicar en el Diario Oficial un “Aviso” oficial “que suspendía” las demarcaciones y otros avances en la política indigenista. Este reflujo se extendió por los meses que le restaron de gobierno, por el período suplementar de su mandato, ejercido por Itamar Franco, que realizó pocas e inexpressivas demarcaciones, y por el primer año y medio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuando fue alterado el procedimiento demarcatorio.

## **AVANCES E IMPASSES EN LA DEMARCACIÓN DE LAS TIERRAS INDÍGENAS**

El status jurídico de las tierras indígenas también es *sui generis* en Brasil. Diversamente del modelo latino-americano, la tradición constitucional brasileña siempre atribuyó la propiedad de las tierras indígenas a la Unión, asegurando a los indios los derechos de posesión permanente y de usufructo exclusivo de los recursos naturales, al contrario de los demás países, que no hacen esta distinción.

La atribución del dominio (propiedad) de las tierras indígenas a la Unión tiene origen en la lógica tutelar del carácter provisional de los derechos colectivos: cuando fuese alcanzada la “emancipación” de determinado grupo indígena, sus derechos especiales estarían automáticamente extintos, y la Unión podría dar otras destinaciones a sus tierras tradicionales. De esa manera, la posesión permanente de las tierras y el usufructo exclusivo de sus riquezas también estaban asociados a la condición transitoria del indio.

---

esta última, con su habitual predilección por la ironía, nos exigen ahora como pasaporte justamente la naturaleza.”.

Es discutible si este status jurídico *sui generis* todavía representa alguna desventaja comparativa para los indios brasileños. No hay dudas de que la distinción entre propiedad y posesión es otro equivalente de la misma matriz de ambigüedad ideológica, y de que tener la propiedad y la posesión es siempre más que sólo la posesión. Sin embargo, como la Constitución brasileña reconoció a los indios derechos en carácter permanente, explicitando la indisponibilidad y la inalienabilidad de las tierras y la imprescriptibilidad de sus derechos sobre ellas, prácticamente las equiparó al modelo general. Posiblemente, no hay gran diferencia entre lo que los indios brasileños y los de otras partes (o terceros) pueden, o no, hacer con sus tierras<sup>29</sup>.

Si el dominio de la Unión da lugar a un mayor riesgo de desvíos intervencionistas, también sugiere una mayor responsabilidad de la misma en la protección de estas tierras y justifica la exigencia de toda la sociedad sobre la cualidad de esta protección de un patrimonio que es público, aunque sea destinado a la ocupación exclusiva de los indios. Además, el dominio de la Unión fragiliza las restricciones frecuentemente levantadas a las demarcaciones en regiones de frontera: si la propiedad de las tierras es de la Unión, la eventual pretensión de terceros en amenazar la integridad del territorio nacional estaría dificultada, al menos desde el punto de vista jurídico.

Pero hay una segunda ambigüedad, potencialmente más consecuente, en el concepto constitucional de “tierras tradicionalmente ocupadas”. Esta “tradicionalmente” resultó de un embate en la Constituyente entre los conceptos de tierras ocupadas (cualquier ocupación territorial indígena efectiva) y “tierras permanentemente ocupadas” (apenas las inmemoriales). Segmentos reacios a los derechos indígenas alegaban que el primero legitimaría invasiones de tierras por indios. Los que apoyan los derechos indígenas, sin embargo, argumentaban que el segundo destituiría de derechos a los indios expoliados de sus tierras por terceros. Los que se oponen a los derechos indígenas consideran el “tradicionalmente” bajo el prisma cronológico, con el significado de “tierras ocupadas desde hace mucho tiempo”; los indios y los demás que los apoyan lo interpretan en la óptica antropológica, como “ocupadas conforme la tradición”. La interpretación de esta expresión por la Justicia, podrá establecer límites a la aplicación del artículo 231 a la reocupación de tierras por parte grupos expulsados en el pasado.

Derecho a la tierra es una cosa, demarcación es otra. Como la Constitución ya reconoce los derechos territoriales indígenas, su ejercicio independe de la demarcación. Esta constituye un procedimiento administrativo obligatorio, de naturaleza – más que nada – declaratoria, por lo cual se fijan los límites exactos

---

<sup>29</sup> un raciocinio similar en relación al instituto de la tutela llevaría a un resultado opuesto: mantenido en régimen de derechos permanentes, esto implicaría en la incapacidad civil permanente, una forma aún más grotesca de racismo.

de cada tierra indígena para que sean materializados *in loco* y registrados en la notaría. Por supuesto que la demarcación es esencial para facilitar la protección de hecho y de derecho de las tierras, para dar visibilidad de sus límites a los indios y vecinos. Pero la eventual omisión del estado no podría destituir los indios de un derecho constitucional y originario.

El procedimiento instituido por el decreto nº 22/91 es complejo y prevé las varias etapas de la demarcación: identificación del área por un grupo técnico designado por el Presidente de la FUNAI y coordinado por un antropólogo; delimitación cartográfica y declaración pública de los límites por decreto ministerial; demarcación física y digitalización de los exactos límites demarcados; homologación de la demarcación por decreto presidencial; registro de las tierras en las notarías de bienes raíces; e indemnización por mejoras y reasentamiento de eventuales ocupantes no indios<sup>30</sup>.

En la identificación de la tierra, el énfasis está en la elaboración del laudo antropológico. La delimitación es un acto de decisión política sobre los límites. La demarcación física da énfasis a los trabajos de ingeniería en campo. La homologación concluye el proceso administrativo con el respaldo presidencial. El registro en la notaría es un trámite posterior al proceso administrativo propiamente dicho, mientras que la regularización de la situación agraria de hecho no es una etapa. Podía haber antecedido al propio proceso (ya que el derecho indígena independe de él), pero generalmente lleva décadas, ante el grado de ocupación en la mayor parte de las tierras y ante la indigencia crónica de recursos en el presupuesto de la FUNAI<sup>31</sup>.

La década de 90 fue el periodo más fecundo para las demarcaciones, pero hubo vaivenes. Con las demandas territoriales represadas en las instancias de decisión política durante el periodo anterior, no fue difícil para el gobierno de Collor, con pocas demarcaciones físicas efectivamente ejecutadas en sus dos años y algunos meses de gobierno, homologar por decreto 112 tierras indígenas, con 26 millones de hectáreas. El caso Yanomami detonó el dique construido por el “Zanja Norte” para detener las demarcaciones y el proceso dio un salto histórico. Como campeón de las demarcaciones, Collor habría llegado feliz a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 92, si no fuese por las denuncias de corrupción hechas, algunos días antes, por su hermano.

---

<sup>30</sup> Sobre el procedimiento administrativo de demarcación y el papel Del antropólogo, ver “Terras Indígenas no Brasil: Uma avaliação preliminar do seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas”, de João Pacheco de Oliveira Filho, en “Terras Indígenas no Brasil”, Museo Nacional.

<sup>31</sup> Una estimación de la FUNAI indica una demanda de aproximadamente 150 millones de reales para regularizar las tierras ya demarcadas.

No tardaron las reacciones a las demarcaciones de la era Collor, las bancadas conservadoras de la región amazónica abrieron fuego contra el gobierno y fueron responsables por los retrocesos en la política indigenista que precedieron a su deposición. La derecha nacionalista del Ejército, enfurecida desde la derrota en el caso Yanomami, también pasó a atacar públicamente las demarcaciones. Hasta la izquierda nacionalista tendió a asociarlas al carácter neoliberal del gobierno y a reproducir el discurso militar de la amenaza a las fronteras y de “internacionalización” de la Amazonía. Además, las demarcaciones afectaron intereses de empresas de minería, madereras y agropecuarias, como aquella que había provocado el cuestionamiento judicial de la Tierra Indígena de Sete Cerros y del propio procedimiento administrativo.

A comienzos de 1996, durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Nelson Jobim, Ministro de Justicia, promovió la edición de un nuevo decreto presidencial (nº 1775/96), incorporando al procedimiento demarcatorio una nueva etapa (llamado por los abogados de “derecho de defensa”), en que terceros afectados por los límites identificados para la demarcación disponían de un plazo de 90 días para presentar sus demandas en el ámbito administrativo, después del cual todavía se disponía de 60 días para la defensa de la FUNAI y 30 para la decisión final del Ministro. Jobim consideraba que sólo la edición del nuevo decreto, con el derecho de defensa, evitaría que el STF declarase la inconstitucionalidad del anterior, anulando las demarcaciones basadas en él<sup>32</sup>.

Pero el problema no estaba en los plazos o en la manifestación de terceros. Jobim convenció al Presidente de que, incluso los procesos que ya habían vencido la etapa (identificación) en que tendría lugar el derecho de defensa, y desde que no estuviesen finalizados y con los límites registrados en notario, deberían ser sometidos a los mismos plazos, después de la publicación del nuevo decreto. De esa manera, sacó a colación procesos (y conflictos) pasados, demarcaciones ya realizadas e incluso homologaciones decretadas, que por algún motivo todavía no tenían sido registradas en notaría<sup>33</sup>.

Hubo protestas de los indios y organizaciones de apoyo contra el nuevo decreto y más de mil procesos fueron presentados contra más de cien

---

<sup>32</sup> Sin embargo, la tesis de Jobim carecía de fundamento moral pues, antes de ocupar el Ministerio y en el ejercicio del mandato de Diputado Federal, defendió como abogado al Estado de Pará contra demarcaciones que allí fueron realizadas y formuló el parecer jurídico, posteriormente utilizado por la empresa agropecuaria que demandó en el STF la demarcación de Sete Cerros, considerando el decreto 22/91 inconstitucional, por no contemplar el derecho de defensa.

<sup>33</sup> En la realidad, él pretendió establecer un corte que posibilitase la argumentación contraria en ámbito administrativo de Sete Cerros (homologada, pero no registrada), para eliminar el objeto de la apelación que tramitaba en el STF, sin que fuese abierta la misma posibilidad en el caso Yanomami (con demarcación ya registrada).

demarcaciones. Durante algún tiempo, invasores se sintieron estimulados a ingresar o permanecer en tierras indígenas. Sin embargo, casi todas las acciones fueron rechazadas (excepto ocho peticiones) y fue posibilitada la reanudación del proceso y un nuevo salto en el marcador de las demarcaciones<sup>34</sup>, lo que dejó al gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con más tiempo en el ejercicio del mandato, en la delantera en relación al gobierno de Collor.

Entretanto, perduran algunas importantes peticiones en las instancias de decisión política. La principal está relacionada con la tierra Indígena Raposa – Serra do Sol – situada en el Estado de Roraima, en la frontera con Venezuela y Guyana, ocupada por 12 mil indios Macuxi, Wapixana, Taurepang, Akawaio, y Patamona y aproximadamente 2 mil invasores. Esta fue una de las tierras indígenas que Jobim propuso reducir, bajo la presión de las bancadas y del gobierno de Roraima; sin embargo, acabó siendo delimitada en su integral extensión, pero aún aguarda la homologación.

Además, los avances en las demarcaciones en los años 90 fueron más significativos en la Amazonía<sup>35</sup>, mientras en las demás regiones de país, donde las tierras son menores y están más invadidas, esos avances se dieron de forma más lenta. Algunas de estas situaciones tienen esbozada una solución, pero no hay condiciones políticas de aplicar en ellas el mismo modelo de extensión territorial que orienta las demarcaciones en la Amazonía. En estas regiones, todavía perduran numerosos conflictos y, en algunos casos, el recurso complementario a las expropiaciones de propiedades vecinas para ampliar tierras indígenas exiguas acabará imponiéndose.

A pesar de las peticiones existentes, durante un cierto periodo de la década de 90, la reducción del ritmo del proceso demarcatorio pasó a residir en la incapacidad de la FUNAI en acelerar la identificación de las tierras que aún demandaban tal medida, y no más en la omisión de las instancias de decisión política. Y, aún, en la acumulación de las demandas de regularización agraria (la desocupación de intrusos) que es también de competencia de la FUNAI. Pero es innegable su mérito político en los avances recientes<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Para eso, ha contribuido decisivamente el PPG7, programa de protección de los bosques tropicales, coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente y apoyado por la cooperación internacional, que recibió donaciones alemanas para las demarcaciones en la región amazónica.

<sup>35</sup> Las tres tierras indígenas más extensas demarcadas en el periodo son: Yanomami, Vale do Javari y Alto Río Negro, con 9,6; 8,5 y 8 millones de hectáreas, respectivamente; pero a ellos se sumaron las extensiones contiguas de tierras limítrofes entre si, el bloque situada a lo largo del Río Xingu es más extenso, con 14,2 millones y enseguida vienen las tierras del Río Negro, con 10,6.

<sup>36</sup> El reconocimiento es político, por el resultado y por las presiones enfrentadas, pero no se extiende a la calidad jurídica de los actos administrativos o a la calidad técnica de los trabajos de demarcación física, a menudo erráticos y no fiscalizados en tiempo real.

Según los datos del ISA – Instituto Socioambiental – la situación jurídico-administrativa de las tierras indígenas en Brasil, en 28/07/2004, era la siguiente:

<b>SITUACIÓN JURÍDICA</b>	<b>NÚMERO DE TIERRAS</b>	<b>EXTENSIÓN EN HECTÁREAS</b>
Por identificar	45	¿
En identificación	99	2.794.568
Con restricción de uso	04	223.220
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>148 (23,79%)</b>	<b>3.017.788 (2,86%)</b>
<b>identificadas</b>	<b>33 (5,31%)</b>	<b>2.417.737 (2,28%)</b>
<b>declaradas</b>	<b>48 (7,7%)</b>	<b>10.252.562 (9,69%)</b>
homologadas	43	4.851.313
registradas	329	85.127.245
reservadas	15	103.722
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>393 (63,18%)</b>	<b>90.082.280 (85,17%)</b>
<b>TOTAL</b>	<b>622</b>	<b>105.770.367</b>

El cuadro indica que poco más del 60% de las tierras indígenas (y poco más del 85% de su extensión total) ya concluyeron sus procesos administrativos de demarcación, aunque parte de ellas todavía no dispongan de un registro en la notaría. Otros 13% de las tierras (y de la extensión total) ya tienen sus identificaciones concluidas o sus límites declarados en decreto ministerial. Las demás (casi el 24%), aún están en identificación o aguardan medidas. Las referencias del cuadro, sobre la extensión de las últimas son parciales y precarias, pues la mayor parte aún no dispone de cualquier información oficial y las disponibles son provisionales.

En los últimos catorce años (gobiernos de Collor, Itamar, FHC y Lula), fueron homologadas las demarcaciones de 52% del número total de tierras indígenas y el 83% del total de las tierras hasta hoy homologadas. Esto representa el 73% de la extensión total homologada. Los datos (fuente: ISA) están en el siguiente cuadro:

<b>PRESIDENTE</b>	<b>TIEMPO EM AÑOS</b>	<b>HOMOLOGACIONES</b>	<b>EXTENSIÓN(ha)</b>
<b>COLLOR</b>	<b>2,7</b>	<b>112</b>	<b>26.405.219</b>
<b>ITAMAR</b>	<b>2,3</b>	<b>39</b>	<b>5.432.437</b>
<b>FHC</b>	<b>8</b>	<b>145</b>	<b>41.043.606</b>
<b>LULA</b>	<b>1,7</b>	<b>33</b>	<b>4.846.481</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14,7</b>	<b>329</b>	<b>77.727.743</b>

El salto ocurrido en las demarcaciones de la última década significa que, con gran probabilidad, el proceso se concluirá en la próxima. Sin embargo, hay varios factores que influyen en los números oficiales y dificultan un pronóstico conclusivo: (a) la morosidad actual del proceso en la fase de identificación; (b) hay procesos paralizados por decisiones de la Justicia, cuyos fallos definitivos tienden a tardar; (c) todavía hay decenas de referencias (algunas confirmadas) sobre indios aislados que, si establecieran contactos regulares y si no estuvieran en otra tierra indígena, ampliarán el número total de tierras; (d) hay etnias “emergentes” (que reasumen su identidad étnica) que pasan a reivindicar tierras; (e) hay tierras demarcadas en extensión exigua, algunas con superpoblación, que van a requerir soluciones futuras para ampliación; (f) hay grupos que migran de países vecinos y que también requieren tierras; (g) hay grupos que vienen comprando tierras (adicionales a las tradicionales), sin que haya definición sobre las responsabilidades gubernamentales con respecto a eso y (h) hay ocupaciones indígenas en áreas urbanas, para lo cual no hay previsión legal específica.

No todas esas peticiones podrán ser solucionadas con base en el artículo 231 de la Constitución. Hay casos que exigirán recurso a los instrumentos de reforma agraria, y otros que esperarán por medidas de los poderes públicos o soluciones de conflictos específicos.

## **UN NUEVO PARADIGMA Y OPORTUNIDADES DESIGUALES**

En los últimos 30 años, los “indios” en Brasil dejaron de ser una categoría social genérica en extinción, simples víctimas de los impactos inevitables del desarrollo para alcanzar la condición de “pueblos” y de importantes asociados potenciales del llamado desarrollo sostenible. Sucedió un profundo cambio en el paradigma sobre el futuro de las sociedades nativas contemporáneas, debido a un proceso singular de articulación de las demandas indígenas con otros segmentos organizados y emergentes de la sociedad civil brasileña, que tuvo inicio en los movimientos de resistencia democrática a la dictadura militar en los años 1970, con apoyo internacional, y se ha prolongado, metamorfoseándose, hasta los días de hoy<sup>37</sup>. La historia ha revelado sorpresas. Un cierto protagonismo indígena asociado a los movimientos de redemocratización que rompieron el ciclo de la dictadura militar, resultaron, poco a poco, en un paradigma optimista sobre el futuro de los indios, expresado en un nuevo nivel de derechos formalmente reconocidos en la Constitución Federal de 1988. Enseguida, hubo un aumento significativo del ritmo de reconocimiento de derechos territoriales por el gobierno federal, con la demarcación de tierras indígenas extensas y continuas, sobretodo en la Amazonía brasileña.

---

<sup>37</sup> Este proceso está bien documentado en la serie POVOS INDÍGENAS NO BRASIL, publicada desde 1980 por el CEDI y, a partir de 1996, por el ISA.



Como reflejo de estos cambios, hay dos situaciones territoriales básicas entre los pueblos indígenas: los que disfrutaban de territorios extensos y continuos, en los cuales pueden reproducir formas tradicionales y neo-tradicionales de ocupación; y los que viven en situación de confinamiento y/o discontinuidad territorial, lo que los obliga a la explotación intensiva de los recursos naturales y la venta de la fuerza de trabajo. Esta última situación es más frecuente en las regiones Nordeste, Este y Sur del país, en las cuales primero se instalaron los colonizadores y donde hoy vive la gran mayoría de los brasileños. En esas regiones, los indios están confinados en tierras bastante reducidas y fragmentadas (el 40% de la población indígena del país, con el 2% de la extensión de las tierras indígenas reconocidas).

En las regiones Centro-Oeste y Norte (Amazonía Legal), la situación es bastante distinta en este aspecto (el 60% de la población, con el 98% de la extensión de las tierras). Ahí está ubicada la casi totalidad de las tierras indígenas extensas y contiguas. [Ver el mapa "Tierras Indígenas en Brasil", ISA, 2004.](#)

Hay excepciones en ambas macro-regiones, esto es, casos discrepantes en el Centro-Sur como por ejemplo, el de los Kadiweu que cuentan con expresivas 500 mil hectáreas en una región en que las demás etnias (Guarani, Terena) quedaron confinados en micro-territorios fragmentados; en la Amazonía, hay casos de confinamiento y fragmentación, como el de los Mura y parte de los Ticuna, o contingentes indígenas en ciudades, a despecho de que sus pueblos hayan obtenido reconocimiento de sus derechos territoriales de manera adecuada.

Esa diferencia básica del modelo de territorialidad, asociada al juego de intereses de distintos actores de la llamada sociedad envolvente, propicia un elenco bastante diferenciado de riesgos y oportunidades económicas para los pueblos indígenas en Brasil en los últimos años. Lo que importa reconstruir para algunos pueblos, para otros, importa formular. Pueblos en situación de confinamiento en territorios reducidos y/o espacios cerrados a la circulación tradicional, tienen poco contacto con estrategias ambientalistas, por ejemplo, y cuentan con un perfil potencial de obstáculos y oportunidades económicas radicalmente distintas de aquellos pueblos que viven en tierras extensas, con baja demografía y recursos naturales preservados. Además, sería importante considerar las poblaciones indígenas que viven en ciudades, sobre las cuales no se sabe casi nada, sobretudo con respecto a las relaciones que mantienen con sus comunidades de origen. No se trata de reforzar estas disparidades, y sí de reconocerlas como un divisor de aguas para cualquier análisis sobre posibilidades de "autonomías".

En la Amazonía brasileña, la acción del Estado, bajo presión política por el cumplimiento de las normas constitucionales de 1988 y con el financiamiento internacional<sup>38</sup>, hizo avanzar rápidamente el reconocimiento formal de derechos territoriales en los últimos años, anticipando lo que en las demás regiones ocurrió solamente cuando las tierras indígenas ya habían sido usurpadas por particulares o por el propio poder público.

Como se puede inferir, las oportunidades económicas para los pueblos indígenas en Brasil están desigualmente distribuidas conforme el modelo de territorialidad reconocido oficialmente de las, aproximadamente, 220 etnias distintas, que representa el 0,2% de la población nacional. Pero es notorio hoy en Brasil el hecho de que la población indígena global está creciendo (aunque algunos pueblos están bajo fuertes amenazas de extinción) y el hecho de que a los pueblos indígenas les son reconocidos oficialmente cerca de 105 millones de hectáreas de tierras, lo que significa cerca del 12,5% de la extensión territorial del país y el 22% de la Amazonía brasileña. Y más: la mayoría de los brasileños apoya esa situación<sup>39</sup> y el 38,4% de las áreas consideradas prioritarias para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la Amazonía brasileña, de acuerdo con los mayores especialistas, coinciden con tierras indígenas<sup>40</sup>.

A pesar de eso, el Estado Nacional hizo poco para actualizar su relación con esos pueblos, al no crear nuevas modalidades de políticas públicas e instrumentos de fomento a los programas indígenas del futuro<sup>41</sup>. A los indios les quedó, en la mejor de las hipótesis, la posibilidad de articularse con el mercado de proyectos no reembolsables de la cooperación internacional, multi y bilateral, produciendo toda suerte de mecanismos institucionales híbridos con organizaciones de apoyo de la sociedad civil, además de acceder a algunos fondos públicos sectoriales, fragmentados e intermitentes.

Es evidente que gran parte de las sociedades indígenas contemporáneas en Brasil – aún las logran tener proyectos, siempre insuficientes y temporales – mantienen relaciones económicas desfavorables con los mercados locales y regionales, ya sea por la subordinación de la mano-de-obra, ya sea por el

---

<sup>38</sup> Además de algunos casos aislados, a partir de 1955, entró en operación un amplio programa de identificación y demarcación física de tierras indígenas denominado Proyecto Integrado de Protección de las Tierras y Poblaciones Indígenas de las Amazonías Legal (PPTAL), como parte del Programa Piloto para la Protección de Bosques Tropicales de Brasil. (PP-G7).

<sup>39</sup> Conforme investigación nacional de opinión realizada por el IBOPE, a pedido del ISA, en 2000: ¿qué es lo que los brasileños piensan de los indios? Ver en el sitio [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)

<sup>40</sup> Este es uno de los resultados del Seminario Consulta realizado en 2001 bajo el título “Biodiversidade na Amazônia brasileira, ISA/Estação Liberdade, 540 p.

<sup>41</sup> Sobre eso, ver la serie de publicaciones Povos Indígenas no Brasil, publicada desde 1980 por el CEDI y, a partir de 1996, por el ISA.

envilecimiento de los precios de los productos y esclavización por deudas, ya sea por el simple saqueo de los recursos naturales de sus tierras.

Considerando esas diferenciaciones señaladas de modelo de territorialidad y de organización reconocidas oficialmente, crece la percepción y la aceptación por un conjunto diversificado de protagonistas sociales (instituciones de investigación y de fomento, ambientalistas<sup>42</sup> y desarrollistas) de que los indios en la Amazonía poseen conocimientos relevantes sobre el medio ambiente en sus tierras<sup>43</sup>, las cuales siempre están mucho más preservadas con respecto a sus entornos<sup>44</sup>.

En relación al primer aspecto, ese reconocimiento, aunque sea utilitario y antropocéntrico, podría abrir una vía de mano doble que favoreciese la afirmación de intereses indígenas y sus estrategias de manejo y manutención de territorios extensos y continuos. Para eso sería necesario, por ejemplo, que ese reconocimiento fuese traducido en políticas públicas de fomento a la producción de conocimiento intercultural, lo que está lejos de suceder. La legislación sobre la protección de los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, actualmente en elaboración en Brasil por el CGEN/MMA (Consejo de Gestión del Patrimonio Genético del Ministerio de Medio Ambiente), es vista por sectores de la investigación científica como un obstáculo.

Sobre el segundo aspecto, basta verificar cualquier mapa de satélite con los límites de las tierras indígenas para verificar la evidencia de que la cobertura vegetal de esas áreas siempre está más preservada con respecto a sus vecinos inmediatos. Un ejemplo emblemático es el del Parque Indígena del Xingu (MT), tarjeta postal del indigenismo oficial brasileño – con un área de 2,6 millones de hectáreas, en el centro geográfico del país, donde viven 14 pueblos que preservan el medio ambiente – cuya sostenibilidad está amenazada, porque los hacendados están depredando su entorno, sobretodo en la región de la <sup>45</sup>naciente del río Xingu, que queda fuera de los límites del Parque. [Ver el mapa Cabeceiras do Rio Xingu, ISA 2004.](#)

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, la sección brasileña de la mega organización conservacionista norte-americana The Nature Conservancy lanzó en 2002 un “Fondo Inter-Institucional de Apoyo al Manejo Ambiental en Tierras Indígenas de la Amazonía”, cuya justificativa está basada en el hecho de que el 20% de la Amazonía brasileña se encuentra en tierras indígenas, las cuales están generalmente más preservadas con respecto a sus entornos.

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, la “Enciclopédia da Floresta. O alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações”, Manuela Carneiro da Cunha y Mauro Almeida (orgs), Companhia das Letras, São Paulo, 2002, 735 pgs.

<sup>44</sup> Ver el artículo de A. Villas Bôas y M. Campanili, 1999: “Terras indígenas protegem a floresta amazônica”, *Parabólicas 49*, Instituto Socioambiental.

<sup>45</sup> Ver “Mapa-Imagen de la naciente del Río Xingu, con evaluación del desmonte, basada en imágenes del año 2000”, Laboratorio de Geoprocesamiento del Instituto Socioambiental, SP, 2001, escala 1: 650.000.

Es evidente que no hay consenso entre los ambientalistas sobre el énfasis que debe ser dado al considerar las tierras como parte de una estrategia para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de la Amazonía. Aun sabiendo que los indios no son ecólogos naturales, los que apoyan la aproximación conceptual y política de los pueblos indígenas con el propalado desarrollo sostenible argumentan que las tierras indígenas son tan vulnerables como las demás áreas protegidas, casi todas ocupadas o invadidas por poblaciones con menos tradición de manejo sostenible de los recursos naturales y conocimientos acumulados sobre sus ecosistemas.

Ni ecólogos naturales, ni aculturados predadores. Las formas de cambio en el uso de los recursos naturales por parte de las sociedades indígenas depende, en realidad, de la variedad de opciones socio-económicas y políticas ofrecidas para su articulación con la llamada sociedad envolvente (en sus vertientes regionales, nacionales e internacionales). Así, la sociedad envolvente ya no se limita, para los indios, a la dimensión local de interacción con los protagonistas tradicionales del frente de expansión regional (cateadores de oro, colonos, madereros, hacendados, etc). El universo de articulación de las sociedades indígenas con el mundo de los blancos se está volviendo considerablemente más complejo a lo largo de las tres últimas décadas.

Los indios de la Amazonía brasileña, actualmente, ya no tienen como único referencial económico pos-contacto al modelo predatorio de la frontera local o el modelo agrícola neo-colonial del indigenismo tutelar (los Proyectos de Desarrollo Comunitario de la FUNAI)<sup>46</sup>. El proceso de descentralización y la ínterligación creciente del local al global, fuera de la mediación del Estado, dejan, hoy, a su alcance, un universo complejo de fuentes de financiamiento, recursos técnicos y canales de decisión desde la aldea hasta el Banco Mundial.

Este conjunto potencial de sociedad constituye el marco socio-político en el cual se desarrollaron y en el cual operan las asociaciones indígenas de la Amazonía Brasileña para articular sus proyectos de desarrollo social y económico. A partir de la intermediación que esas asociaciones garantizan, entre sus poblaciones de referencia y el universo de las asociaciones disponibles, serán definidas las condiciones sociales y políticas de posibilidad para la preservación ambiental y el desarrollo sostenible de las tierras indígenas de Amazonía.

En Brasil, centenares de proyectos fueron diseñados e implantados en los últimos 30 años para fomentar alternativas económicas para pueblos indígenas, siempre entendida de manera vaga por los técnicos de ONGs de apoyo y agencias donantes como un conjunto articulado de iniciativas para garantizar a las

---

<sup>46</sup> Ver, por ejemplo, C. Junqueira, 1984: "Sociedade e Cultura", *Ciência e Cultura* 36 (8) sobre un proyecto propuesto por la FUNAI a los Cinta Larga del Puerto Serra Morena en el inicio de 1980.

comunidades o pueblos la recuperación de su autonomía, entendida caso a caso como la suma entre seguridad alimenticia y producción de excedentes comercializable, que les permitiese acceder a bienes y servicios externos considerados indispensables. Aunque hayan contemplado modelos apropiados de sostenibilidad socio-económica, las cuentas de estos proyectos son, invariablemente, deudoras, exigiendo permanentes subsidios no reembolsables, creando, por así decir, un síndrome del fracaso.

Otras evaluaciones sobre el desempeño de algunos de esos proyectos, notaron que tales fracasos económicos habrían sido ampliamente compensados por enormes éxitos políticos<sup>47</sup>. Que lo digan algunos pueblos indígenas del Acre, en el extremo Sudeste de la Amazonía brasileña, frontera con Perú. Mimetizados e inmovilizados por deudas en los seringales hasta el inicio de los años 70, recibieron apoyo de proyectos económicos eternamente deficitarios, pero que les permitieron romper la cadena de dominación, recuperar la auto-estima y parte de sus tierras y emerger en el nuevo mapa de los pueblos indígenas en Brasil.

En fin, las sociedades indígenas particulares digieren proyectos económicos, metamorfoseándolos en apoyo indirecto a dinámicas sociales, culturales y políticas propias, haciendo con que sus dimensiones originales queden crónicamente deficitarias<sup>48</sup>.

A pesar de esta herencia de deudas, crecen actualmente en Brasil líneas de financiamiento para proyectos (económicos) indígenas. El mercado de proyectos económicos indígenas está en alta, sobretudo en la Amazonía brasileña. Hay una nueva ola de fondos de fomento, que generan talleres de capacitación, que estimulan la demanda directa y sus efectos colaterales por consultorías y así sucesivamente. Proceso que merece atención y seguimiento. Vale señalar, como ejemplo, el fondo denominado PDPI<sup>49</sup>, estimado en 13 millones de dólares para cinco años. Hasta el final de 2003 fueron aprobados más de 40 proyectos dirigidos hacia la promoción de actividades económicamente sostenibles, la valorización cultural y la protección de las Tierra Indígenas.

---

<sup>47</sup> Ver, por ejemplo, ALMEIDA, Rubem Thomas de: “Do Desenvolvimento comunitário à mobilização política: o projeto Kaiowá-Ñandeva como experiência antropológica”. Ed. Contracapa, Rio de Janeiro, 2001, 226p.; y el artículo de Renato Athias “Temas Problemas e Perspectivas em Etnodesenvolvimento – Uma leitura a partir dos projetos apoiados pela Oxfam (1972-1992)”, Recife, 2002, 30 páginas., mimeógrafo.

<sup>48</sup> Esta situación no difiere mucho de la agricultura familiar y, en general, de la pequeña agricultura productora de alimentos, que siempre se presenta como deficitaria en relación al agro-negocio, productor de *comodities* o de bienes de valor agregado utilizando mano de obra barata.

<sup>49</sup> PDPI (2001): Proyectos Demostrativos de los Pueblos Indígenas. Informaciones básicas y formularios para la presentación de proyectos. Ministerio del Medio Ambiente, Brasilia, 2001, 35 + 122p. Integrante del subprograma Proyectos Demostrativos A (PD/A) del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7), el PDPI es coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA). El financiamiento de los nueve proyectos aprobados vienen de las agencias alemanas de cooperación KFW y GTZ y del Departamento Internacional para el Desarrollo (DFID) del Reino Unido.

Después de caracterizar la combinación de tendencias y dinámicas que ha producido no sólo un crecimiento acelerado del número de asociaciones indígenas en la Amazonía brasileña en el período reciente, Bruce Albert (2000) señaló una considerable mutación cualitativa del rol del movimiento indígena en el debate / embate político a propósito del modelo de desarrollo de la región amazónica brasileña. El movimiento conflictivo de organizaciones y movilizaciones etnopolíticas informales (años 1970 y 1980), que tenían por interlocutor el Estado, dio lugar a una constelación de organizaciones institucionales donde las funciones de servicio económico y social son cada vez más importantes y cuyos interlocutores pertenecen a la red de agencias financiadoras o no-gubernamentales (años 1990-2000).

Según Albert, entre los años 1980/90, se pasó de una forma de etnicidad estrictamente política, basada en reivindicaciones territoriales y legales, al que Albert (2000) llamó de una etnicidad de resultados, en la cual la afirmación de la identidad se transformó en el telón de fondo para la búsqueda del acceso al mercado y, sobretodo, al mercado internacional y nacional de los proyectos abierto por las nuevas políticas descentralizadas de desarrollo (local / sostenible). De esa manera, esas organizaciones desempeñan hoy, y cada vez más, funciones asistenciales, administrando proyectos de demarcación y vigilancia territorial, proyectos sanitarios, educativos, culturales y sociales, así como diversos tipos de proyectos económicos y comerciales.

En algunos casos, los financiamientos también pueden originarse en proyectos apoyados por empresas privadas interesadas en productos con alto valor etno-ecológico agregado, como la BodyShop (Inglaterra) con los Kayapó (Pará), la Aveda (Estados Unidos) o la Hermès (Francia) con los Yawanawá (Acre); empiezan a formarse algunas asociaciones comerciales privilegiadas con empresas del llamado comercio justo, como las importadoras del Guaraná de los Satéré-Mawé (Amazonas) en Europa (Guayapi Tropical en Francia, Cooperativa Terzo Mondo en Italia) o la comercialización de los cestos baniwa por la cadena de tiendas Tok&Stok en Brasil.

## **EL RESQUEBRAJAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA FUNAI**

Dos tipos de factores se sumaron para llevar al órgano indigenista al profundo grado de envejecimiento institucional y de entropía funcional en que se encuentra: los que tienen que ver con la crisis general del estado, y las relacionadas específicamente con la crisis del modelo tutelar entre el estado y los pueblos indígenas.

Las primeras no son específicas y afectan también a los demás órganos públicos: el clientelismo y la injerencia política, la erosión del valor de la remuneración, el bajo grado de capacitación y especialización de los recursos humanos, el crecimiento de la estructura, la corrupción, la burocratización, el corporativismo, la inestabilidad crónica en el flujo de recursos presupuestarios. La FUNAI es una versión caricatural de la desorganización del estado, pero es él, antes que ella, el problema principal.

Para tener una noción de la situación en que se encuentra, la FUNAI llegó a tener más de cinco mil funcionarios (Actualmente son cerca de tres mil). Al mismo tiempo le falta personal calificado en antropología, agronomía, ingeniería forestal, salud, educación, para no mencionar áreas de especialización más recientes, como biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual, o informática. Hace 15 años no se efectúa un concurso público para renovar personal (excepto para contrataciones temporales), y la edad promedio de su cuerpo de funcionarios es de 43 años.

En este panorama, cerca de 1.200 funcionarios son indígenas, lo que sería razonable, delante del tamaño de la clientela específica de esta burocracia. Sin embargo, este fenómeno resulta de una política secular de cooptación. En general, esas personas fueron reclutadas por relaciones de lealtad con funcionarios más graduados, no tienen funciones definidas o no ejercen actividades relacionadas a las atribuciones legales del órgano, sufren discriminación por parte de funcionarios no indígenas y absorben las prácticas más espurias de la administración. Los más serios y empeñados sienten la falta de apoyo a la capacitación.

La mitad de las 48 administraciones regionales de la FUNAI es dirigida por indios. Al mismo tiempo que eso expresa un avance positivo en la ocupación de espacios y aumento de influencia indígena sobre el órgano, resulta, frecuentemente, en la apropiación de recursos por grupos específicos, y en la profundización de divisiones y de estructuras de dominación inter-étnicas. En el contexto de la tutela, este fenómeno es una paradoja; tutelados se vuelven tutores que continúan siendo tutelados. Pasan a decidir sobre gastos públicos, para desesperación del Tribunal de Cuentas de la Unión, que no sabe como eventualmente responsabilizarlos.

Para tener otra noción de esta situación, mitad de la capacidad de inversiones del órgano – descontadas de su presupuesto<sup>50</sup> la planilla de sueldos, las deudas judiciales y los gastos de la sede en Brasilia – es controlada por cuatro administraciones regionales que están a cargo de segmentos de dos etnias (Xavante y Kayapó), con una población total que no llega a 15 mil indios. Pero son

---

<sup>50</sup> El valor total del presupuesto de la FUNAI para 2002, aprobado por el Congreso, fue de US\$ 80,2 millones.

grupos aguerridos, que tienen mayor facilidad de acceso a Brasilia, conocen los secretos del órgano, y son capaces de echar por la ventana a un presidente que resista a sus reivindicaciones. La distorsión presupuestaria es también crónica.

Una tercera noción: La FUNAI no dispone de una rutina de trámites para proyectos indígenas. A propósito, ella no tiene (una cultura de) proyectos: los que en ella existen, son parte de proyectos de terceros (ambientales o de desarrollo). Significa que, a criterio de individuos, las demandas indígenas pueden esperar durante meses, o toda la eternidad, sin siquiera una confirmación de que fueron recibidas. Para la FUNAI y los indios que de ella dependen, proyecto es una lista de compras. Existen rutinas asistencialistas, de la cesta básica al “sueldo del cacique”, que reproducen relaciones de dependencia y que no ayudan – sino más bien sofocan – la construcción de proyectos de futuro por parte de los pueblos indígenas.

Pero todo esto (y mucho más) podría solucionarse, en tesis, con un proceso profesional de reestructuración administrativa. Sin embargo, sobrepuesta a los impactos de la crisis general del estado, está la crisis de su misión, que es la cuestión tutelar. No hay consultoría en el mundo que resuelva la inviabilidad lógica de ejercer los derechos civiles por 400 mil almas, intermediando las relaciones de contacto de 220 pueblos y más de tres mil aldeas, cada vez más cercados por una sociedad-estado de 180 millones de personas, en plena era de globalización.

Sin recursos humanos, sin presupuesto, sin proyectos y con una misión imposible, la FUNAI trata de reaccionar con la subversión notarial de la tutela: boicotea las iniciativas (incluso indígenas) que no pueda controlar y reivindica sus antiguas atribuciones de “estado dentro del estado”, aunque no tenga como ejercerlas. En la “asistencia” a los indios, además de los salarios de los funcionarios indígenas, se conforma distribuyendo cestas básicas, tramitar jubilaciones rurales, y facilitar contactos (incluso peligrosos) y acceso a servicios a los que vienen a las ciudades. Ejerce cada vez menos su poder de policía, que jamás fue reglamentado. Su papel más relevante continúa siendo el de demarcar las tierras y proteger a los indios aislados, lo que hace dentro de los límites de sus crónicas dificultades estructurales.

Después de la promulgación de la Constitución de 1988, la FUNAI ya perdió varias oportunidades para reciclarse y superar su carácter tutelar<sup>51</sup>. Pero la relación caótica entre grupos de interés impide cualquier movimiento interno de reformulación. Y asusta a la Explanada de los Ministerios, sede del gobierno, que

---

<sup>51</sup> Algunos ejemplos: con Sydney Possuelo, en 1993, cuando se inició la descentralización de poder del órgano; con el autor, en 1996, cuando se formuló la propuesta de programas regionales; con Carlos Marés, en 2000, con “una política para cada pueblo”.



frecuentemente prefiere una gestión corporativa o corrupta en la dirección del órgano, desde que mantenga a los indios rebeldes lejos de Brasilia.

Todavía hay lugar para un órgano oficial post-tutelar en el Ministerio de Justicia, para promover la ciudadanía indígena en vez de sustituirla, y realizar mejor los relevantes trabajos de demarcación y de protección a los “aislados”, ejercer efectivamente el poder de policía en defensa de los derechos indígenas y facilitar las relaciones fuera de la aldea de las personas indígenas. También podría facilitar, en vez de competir, la articulación entre las acciones de las demás agencias del estado con competencias relacionadas a las demandas indígenas, mediante un consejo similar a los ya existentes en el ámbito del Ministerio para la defensa de los derechos humanos y de la mujer.

Sin embargo, con el paso del tiempo y el agravamiento del envejecimiento institucional, se reducen las posibilidades de la FUNAI para transformarse en ese órgano, o contribuir fundamentalmente para su creación. La tendencia es que permanezca sumergida en la frustración tutelar, mientras otras agencias van insertándose en las relaciones indígenas, de manera desordenada.

## **EDUCACIÓN INDÍGENA EN EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

Cuatro de los cinco decretos emitidos por el presidente Fernando Collor de Mello en 1991, afectaron nuevamente el monopolio legal de la FUNAI y la concepción de “estado dentro del estado”. Al mismo tiempo, el decreto 22 (y el cambio de dirección) la fortaleció, rescatando su papel positivo en relación a la demarcación de tierras. Más legitimada, ella pasó a reivindicar la revocación de los demás decretos. En el movimiento contrario del gobierno de Itamar Franco, un nuevo decreto lanzó todavía una mayor indefinición en la cuestión de las atribuciones, al crear una comisión inter-institucional, constituida por los cinco ministerios y coordinada por la FUNAI, que nunca funcionó efectivamente, y revocar tres de los cuatro decretos en cuestión, manteniendo en vigor, sin embargo, el que atribuyó al Ministerio de Educación (MEC) la responsabilidad por la política de educación indígena.

El MEC creó un Comité de Educación Escolar Indígena, en el ámbito de su Secretaría de Enseñanza Básica, con presupuesto y estructura pequeños y representación indígena y de grupos especializados, que pasó a financiar algunos proyectos puntuales y a tratar de influir en las secretarías de educación de los estados para que incorporen las demandas indígenas. Pero la FUNAI continua actuando (las iglesias y las ONGs también<sup>52</sup>), mantiene un departamento de

---

<sup>52</sup> como se sabe, la Iglesia Católica tiene presencia histórica en educación indígena, de carácter evangelizador, pero que hoy resulta en mejores niveles de escolaridad; la inserción de las ONGs es reciente, pero propicia experiencias que son

educación con la rúbrica presupuestaria pertinente, y una red deficiente de escuelas en aldeas.

La política del MEC se basa en la premisa de que no compete al gobierno federal suministrar directamente los servicios de educación básica – inclusive para indios – pero sí, al sistema Nacional de Educación como un todo. Como, constitucionalmente, la educación básica es de competencia municipal y, subsidiariamente, de los gobiernos de los estados, la actuación del MEC se limitaría a la expedición de normas, a la transferencia de recursos federales para estados y municipios, y a un flojo papel de supervisión, además de apoyar proyectos puntuales de ONGs y de organizaciones indígenas.

El MEC nunca pensó ejercer un papel más activo (además de apoyar proyectos de terceros) en la formación de profesores indígenas, o crear una red de escuelas técnicas apropiada a las necesidades indígenas<sup>53</sup>. Estimuló experiencias de educación bilingüe y formuló una propuesta de unificación curricular para escuelas indígenas, además de intermediar puntualmente las relaciones locales más tensas en contacto con las partes interesadas. Pero se rehúsa a actuar directamente en relación de demandas de escala, y se opone a políticas de discriminación positiva, como la de ofrecer vacantes en las universidades, independientemente de procesos selectivos generales, para indios y negros<sup>54</sup>

Es muy precaria la calidad de la enseñanza ofrecida por el Sistema Nacional a las poblaciones de bajos ingresos. Faltan escuelas, profesores, equipos y libros didácticos. En la mayor parte del interior del país, los profesores existentes son descalificados y reciben menos de un sueldo mínimo. La seriedad en la aplicación de las transferencias presupuestarias federales varía según el grado de compromiso de los administradores locales, pero son frecuentes los desvíos y fraudes. En ese contexto, las limitaciones son evidentes para suministrar educación básica apropiada para los indios.

Aún así, la inserción del MEC en los asuntos de educación indígena abrió algunas nuevas oportunidades para proyectos innovadores, y ejerce una

---

referencia de un mejor nivel pedagógico..

<sup>53</sup> El MEC dispone de una red propia de escuelas agrotécnicas (no indígenas) que mantiene estudiantes indígenas en algunos municipios, pero está completamente inactual y, aun donde la población indígena es mayoritaria en los medios rurales, adopta una estrategia pedagógica completamente divorciada de su realidad, de carácter ideológico colonial.

<sup>54</sup> En contradicción con la posición oficial asumida por Brasil en la reciente Conferencia de Naciones Unidas contra la Discriminación Racial, realizada en Sudáfrica, en que el Ministerio de Relaciones Exteriores avanzó, en relación a su propia tradición, admitiendo el concepto de “pueblos indígenas” en las normas del derecho internacional pertinentes.

influencia positiva en la discusión del tema. El simple hecho de que haya ocurrido, contribuyó para quebrar el régimen de monopolio y, pese a las disputas corporativas, motivar indirectamente alguna mejora en la propia actuación de la FUNAI en este campo. También abrió espacio para que representantes indígenas pasasen a integrar consejos municipales y estatales de educación, ampliando su grado de entendimiento y de control sobre las políticas del sector.

Aunque no existan datos al respecto, se constató en los últimos años un gran aumento del número de estudiantes indígenas y de la demanda por educación escolar, especialmente entre los más jóvenes. En general, ellos demostraron mayor interés en dominar los códigos de la sociedad nacional que en escribir en su propio idioma, aunque la constitución les garantice el uso de lenguas maternas en su educación básica.

Sin embargo, es muy bajo el nivel de educación escolar ofrecido a los indios brasileños, hay un alto grado de analfabetismo involuntario, se cuentan en los dedos los que obtuvieron un diploma universitario y faltan estímulos para que puedan incorporarse a sus proyectos de futuro los conocimientos y técnicas de nuestra sociedad. Avances en relación a la educación en los próximos años serán fundamentales para que los indios puedan ocupar los espacios que se abrirán para ellos en este comienzo de siglo.

## **SUBSISTEMA DE ATENCIÓN A LA SALUD INDÍGENA.**

Después de los decretos de 1991, la FUNASA, Fundación Nacional de Salud, agencia ejecutiva del Ministerio de Salud, tomó algunas iniciativas para se insertar en la prestación de servicios a los indios. El modelo propuesto, inspirado en las discusiones de las primeras conferencias nacionales de salud indígena, fue el de los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEIs), que serían dirigidos por la administración directa (la FUNASA proveería los servicios con personal de su propia estructura funcional). En la época su estrategia tuvo como impulso la gravedad y la urgencia de la situación sanitaria entre los Yanomami para convocar un concurso público para contratar a los profesionales para el primer distrito a ser implantado.

La política fiscal del gobierno ya era contraria al aumento de contrataciones en el servicio público. La idea de los dirigentes de la COSAI, la Coordinación de Salud Indígena del órgano, era de que el interés del gobierno en el caso Yanomami eliminaría esa objeción, y que una sucesión de concursos se realizaría para estructurar el servicio a nivel nacional. Sin embargo, como había una demanda contenida por más personal en la agencia, se abrieron 400 vacantes en el primer concurso para el Distrito Yanomami, y la mayor parte fue asignada a otros estados. Otros recurrieron a dispositivos de la legislación del funcionalismo

público, como el derecho a la unión de los cónyuges, para permanecer basados en Boa Vista (capital del estado de Roraima) y no ser obligados a prestar servicio en el área indígena.

De esa manera, la estrategia para constituir una referencia de distrito, en un contexto de gran visibilidad pública, para ayudar a construir el propio sistema de salud indígena, salió por la culata. Se creó un monstruo burocrático, con estructura pesada e ineficiente, en resumen, un antimodelo, incapaz de convencer a cualquiera sobre su necesidad de multiplicarlo a nivel nacional. Y con el vaivén de decretos, en el que se confunden las atribuciones institucionales, se contribuyó también a congelar esa primera tentativa de inserción de la FUNASA.

A comienzos de 1999 (y del segundo mandato del Presidente Fernando Enrique Cardoso), ante los gravísimos indicadores sobre la situación de la salud de los indios, el gobierno decidió transferir definitivamente al Ministerio de Salud la responsabilidad por la prestación del servicio. Alteró, mediante Medida Provisional<sup>55</sup>, la estructura de gobierno para promover esa transferencia, apostó en la aprobación por el Congreso de una nueva ley específica<sup>56</sup> sobre salud indígena, emitió un decreto para transferir funcionarios, recursos y personal de la FUNAI para la FUNASA, y puso a disposición recursos adicionales para la organización de un subsistema especializado, dentro del SUS – el Sistema Unificado de Salud.

De esta forma, la nueva orientación de la política de salud indígena fue diferente de la que se había adoptado para la educación. En este caso, la FUNAI dejó de tener competencia en la prestación de servicios, que pasaron a ser responsabilidad de otra agencia federal. Así, fueron creados 34 Distritos Sanitarios, mediante una red de convenios con ONGs, iglesias, organizaciones indígenas, alcaldías y universidades, y no por la vía anterior de la administración directa. Hubo críticas a la decisión de firmar convenios, que podrían indicar la intención del gobierno de eludir sus obligaciones legales por medio de la tercerización, pero el modelo fue implantado.

En los años siguientes, el Ministerio de Salud elevó para 120 millones de reales/año el monto de recursos aplicado en este subsistema. A través de los convenios fueron contratados más de cuatro mil profesionales, de varios niveles, que están prestando servicios en los distritos. Se invirtió en transportes, infraestructura de apoyo y formación de agentes indígenas de salud, y se pasó a suministrar medicamentos a las aldeas indígenas de forma más regular. Fueron

---

<sup>55</sup> Acto presidencial que entra en vigencia inmediatamente con fuerza de ley, pero necesita ser aprobado, enmendado o rechazado por el Congreso en un plazo de hasta seis meses.

<sup>56</sup> Conocida como Ley Arouca, por haber sido originalmente propuesta por el diputado federal Sergio Arouca (PPS-RJ).

definidas unidades de referencia en ciudades más próximas de las áreas indígenas para la internación de enfermos que no pueden ser tratados en las propias aldeas.

La nueva política de salud indígena representó un avance histórico. En varias regiones, por la primera vez se dispone de un servicio estructurado. La vía de los convenios posibilita el pago de sueldos relativamente más elevados que los de la administración pública, viabilizando una inédita disponibilidad de profesionales prestando este servicio. Las inversiones de la FUNASA en salud indígena casi equivalen al presupuesto de la FUNAI, y son aplicadas con criterios técnicos, con base en programas detallados de trabajo, y con una relación costo y beneficio mucho mejor.

Al comienzo, después de la estructuración del subsistema, los indicadores sobre la situación de los indios llegaron a empeorar, por el simple hecho de que se incluyeron nuevas áreas donde no había servicios de salud, lo que aumentó el índice de enfermedades. A continuación, esos indicadores comenzaron a mejorar rápidamente. La FUNASA todavía no dispone de una evaluación general y las informaciones disponibles todavía son fragmentadas pero, invariablemente, presentan mejoras<sup>57</sup>. Las enfermedades que afectan a la población indígena con mayor frecuencia (como gripes, malaria, infecciones pulmonares, etc) son típicas de la ausencia de asistencia. Aunque sea precario, después de la instalación del servicio, los indicadores comienzan a mejorar.

La política de convenios del gobierno de Fernando Enrique Cardoso provocó fuerte impacto sobre el movimiento. Algunas organizaciones indígenas, especialmente en la Amazonía, firmaron convenios con la FUNASA para contratar personal y administrar determinados distritos, con lo que pasaron a administrar presupuestos de algunos millones de reales por año, mucho mayores que los anteriores, asumiendo un carácter de organizaciones prestadoras de servicios, diferente de aquella representación de derechos generales. Además, se instituyeron formas de representación indígena en los consejos de los distritos y en las instancias centrales del sistema público de salud.

Sin embargo, la FUNASA enfrenta también la falta de personal especializado y más calificado para ejecutar un servicio para indios, además de sus propios problemas y distorsiones corporativas. En algunas regiones hay dificultades en las relaciones con los indios y poca comprensión en relación a

---

<sup>57</sup> Por ejemplo, el trabajo de la URIHI, una ONG especializada en salud indígena que firmó convenio con la FUNASA hasta 2003 para atender a la mitad de la población Yanomami, presentó los siguientes resultados: en los 2000-2002, la incidencia de malaria cayó de 8,2% para apenas 0,3%, y en los focos de mayor incidencia de tuberculosis, donde habían sido registrados 27 casos en 99, cayeron para cuatro al año siguiente y a tres en 2001.

costumbres atípicas o falta de atención con los que acompañan a sus enfermos. Poca gente, incluso entre los contratados mediante convenios, reciben información previa sobre las costumbres y lenguas de los grupos con los cuales trabajarán. Es precario el seguimiento antropológico de los servicios. Y la prioridad en la organización del subsistema, todavía no permitió la introducción de criterios y metas de calidad para la orientación estratégica de la actuación de los distritos.

Además, si el instrumento del convenio fue la alternativa que viabilizó la contratación de profesionales de salud y el montaje de los distritos, es muy precario e inestable, mientras que la propia legislación brasileña ya instituyó otras modalidades de contrato y de relaciones institucionales entre los poderes públicos y el tercer sector, como los “contratos de gestión”, que pueden ser firmados con “organizaciones sociales”, o los “términos de asociación”, con “organizaciones de la sociedad civil de interés público”. Son figuras jurídicas que facilitan la transferencia de recursos o del patrimonio público, la cesión de funcionarios, la gestión de proyectos, la contratación o el despido de personas, la realización de compras o licitaciones, o la estructuración de mecanismos más eficaces de control social. En suma, hay una clara fragilidad en el modelo institucional de los distritos.

Además de resolver esas pendencias, la expectativa predominante al final del gobierno de Fernando Enrique Cardoso era de que el nuevo subsistema se consolidase, que fuese mantenido el nivel presupuestario conquistado hasta 2002, y que el Ministerio de Salud llevase adelante su responsabilidad en la atención a la salud indígena después de las elecciones presidenciales de fin de año. Pese a sus límites y a las señales de retroceso al comienzo del gobierno Lula, esta política no deja espacio para nostalgias del pasado, y quebró un vínculo fundamental más de las cadenas de la tutela y del antiguo monopolio de la FUNAI en la relación entre el estado y los pueblos indígenas.

## **PRODUCCIÓN INDÍGENA: EJERCICIO Y LÍMITES DEL USUFRUCTO DE LOS RECURSOS NATURALES.**

Las cuestiones económicas, tanto las relacionadas con la producción indígena, como con la explotación de los recursos naturales de las tierras indígenas por parte de terceros, constituyen hoy el mayor hueco negro de indefiniciones de la política indigenista del gobierno. No cabe aquí un análisis exhaustivo de proyectos económicos, o de la amplia gama de productos que se desarrollan entre los indios. Pero sí recuperar los marcos generales, de carácter legal y estructural, que dan forma a estas demandas y definen parámetros para políticas pertinentes.

El primer divisor de aguas es el derecho constitucional de “usufructo exclusivo de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y lagos existentes en las

tierras indígenas”. Esta formulación no incluye en el ámbito del usufructo exclusivo indígena el aprovechamiento de los “recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos, la prospección y explotación de recursos minerales”. En el caso de estos últimos, el Congreso Nacional puede autorizar la ejecución de proyectos de terceros, bajo determinadas condiciones, “después de oír a las comunidades afectadas, que deberán participar de los resultados de la explotación” pero, en último caso, independientemente de su voluntad.

Otro divisor está entre las actividades económicas relacionadas con la subsistencia o con el mercado. En general, los primeros contactos tienen un impacto que desorganiza las economías indígenas, con la introducción de alimentos y otros bienes de consumo antes desconocidos, que substituyen antiguos productos que dejan de ser producidos internamente y generan relaciones de dependencia. O, aun peor, cuando ocurren epidemias o grandes pérdidas demográficas, que disminuyen la fuerza de trabajo esencial para atender a las necesidades básicas de las comunidades. Hay, por lo tanto, un conjunto de demandas económicas indígenas asociadas a la recomposición de sistemas productivos de subsistencia, o a la superación de la dependencia en relación a insumos básicos.

Una tercera frontera divide la producción de excedentes por los indios (directamente, o mediante asociaciones legítimas), de la producción ilegal y predatoria que resulta de saqueos unilaterales de terceros a los recursos de las tierras indígenas, o de la asociación de líderes o comunidades a los frentes predatorios que los alcanzan. En el primer caso, los indios enfrentan desventajas comparativas en relación al transporte de su producción hacia los mercados y al dominio de las relaciones del mercado, entre otras. En el segundo, pueden incluso alcanzar mejores resultados económicos inmediatos, pero les sobra un mayor pasivo ambiental y social para el futuro.

Estas diferentes dimensiones de la cuestión económica requieren políticas específicas. Pero hay un inmenso vacío en relación a las políticas de fomento a las actividades productivas de los indios. El apoyo que la FUNAI ofrece a la agricultura es insuficiente, pues no llega a la mayoría de las comunidades, e incompetente, pues hay frecuentes atrasos en la compra y distribución de semillas en relación al calendario agrícola, no hay asistencia técnica ni apoyo a la comercialización. Este tipo de asistencia cedió lugar a la pura y simple distribución de alimentos, con efectos devastadores sobre el ánimo de trabajo de los indios.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura jamás se interesó por asumir responsabilidades en relación a las demandas indígenas, ni siquiera cuando uno de los decretos de Collor le atribuyó formalmente competencia para eso. Pero hay experiencias puntuales interesantes de la EMBRAPA – Empresa Brasileña de

Investigación Agropecuaria, vinculada al Ministerio, en la preservación y recuperación de cultivos indígenas, aunque fundamentadas en instrumentos jurídicos de dudosa legalidad. No será fácil ampliar la inserción del Ministerio con las demandas agrícolas de escala de los indios, en la medida en que esté cada vez más orientado para la gran agricultura industrial.

Recientemente, el Ministerio de Desarrollo Agrario, que asumió competencias en el apoyo a la agricultura familiar, comenzó a establecer contactos con organizaciones indígenas de la región amazónica, para estimular la formulación de proyectos piloto, que viabilicen una inserción más consistente en las relaciones indígenas de producción y la creación de un componente indígena del PRONAF – Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar<sup>58</sup>. Algunos indios del sur, en carácter individual o familiar, ya contrataron su crédito agrícola y los datos disponibles no indican diferencia en los índices de insolvencia medidos entre ellos y los demás clientes.

También hay omisión por parte del DNPM – Departamento Nacional de Producción Mineral, del Ministerio de Minas y Energía, sobre la reglamentación y el apoyo a la explotación indígena. Diferentemente de los yacimientos minerales depositados en el subsuelo, que quedaron excluidos del derecho del usufructo, el Estatuto del Indio dispone, con el respaldo posterior del hermético párrafo séptimo del artículo 231, que “solamente a los indios les es permitido el cateo, la prospección y la explotación en sus tierras”. O sea, los minerales explotables de la superficie están incluidos en su usufructo. Sin embargo, pese a las disposiciones legales, las actividades indígenas de explotación de oro se llevan a cabo sin la autorización de los órganos competentes, por falta de reglamentación, y han sido consideradas como un delito inclusive por el órgano indigenista.

La profundización de las relaciones de contacto genera una creciente demanda por producción de excedentes para comerciar. Aún en una situación ideal, en que las tierras sean extensas, estén demarcadas y libres de invasiones, las prácticas tradicionales no enfrentarán la demanda creciente por bienes externos y al aumento – o recuperación – de la población. Necesitarán incorporar nuevas técnicas, establecer asociaciones y diversificar actividades, con impactos sobre su organización social tradicional.

Sin embargo, la inserción de los indios en las relaciones de mercado ha sido siempre muy problemática. Aun cuando disponen de existencias gigantescas de recursos, objetivamente suficientes para sus necesidades actuales y futuras, hay un abismo entre ellos y el mercado, que no está ocupado por políticas públicas. Si sus relaciones de mercado no producen resultados mínimamente

---

<sup>58</sup> Uno de los mayores programas de crédito del país, implantado en el Sur pero no en el Norte, que procura articularse con los movimientos sociales para ser implantado en la Amazonía.



compatibles con esas necesidades, se generan situaciones de dependencia y frustración, y se abre camino para la asociación entre indios y aventureros.

## **CUESTIÓN INDÍGENA Y POLÍTICA AMBIENTAL.**

La mayoría de las personas tiende a asociar la cuestión indígena con la defensa de los bosques y del medio ambiente. Su rescate simbólico, en este comienzo de siglo, está difusamente asociado al anhelo por una sociedad más “sostenible”. Es un tema que se inscribe en un conjunto de otros que tienen un carácter civilizador y representan valores universales para la humanidad, como la defensa de la democracia, de los derechos humanos, de las mujeres y del medio ambiente. En esta línea de raciocinio se buscó legitimar el cambio en la política indigenista en los años 90.

Sin embargo, los indios no son ecólogos innatos ni candidatos a jardineros del planeta. Pero integran sociedades que llegaron a desarrollar una relación secular más equilibrada con los recursos naturales disponibles. O, como algunos prefirieron, no llegaron a desarrollar técnicas capaces de explotarlos con la misma intensidad con que nuestras sociedades lo hacen. De cualquier forma, la tradición de ocupación más amplia es un hecho, que está subyacente al concepto constitucional de las tierras indígenas. Predominaron las formas seminómadas de ocupación, fundadas en el constante desplazamiento en un mismo territorio.

Con derechos sobre 12,42% del territorio nacional (y casi 21% de la extensión de la Amazonía Legal Brasileña<sup>59</sup>), relativamente mejor conservados que el resto (e incluso, que el propio Sistema Nacional de Unidades de Conservación Ambiental – el SNUC), es innegable la importancia que sus tierras tienen para cualquier política consecuente de protección de la biodiversidad. Inclusive en las tierras indígenas en que tiene lugar la explotación predatoria de la caoba o la explotación aurífera hace décadas, el impacto sobre la cobertura forestal es significativamente menor que el ocurrido en áreas vecinas. Además, esos pueblos tienen conocimientos específicos sobre la biodiversidad, que son estratégicos para la política de biotecnología.

Pese a ese potencial, prevalecieron históricamente las relaciones de conflicto entre las políticas ambiental e indigenista. Los procesos de reconocimiento de tierras indígenas por parte de la FUNAI, y de creación de unidades de conservación por parte del IBAMA – el órgano ambiental federal, siempre corrieron paralelamente, sin la práctica regular de consultas previas y de

---

<sup>59</sup> En términos administrativos brasileños, la región llamada Amazonía Legal comprende un área de 5.029.322 Km<sup>2</sup> y es compuesta por los siguientes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, además de parte de los estados de Mato Grosso, Tocantins y Maranhão.

intercambio de informaciones sobre la situación legal de las tierras, que resultaron en la actual situación en que, solamente en la región amazónica hay 12,9 millones de hectáreas con superposiciones entre ellas<sup>60</sup>. Y las burocracias se enfrentan para defender sus respectivas competencias exclusivas sobre estas tierras. Es un elocuente ejemplo de la esquizofrenia cartográfica del Estado.

Además, aunque la FUNAI dependa, por no estar reglamentado su poder de policía, de la participación de la fiscalización del IBAMA en sus operaciones contra la explotación predatoria de los recursos en tierras indígenas, para multar, arrestar o decomisar equipos de invasores, hay conflictos agudos entre los respectivos sectores de los dos órganos y desconfianzas mutuas en relación a la relación con explotadores de madera y otros predadores. Frecuentemente funcionarios del IBAMA (y también de la FUNAI) son tomados como rehenes de indios asociados a los frentes predadores, en conflictos resultantes de esas operaciones.

Asociaciones ilícitas entre segmentos indígenas y empresas madereras, que son más frecuentes en tierras situadas donde crece la caoba<sup>61</sup>, también causan un impacto negativo para la relación entre los indios y el medio ambiente. La divulgación por los medios de comunicación de estas situaciones produce reacciones de sorpresa e indignación en los medios ambientalistas, que tienden a interpretarlas apenas como fenómenos asociados al proceso históricamente más reciente de intensificación de la ocupación de la Amazonía. Pero es bueno recordar que Brasil se llama así en homenaje al árbol denominado Pau-Brasil (Palo-Brasil), utilizado durante la primera revolución industrial para la producción de pigmentos para la industria textil, y vendida a portugueses e indígenas en la costa brasileña durante el siglo 16, cuando era abundante en la Mata Atlántica, y que está casi extinta.

Ni el IBAMA ni la FUNAI mantienen programas relacionados con la protección de la biodiversidad<sup>62</sup>. Hay una articulación de grupos indígenas específicos con programas ambientales de combate al fuego forestal y de fiscalización contra la pesca ilegal. También ocurren con frecuencia casos en que

---

<sup>60</sup> Como es el caso de los bosques nacionales creados sobre las partes excluidas de la primera demarcación (en “islas”) de la tierra Yanomami, que nunca fueron implementadas, pero cuyos decretos de creación continúan vigentes. Según estudio del ISA (Mapa de la Amazonía Brasileña 2004), hay 53 unidades de conservación estatales o federales, de diferentes categorías de manejo, sobrepuestas a 26 tierras indígenas, solamente en la Amazonía Legal.

<sup>61</sup> El alto valor de mercado de la caoba hace viable su explotación a grandes distancias de los aserraderos, lo que compensa las inversiones de las madereras en la apertura de miles de kilómetros de carreteras clandestinas, que alcanzan las tierras indígenas más aisladas.

<sup>62</sup> Aunque el Ministerio del Medio Ambiente haya realizado, por medio de un consorcio de ONGs y en el ámbito del PRONABIO – Programa Nacional de Protección de la Biodiversidad, un estudio de las áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la Amazonía, que incluye varias tierras indígenas existentes en la región.

el IBAMA reprime grupos indígenas que practican la pesca en períodos prohibidos o venden artesanía elaborada con plumas, contrariando la legislación ambiental. Lo que se entiende desde el punto de vista jurídico (aunque los miembros de las diferentes burocracias ni en esto lleguen a un acuerdo), es que las normas relativas a la protección ambiental, como la preservación de los bosques filiales, que impliquen en restricción al derecho al usufructo, como la creación unilateral de unidades de conservación en sus tierras, serían inconstitucionales.

Debe considerarse también que hay situaciones diferentes en relación a las condiciones objetivas de los diversos pueblos indígenas para considerar proyectos o políticas ambientales. En las tierras demarcadas con mayor extensión, los pueblos ocupantes disponen de una base de recursos naturales que permiten compatibilizar actividades productivas con el mantenimiento de reservas de recursos naturales. Pero es muy diferente la situación de otros pueblos, en especial los de fuera de la Amazonía, que viven en extensiones diminutas, demográficamente concentrados y presionados por los impactos de la ocupación más intensa a su alrededor.

En el ámbito de la ejecución de proyectos, o de componentes indígenas de programas ambientales están ocurriendo, en los últimos años, las experiencias más positivas de incorporación de demandas indígenas por parte de la política ambiental. Eso ocurre, principalmente, en el contexto de proyectos que cuentan con la cooperación internacional.

Las primeras y precarias experiencias en ese sentido tuvieron lugar en el ámbito del “Prodeagro” y “Planaflo”, proyectos financiados por préstamos del Banco Mundial y ejecutados, respectivamente, en los estados de Mato Grosso y Rondônia, supuestamente para rescatar el pasivo ambiental dejado por el antiguo “Polonoroeste”. Estos proyectos fueron contratados por el gobierno federal y los recursos transferidos a los gobiernos de los estados, que no tenían grandes compromisos con la cuestión indígena – o ambiental – y procuraban potenciar su aplicación en infraestructura y otras demandas poco ambientales. Aun así, algunas demarcaciones de tierras, operaciones de fiscalización y proyectos demostrativos indígenas fueron o están siendo ejecutados.

Esta inserción se profundizó con la implementación del PPG7 – Programa Piloto de Protección de la Selva Tropical Brasileña, de carácter multilateral, coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente y del cual también participan otros ministerios, inclusive el de Justicia. Este Programa contó con un componente indígena (ya mencionado), que todavía está en ejecución por parte de la FUNAI, que ya realizó (hasta julio de 2004) la identificación de 57 tierras, con 6,7 millones de hectáreas, y la demarcación de otras 85, con 36 millones de

hectáreas, y están previstas otras 80 identificaciones y 113 demarcaciones, todas en la Amazonía.

También fue financiada la fiscalización por los indios de los trabajos de demarcación, además de proyectos piloto de demarcación ejecutados por ONGs y organizaciones indígenas (10 proyectos en 12 tierras indígenas hasta julio de 2004), y de fiscalización de demarcaciones ya realizadas (13 proyectos concluidos en 16 tierras indígenas y siete en implantación en 29 tierras indígenas, cf. Datos suministrados por el PPTAL/FUNAI en julio de 2004). Este componente, conocido por la sigla PPTAL, fue financiado con recursos donados por Alemania que, hasta el final deberán llegar a 30 millones de marcos alemanes<sup>63</sup>. Representantes de organizaciones indígenas integran una comisión paritaria, con poderes deliberativos, que aprueba los programas anuales de trabajo y acompaña su ejecución.

A partir de 2002, comenzaron a ser ejecutados otros dos proyectos de interés de los indios en el ámbito del PPG7: el PDPI, que financia, con recursos no reembolsables, proyectos demostrativos de comunidades indígenas, coordinado en el ámbito del propio Ministerio del Medio Ambiente y ejecutado por una organización indígena, la COIAB – Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña<sup>64</sup>, y otro, es un subcomponente de un proyecto que tiene como objetivo la implantación de corredores ecológicos, ejecutado en conjunto con el PDPI. Disponen, respectivamente, de 30 y de 6 millones de marcos alemanes.

La expectativa es que, en los próximos años, las relaciones positivas entre indios y medio ambiente predominen sobre los conflictos socio-ambientales concretos y las disputas por competencias entre las respectivas agencias federales. Son relaciones que no están dadas naturalmente y necesitan ser históricamente constituidas, pero hay fundamentos objetivos – territoriales, económicos y político-simbólicos – para que avancen. Y en la medida que avancen, aumentarán el grado de sustentación en la sociedad brasileña a las respectivas políticas.

## **EMERGENCIA POLÍTICA DE LAS ONGS INDÍGENAS Y DE APOYO**

Los procesos institucionales que se relacionaron con la política indigenista en los últimos años, no pueden ser entendidos apenas en el marco de las

---

<sup>63</sup> El dólar valía 2,2 marcos cuando se implantó el euro; y otros US\$ 2,1 millones fueron aplicados por el Banco Mundial y US\$ 2,2 millones más de contrapartida brasileña.

<sup>64</sup> Ella integra el GTA – Grupo de Trabajo Amazónico, una red de ONGs y movimientos sociales de la región que participa del PPG7, y es también el brazo brasileño de la COICA – Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

relaciones internas de la burocracia estatal. Vimos que la curva demográfica histórica de los indios volvió a subir, que la dinámica de las relaciones que ellos establecieron puso en evidencia la inviabilidad del modelo tutelar, y que la perspectiva de la opinión pública en relación a los indios cambió totalmente. Vimos también que todo eso estaba subyacente al reconocimiento de derechos permanentes en 1988, y que este, a su vez, posibilitó el enfrentamiento a la política de entonces y a los cambios que se sucedieron.

Las organizaciones de apoyo que se estructuraron a partir de los años 70, tuvieron un papel fundamental en estos procesos<sup>65</sup>. Produjeron una nueva base de informaciones sobre el tema, influyeron en la diversificación de las relaciones indígenas de contacto y en la producción de una visión positiva de los indios dentro de la sociedad brasileña. Asociaron, asimismo, los derechos indígenas al proceso de democratización del país, participaron directamente de los enfrentamientos institucionales, demostraron capacidad de plantear propuestas frente a las políticas, facilitaron alianzas, formaron cuadros, abrieron nuevas fuentes de financiación, ejecutaron proyectos demostrativos y apoyaron el surgimiento del movimiento indígena en el panorama político nacional.

Durante los años más duros de la dictadura, la Iglesia Católica fue el principal polo de resistencia a la política indigenista de los gobiernos militares. Con su fuerte base social y una gran capilaridad institucional, estuvo al lado de los indios en las situaciones de conflicto, respaldó profesionales y ONGs afectados por la represión y tuvo un papel fundamental en el apoyo a las movilizaciones y asambleas que dieron origen a las primeras organizaciones indígenas. Del seno de la CNBB – Conferencia Nacional de los Obispos Brasileños, nació el CIMI.

Con la consolidación del proceso democrático, las ONGs de apoyo fueron apareciendo a la luz del día y crecieron, se proliferaron, se profesionalizaron y se politizaron. Son organizaciones de diferentes tipos, desde las que actúan con pueblos específicos hasta las que se dedican a cuestiones más institucionales, en diversas sesgos temáticos y con mayor o menor proximidad en relación a las vertientes más tradicionales del indigenismo, estatal o católica. Asumieron identidades y posiciones propias en este campo político, constituyendo un tercer polo de influencia y alterando su dinámica.

La diseminación de las organizaciones indígenas ocurrió en los años 90. En general, reúnen jóvenes indígenas – y no liderazgos tradicionales – que dominan mejor el portugués y están más habituados a las relaciones de contacto. En un primer momento, aún bajo la fuerte influencia de la Iglesia, polarizaron políticamente con las ONGs en disputa por espacio político y fuentes de

---

<sup>65</sup> Sobre la capacidad de influir políticas se destacan, entre las ONGs, el ISA, fundado a partir de la fusión entre el CEDI, el NDI y otros grupos, y el CIMI, entre las entidades de carácter misionero.

financiación. A partir del establecimiento de relaciones de asociación con diversas agencias públicas y privadas, pasaron a demandar asesoría de ONGs y a rechazar la influencia de la Iglesia sobre los rumbos estratégicos del movimiento indígena.

Actualmente hay cientos de ONGs indígenas registradas en notarías y diseminadas por el país. De cierta forma, reproducen la diversidad étnica en un formato institucional típico de la sociedad envolvente. Son instrumentos para nuevas relaciones de contacto. Las de ámbito local tienden a mantener relaciones más orgánicas de representación de las demandas de las aldeas. Las regionales o nacionales están más distantes de las bases, sufren mayor influencia de intermediarios y se dedican más a la reivindicación de derechos y de políticas generales. Asumen cada vez más espacios de representación en consejos y redes interinstitucionales, y buscan articularse en el plano internacional.

Los convenios y contratos que estas organizaciones establecieron con las agencias del estado, en especial en el ámbito de la política de salud y de la ejecución del PPG7, están creando un campo específico de organizaciones indígenas prestadoras de servicios públicos. Aunque se mantengan en la defensa de los derechos generales, van asumiendo un creciente perfil de ONGs de proyectos y, también, reproduciendo prácticas – no siempre saludables – adquiridas en las nuevas relaciones de contacto. Sin embargo, faltan cuadros en cantidad y calidad suficientes para ocupar los espacios que se abren en estas relaciones.

Existen también divergencias políticas internas, entre ellas, y entre ellas y segmentos no organizados del movimiento, que resultan de conflictos étnicos o grupales, de las relaciones con intermediarios diversos, de la disputa por oportunidades en el mercado de proyectos o, incluso, por diferencias ideológicas en relación al estado<sup>66</sup>. Y deberán profundizarse inclusive, en la medida en que el propio movimiento tiende a diversificarse internamente. Pero, con todas sus limitaciones, las organizaciones indígenas se consolidan como interlocutoras privilegiadas de la política indigenista, constituyendo un cuarto polo del campo político.

Así se va diluyendo, gradualmente, la tradicional polaridad entre iglesia/estado, que siempre constituyó la base de la política indigenista. Los dos nuevos polos – sociedad civil (en la vertiente de las ONGs) y movimiento indígena, por lo que parece, permanecerán. Reavivaron este espacio político y prometen influir en él todavía más.

---

<sup>66</sup> En las discusiones para la revisión del Estatuto del Indio, por ejemplo, un grupo Kayapó llegó a atacar físicamente a un representante de la COIAB, que defendía la extinción de la tutela en una audiencia pública en el Congreso Nacional.

Sumergida en las crisis tutelar y del estado, la FUNAI insinúa la tesis de que estos nuevos actores se prestan a la lógica neoliberal del desmonte del estado y de la privatización de las políticas públicas. Y, de hecho, ellos crecieron en el contexto de la globalización, pero ocuparon espacios a partir de la acumulación de muchos años de tensión contra la tutela militar que se estableció en la política indigenista, a la cual la FUNAI, aunque de forma involuntaria, sirvió de instrumento.

La influencia creciente de las ONGs indígenas y de apoyo en el panorama político, también provoca reacciones de fuerzas políticas conservadoras, inclusive en el Congreso, donde ya se instalaron, en los últimos años, tres comisiones parlamentarias de investigación para investigarlas y condenarlas políticamente: en la Constituyente (ya mencionada, que incluyó a la Cámara y al Senado); en 1999, en la Cámara de Diputados; y otra, todavía en curso, en el Senado Federal. Sin embargo, fueron políticamente vacías y no ocasionaron investigaciones o medidas concretas.

Las ONGs pueden incluso considerarse socias inevitables, en un concepto contemporáneo de estado, pero su inserción en el campo político es de carácter esencialmente fragmentario. Su fuerza reside, precisamente, en la capacidad que tiene de concentrar recursos e inteligencia en acciones, proyectos, áreas, temas o pueblos específicos, sin compromiso con las demandas de escala, pudiendo hacer diferencia cualitativa en relación a la actuación del Estado. El propio protagonismo que asumieron en la proposición – e implementación – de políticas públicas, reafirma el carácter imprescindible de estas políticas.

## **LOS INDIOS Y EL PODER LOCAL**

A despecho de la tradición política y constitucional brasileña, que siempre privilegió el nivel federal del estado en la relación con los pueblos indígenas, crece la inserción de estados y municipios en el trato de sus demandas. Esta tendencia pone en jaque a uno de los raros consensos en el campo del indigenismo.

Históricamente, el poder local es el espacio del adversario, la representación política más directa del otro polo de los conflictos que implican derechos y tierras indígenas. La concepción de política indigenista centralizada en la Unión, pese a la farsa tutelar, se sustenta en la necesidad de intervención y mediación de ella en las tensas relaciones con el poder local. Si fueran dejados exclusivamente bajo la presión de las fuerzas políticas locales, dada la correlación de fuerzas tan desigual, los indios – según se cree – ya estarían efectivamente extintos.

Según la constitución, las tierras indígenas son bienes de la Unión, solamente ella puede legislar sobre derechos indígenas, y la Justicia Federal, el Ministerio Público Federal (fiscalía) y el Congreso Nacional son las instituciones con competencias relativas a ellos. Estados y municipios también pueden defenderlos, pero solo en carácter complementario. Sin embargo, el poder local está físicamente más próximo de los indios. Ellos recurren a los alcaldes para pedir el arreglo de puentes y caminos, la contratación de profesores o transporte escolar. Algunas alcaldías asumieron convenios con la FUNASA en el área de salud.

Aunque los municipios, en general, no se consideren comprometidos con las demandas indígenas, y consideren la presencia de tierras indígenas como un obstáculo a su desarrollo, grupos más poblados pueden ser electoralmente significativos en determinados casos. Según datos de un estudio parcial realizado por el CIMI, 342 indios se presentaron como candidatos a concejales en las elecciones municipales de 2000, por diversos partidos. Un alcalde, varios subalcaldes y decenas de concejales indígenas fueron elegidos. Ejercen sus mandatos con dificultades y se articulan con fuerzas políticas locales.

El nivel estatal de la estructura federal no es alcanzado por la representación política directa de los indios, pero también surgieron nuevas experiencias de relación. El gobierno de Amapá (del PSB – Partido Socialista Brasileño) entre 1996-2002 incorporó las demandas indígenas a su Programa de Desarrollo Sostenible y apoyó varios proyectos de las dos organizaciones indígenas locales, inclusive con significativas transferencias de recursos<sup>67</sup>. El de Acre (del PT – Partido de los Trabajadores) a partir de 1999 también, además de consultar pueblos y organizaciones sobre sus políticas y negociar con los grupos afectados por la pavimentación de caminos y otros proyectos. El de Mato Grosso (del PSDB – Partido de la Social Democracia Brasileña), entre 1999-2002 organizó un programa para formación de profesores indígenas para la enseñanza básica y creó una “universidad indígena”, para impartir formación técnica profesional. Otros ejemplos de iniciativas políticas propias tienen lugar en otros estados, inclusive en el sur del país.

Pero también perduran las prácticas clientelistas y todavía hay estados en que el conjunto de las fuerzas políticas se moviliza contra las demarcaciones y otros derechos, entre los que se destaca Roraima, el más septentrional de Brasil, con 280 mil habitantes, incluidos los 40 mil indios (mayoría entre la población rural), que ocupan 55% de su territorio. Allí tienen lugar intensos procesos de

---

<sup>67</sup> Los gobiernos estatales no disponen de informaciones sistematizadas sobre su actuación en relación a los indios, que están dispersas en diferentes programas de gobierno; según informaciones del gobierno de Amapá, por ejemplo, en los últimos siete años, fueron transferidos a las organizaciones indígenas, a fondo perdido, cerca de 6 millones de reales, y la inversión directa, solo en el área de educación, superaría esta cifra.



cooptación y la guerra colonial prosigue. Todavía son defendidas las demarcaciones descontinuadas, en “islas” y es donde están situadas, entre otras, las tierras Raposa – Serra do Sol, cuya homologación está pendiente, y Yanomami (su mayor parte).

Es de esperarse que las relaciones entre indios y el poder local se profundicen en los próximos años, y que tengan lugar más experiencias positivas de participación indígena en las políticas locales, en la medida en que los conflictos por tierras vayan siendo superados y que las fuerzas políticas más permeables a las demandas indígenas continúen ganando espacios. En el futuro el desarrollo de estas relaciones y políticas podrá poner en jaque la concepción de derechos constitucionales vigente, que confiere un rol privilegiado a la Unión. Los poderes locales constituyen un elemento más de la erosión de la tutela y del monopolio de la FUNAI.

## **PROGRAMAS ÉTNICOS Y REGIONALES**

El modelo de órgano tutelar, del “estado dentro del estado”, fue cediendo lugar a una nueva realidad, con diversas otras agencias oficiales que asumieron espacios crecientes en las relaciones indígenas. Pero, aún cuando Collor pretendió, con su paquete de decretos, una distribución deliberada y simultánea de competencias, su efectividad en la burocracia fue residual. El proceso avanzó a tropezones, en algunos momentos, intensidades y formatos institucionales diferentes, bajo permanente hostigamiento del órgano indigenista y de sus aliados indígenas, y que está dando lugar a una babel de políticas desarticuladas.

La transición sigue en un estilo bien brasileño: desesperadamente lenta y gradual, con el viejo modelo que se arrastra al infinito, mientras el nuevo surge bastante retorcido por los dolores del parto demorado. Así tuvieron lugar la independencia, la abolición de los esclavos, la república y la más reciente democratización del país.

Los fragmentos de la burocracia indigenista podrán entenderse algún día? Llegarán a entender a los indios? Y como estos encararán la danza – en varios ritmos – del estado?

Es improbable que se entiendan por si mismos. El ejemplo de la FUNAI muestra que las burocracias no se reforman a sí mismas; para que cambien, es necesario el impulso de la dirección política del estado o de los propios segmentos sociales interesados. El estado vacila en tocar en las heridas, pero podría articular mejor a sus miembros. Hubo varias propuestas para la creación de comisiones y consejos – que no fueron adelante – en la pretensión de coser, en Brasilia, la colcha de retazos de la política indigenista.

Es más probable la articulación de políticas en ámbito regional. Esta opción es recomendada por el tamaño del país y por sus diferencias regionales, la variedad y la dispersión étnicas y la mayor viabilidad de la participación y control social de los indios en las acciones concretas de estado. En ella se fundamenta la propuesta de los programas étnicos o regionales<sup>68</sup>. Ellos suponen áreas de alcance determinadas por la lógica de las relaciones interétnicas, y no por la estructura federal del estado, así como fueron diseñados – en parte – los distritos sanitarios. Serían dirigidos por coordinadores interinstitucionales compuestos por instancias gubernamentales y privadas actuantes en el área y representantes de los pueblos locales.

La región del Alto y Medio Río Negro es, en tesis, una de las más propicias para el desarrollo de un programa regional, como se verá más adelante. En las situaciones de pueblos que viven aislados de los demás, o que ocupan extensos territorios exclusivos, un concepto de programa étnico podría ser más apropiado. Con el mismo sentido de articular políticas y favorecer el control social, tendría por objeto un pueblo o un territorio determinado.

La experiencia que más se aproxima de este concepto, pese al carácter paraestatal y tutelar, es el PWA – Programa Waimiri-Atroari, desarrollado por una ONG con ese nombre, originada de un convenio entre la FUNAI y la Eletronorte, estatal de energía que construye la planta hidroeléctrica de Balbina, cuyo lago inundó parte del territorio de ese pueblo. El PWA administra una indemnización que fue pagada por la empresa a los indios y ejecuta un conjunto de exitosos proyectos. Esos indios también fueron afectados por la construcción de la carretera Manaus-Boa Vista y por la explotación de una de las mayores minas de casiterita del mundo, pero hay excelentes indicadores sus actuales condiciones de vida. El PWA no es un ejemplo de articulación interinstitucional, pero es el mejor producto del indigenismo tradicional. Hay un programa similar en implantación entre los Parakaná, en el área de influencia de la hidroeléctrica de Tucuruí, en el estado de Pará.

Si solo dispusieran del impulso de los indios, los programas serán estructurados poco a poco, juntando piezas de los rompecabezas del estado y del mercado de proyectos. Demandarán asesorías externas y mucha paciencia para domar la esquizofrenia burocrática del Estado. Surgirán en tiempos diferentes y apenas en algunos lugares. Es probable que los indios produzcan programas locales antes (y para) que el Estado lo haga. Pero así conseguirán entenderlo mejor y que el Estado los lleve en cuenta.

---

<sup>68</sup> La propuesta de programas regionales está desarrollada en “Una Alternativa con los Indios”, artículo de M. Santilli publicado en el periódico “A Crítica, de Manaus, y reproducido en “Pueblos Indígenas de Brasil (91-95), ISA.

## **EL CASO DEL ALTO Y MEDIO RÍO NEGRO**

La región del Alto y Medio Río Negro y sus afluentes es hábitat tradicional de un conjunto de más de dos decenas de pueblos indígenas interrelacionados culturalmente desde hace siglos.

Con la formación de los estados nacionales en el siglo XIX esa región considerada “remota” pasó a ser compartida por tres países – Brasil, Colombia y Venezuela. Cada uno, a su modo, considera sus porciones en la región como “remota” y habitada por indios. Cada cual, a su tiempo y procedimiento, ha reconocido derechos territoriales colectivos a los pueblos indígenas que allí viven lo que resultó en un extenso mosaico continuo transfronterizo. Entre otras implicaciones, esa situación histórica reciente agregó el carácter “transfronterizo” a los pueblos nativos de la región. Desde el punto de vista de Brasil, el noroeste de la Amazonía brasileña es una región muy remota, sin acceso por carretera al resto del país y está fuera de las prioridades de cualquier plan de desarrollo. En la parte brasileña, la mayor parte de esa área es comprendida por el municipio de São Gabriel da Cachoeira, cuya sede tiene hoy cerca de 13 mil habitantes (2004). La ciudad está a mil kilómetros río arriba de Manaus, capital del estado de Amazonas.

Históricamente incorporada al sistema colonial por medio de expediciones de conquista territorial y de mano de obra indígena, la región del Río Negro fue destino de brotes de explotación de recursos naturales y de expediciones de misioneros, entre los que se destaca la era civilizadora-educadora de la Misión Salesiana en el siglo XX. Desde el fin del siglo XVIII, por encontrarse en los límites de los dominios portugueses y españoles en la Amazonía, la región fue visitada esporádicamente por comisiones demarcadoras de límites. Recientemente, a partir de la década de 70 del siglo pasado, su carácter de frontera geopolítica fue “actualizado”, con la implantación creciente de bases militares del Ejército brasileño.

En esa época surgieron las primeras reclamaciones de los 22 pueblos que viven en la parte brasileña de la región para que sus derechos territoriales colectivos sean reconocidos por el Estado. Al final de la década de 80 obtuvieron una respuesta que no les dejó satisfechos. En vez de un área extensa y continua, el gobierno brasileño reconoció y demarcó (1989) un archipiélago dividido de 14 Tierras Indígenas, mezcladas por 11 Bosques Nacionales, lo que permitiría la explotación de los recursos naturales por parte de terceros. Ese formato fue adoptado en el ámbito de un movimiento histórico del Ejército brasileño, iniciado en los años 60, de conferir prioridad geopolíticamente a la Amazonía en general y a la llamada “Cabeça de Cachorro” (Cabeza de Perro), en el Alto Río Negro en

particular. Existía la convicción de que la soberanía nacional estaría limitada en caso de que la demarcación extensa y continua con total adherencia a la línea de la frontera internacional, fuese implementada. Los indios reaccionaron y, simbólicamente, los marcos implantados para señalar los polígonos de las 14 “islas” fueron destruidos. La FOIRN \_ Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro –, fundada en 1987, llevó a la reivindicación original adelante y, finalmente, después de un largo período de presiones y negociaciones, con apoyo del Instituto Socioambiental, logró del gobierno brasileño el reconocimiento (1995/96), la demarcación física (1997/98), y la homologación por decreto presidencial (1998), de cinco Tierras Indígenas, que forman un área continua de 10,6 millones de hectáreas con 1.165 Km. de línea de la “problemática” frontera con Colombia. Ver mapa Tierras y Comunidades Indígenas del Alto y Medio Río Negro, FOIRN/ISA 2004.

Entre otros aspectos, vale destacar que esa demarcación fue precedida por un entendimiento formal de alto nivel jurídico-político sobre la no contradicción entre el dominio indígena y la presencia permanente de fuerzas militares, ya sea mediante la instalación de bases fijas dentro de las Tierras Indígenas (los llamados pelotones especiales de frontera, que ya son cinco), ya sea mediante operaciones especiales de entrenamiento y vigilancia – que se han repetido en escala ampliada por lo menos una vez al año. Cuestiones y conflictos provenientes de esa nueva situación de convivencia entre militares, especialmente del Ejército, y comunidades indígenas, han sido objeto de entendimientos con instancias del gobierno federal (Ministerio de Defensa), por iniciativa de la FOIRN y resultaron en el establecimiento de reglas específicas de relación (El Estado Mayor del Ejército, mediante acto administrativo nº 20, de 02/04/03, establece normas a ser seguidas por militares en comunidades indígenas)<sup>69</sup>. Al final del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, el Ministerio de Defensa obtuvo la firma de un decreto<sup>70</sup> que permite libre tránsito y operación de las Fuerzas Armadas dentro de Tierras Indígenas, especialmente en la llamada “franja de frontera”, reiterando la preocupación militar de retirar cualquier obstáculo jurídico-político que imponga límites a la interpretación que hacen de su misión constitucional en la defensa de la soberanía nacional.

Además de las condiciones de acceso y operación de las fuerzas militares, la entrada y la presencia de otros miembros de la sociedad nacional en Tierras Indígenas del Río Negro debería, en tesis, ser controlada por la FUNAI, agencia indigenista del Estado nacional, con sede en Brasilia y una oficina regional en la ciudad de São Gabriel da Cachoeira. En la práctica, la FUNAI tiene pocas condiciones de ejercer esa función. En parte, por su limitado poder de policía, pero también por condicionantes históricos: se trata de un órgano cuya actuación

<sup>69</sup> Ver el texto “Indios y Militares” en el sitio <http://www.socioambiental.org/esp/indiosemilitares/index.asp>

<sup>70</sup> Decreto 4.412 de 07 de octubre de 2002.

en el Río Negro tuvo lugar por medio de una red de “puestos indígenas” situados en los cursos medios de los ríos, compitiendo en posición desventajosa con la Misión Salesiana (citada anteriormente). Ante esa situación, la FOIRN sugirió, en 1999, a la dirección de la FUNAI en Brasilia, que convierta los objetivos de su red de puestos, de asistencialismo para “vigilancia y fiscalización”. Eso implicaría necesariamente en su reubicación en las bocas de los principales ríos, verdaderas puertas de acceso. Eso ha ocurrido, pero a pasos muy lentos y sin los recursos adecuados para su plena operación. Resulta que, por ejemplo, cazadores de peces ornamentales raros invadan la Tierra Indígena sin preocupaciones. Sin hablar de los brotes periódicas de invasiones de cateadores de oro.

Lo que ha crecido vertiginosamente en el período posterior a la demarcación, son las organizaciones indígenas de base y su acceso al llamado mercado de proyectos con recursos no reembolsables. Representando a un conjunto variable de comunidades por cada trecho de los ríos, el número de organizaciones afiliadas a la FOIRN saltó, en quince años, de media docena para 50. Con apoyo de agencias de cooperación internacional, pero también con recursos de convenios con el gobierno brasileño, la FOIRN interconectó esas asociaciones por medio de una red propia de comunicación por radio que llegaba a casi cien unidades en 2004.

Entre 1998 y 2003, la FOIRN se consolidó institucionalmente, amplió su red de asociados, con sectores gubernamentales y no gubernamentales, de Brasil y del Exterior, e implantó una exitosa serie de proyectos-piloto para atender a las demandas prioritarias de las comunidades y sus organizaciones en las áreas de salud, educación escolar, transporte, alternativas económicas, protección y fiscalización, obtención de documentos personales y otros derechos básicos de la ciudadanía y valorización cultural. Vale destacar que, en el caso de los servicios no tradicionales de asistencia a la salud, la FOIRN superó los límites de acciones puntuales y localizadas y firmó sucesivos convenios con el Ministerio de Salud a partir de 1999, y asumió progresivamente la ejecución directa de la totalidad de las acciones en ámbito regional.

Los resultados iniciales de esa generación de proyectos originaron un proceso de formulación de un *Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro* (PRDIS-RN), que cuenta con el apoyo decisivo del Instituto Socioambiental. Una versión de ese programa fue enviado al equipo de transición del Gobierno Lula en noviembre de 2002<sup>71</sup>. Se trata de la tentativa,

---

<sup>71</sup> Lea a continuación la carta de la FOIRN al equipo de transición del Gobierno Lula (30/nov/2002): *Propuesta de los pueblos indígenas del Río Negro al equipo de transición del Gobierno Lula*

Estimados señores,

inscrita en un horizonte de largo plazo, para diseñar de forma participativa una plataforma integrada de acciones de políticas públicas y un formato original de gestión indígena de sus tierras e intereses.

La viabilidad y la velocidad de implantación de esa propuesta embrionaria dependerá de la capacidad de las organizaciones indígenas de manejar una base técnica de informaciones y propuestas, y de movilizar los intereses de las comunidades para construir una voluntad colectiva de gestión integrada de ese extenso territorio hoy reconocido por el Estado como Tierra Indígena. Para eso,

Inicialmente nos gustaría agradecer la respuesta que recibimos a la invitación para participar en la VII Asamblea General de la FOIRN (Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro) y de su disposición para recibir y considerar nuestras propuestas y recomendaciones. Aquí en el Alto y Medio Río Negro viven 23 pueblos indígenas diferentes, que suman por lo menos 35 mil personas y constituyen la gran mayoría de la población. Representamos cerca de 10% de la diversidad y de la población indígena actual de Brasil. Estamos organizados en comunidades y asociaciones que forman una asociación. Una buena parte de nuestras tierras ya fue reconocida y demarcada por el gobierno federal, como determina la Constitución Federal de 1988. Pero todavía falta demarcar algunas tierras indígenas y muchas de ellas se encuentran superpuestas a unidades de conservación ambiental. Pero el Brasil no está preparado para conversar con nosotros, respetar nuestros derechos colectivos, escuchar nuestros idiomas y nuestras visiones y propuestas para el futuro. Al contrario, el viejo Brasil se preparó para integrar y asimilar a los pueblos indígenas del Río Negro, mediante la represión a nuestras culturas, reducción de nuestros derechos e colonización de nuestras tierras. Nosotros no aceptamos ese rumbo y después de 15 años de lucha de la FOIRN, ya tuvimos algún reconocimiento de nuestros derechos y ya tenemos algunas soluciones para resolver los principales problemas que nos afectan, pero mucha cosa necesita mejorar rápidamente. No resuelve apenas una demarcación en el papel y algunas buenas acciones aisladas de las políticas públicas. Nuestras tierras están situadas en varios municipios, cuyo poder está controlado por sectores que no reconocen nuestros derechos y así es muy difícil coordinar los recursos de las políticas públicas federales que pasan por el canal de la municipalización. De esta forma, nuestra propuesta principal es que el nuevo gobierno federal críe las condiciones institucionales para conversar con nosotros de manera adecuada, para apoyar lo que nosotros llamamos PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA SOSTENIBLE DEL RÍO NEGRO (PRDIS-RN). Este programa debería reunir un conjunto de acciones integradas, ya sea de las políticas públicas federales, ya sea de las demás asociadas no gubernamentales, de forma a construir e implementar un tipo de desarrollo que tenga nuestra forma de ser y de trabajar y que dé valor nuestra diversidad y nuestros conocimientos y garantice un nuevo nivel de bienestar para nuestras comunidades. No queremos apenas un programa con nuestros asuntos y algunas de nuestras palabras, sino un programa que sea ejecutado de acuerdo con nuestras determinaciones y prioridades, valorizando nuestro control social y a nuestra participación directa en su ejecución.

EL PRDIS-RN debería considerar lo siguiente:

1. Es importante y urgente que sea hecha la demarcación y homologación de la TI Balaio, así como la identificación, delimitación y demarcación de las TIs Marabitanas-Cué Cué y de las tierras tradicionalmente ocupadas en los municipios de S. Isabel y Barcelos, acciones que dependen actualmente de la FUNAI y del Ministerio de Justicia.
2. Es necesario implantar un Plan de Protección y Fiscalización de las tierras indígenas y de las unidades de conservación ambiental de forma integrada y participativa, con la articulación de los órganos federales (Ejército, Fuerza Aérea, Policía Federal, Ibama, CENSIPAM y FUNAI), las instituciones no gubernamentales, asociaciones y comunidades.
3. En el área de los servicios públicos de atención a la salud, es importante mantener, consolidar y mejorar el Distrito Sanitario Especial Indígena de Río Negro, que está funcionando desde 1999.
4. Que nuestras tradiciones culturales sean valorizadas y tengan espacio en la política cultural del país, con líneas de apoyo para el registro, formación y administración de acervos propios, así como la construcción de

será fundamental establecer un conjunto de alianzas innovadoras con varias entidades e instituciones, gubernamentales y no gubernamentales.

En sentido contrario de esas expectativas y posibilidades están: (a) la dinámica de la integración subordinada de las comunidades indígenas a las oportunidades del modelo de desarrollo de la frontera geopolítica; (b) varios intereses económicos y políticos, regionales y nacionales, con atención centrada en el control del comercio y la explotación de recursos naturales y electorales; y (c) las limitaciones estructurales que resultan del sistema de ordenamiento jurídico administrativo del Estado brasileño.

Con respecto al primero de esos aspectos, pese al significativo reclutamiento militar de jóvenes indígenas por parte del Ejército brasileño hasta ahora no supera una forma temporal de incorporación. Aumentó la concentración de la población indígena en algunos centros regionales (como Iauareté, en la línea de frontera Brasil/Colombia, con cerca de de tres mil personas), como también las

---

espacios públicos adecuados para nuestras manifestaciones culturales en las ciudades de S. Gabriel da Cachoeira, S. Isabel y Barcelos.

5. Que el MEC tenga un programa de apoyo que nos permita implantar un sistema escolar indígena, que incluya el nivel básico y medio, en el que el poder pedagógico esté en nuestras manos.

6. Que el MEC apoye decididamente la transformación de la Escuela Agrotécnica Federal de S. Gabriel da Cachoeira en la primera Escuela Agro-Forestal Indígena de la Amazonía.

7. Que el MEC apoye programas de formación de profesores indígenas (tercer grado indígena) y de acceso y mantenimiento de estudiantes indígenas en el nivel de enseñanza superior.

8. Que el SEBRAE nacional elabore un programa especial de apoyo para pueblos indígenas, que comience por la implantación en 2003 de un proceso de planificación participativa en Iauereté, por medio de la adaptación de la metodología DLIS (desarrollo Local Integrado, INDÍGENA y Sostenible).

9. Que el PRONAF tenga una línea especial de apoyo a los pueblos indígenas del Río Negro, que valore nuestra agrobiodiversidad y nuestras formas de manejo de recursos de la selva, que abra una línea de crédito de apoyo de infraestructura para la seguridad alimenticia y la comercialización de nuestra producción.

Queremos transporte y mercados indígenas libres en las ciudades regionales.

10. Que los Correos, que es una empresa pública, estudie la posibilidad de desarrollar un programa piloto en la región del Río Negro, para prestar servicios de transporte de correspondencia, encomiendas y otros servicios directamente para todas las comunidades.

11. Que el Ministerio de Justicia continúe apoyando los trabajos del Mesón de la Ciudadanía Indígena del Río Negro, en asociación con la FOIRN, que ha permitido el acceso de personas de nuestras comunidades más remotas a la documentación básica y a las informaciones sobre sus derechos.

12. Que el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia acojan nuestras reivindicaciones para crear un conjunto de reglas de convivencia entre militares e indígenas, aquí en la frontera con Colombia y Venezuela.

13. Que el Ministerio de Relaciones Exteriores apoye nuestras iniciativas de intercambio cultural y técnico con nuestros parientes y contrapartes de Colombia y Venezuela.

14. Que las empresas de telecomunicaciones instalen teléfonos públicos en todas las comunidades.

15. Que el Ministerio de Minas y Energía apoye un programa de energía solar en todas las comunidades, especialmente en los edificios de uso común, como escuelas, centros comunitarios y de salud. Sin otro particular y con la seguridad de que nuestras sugerencias serán consideradas aguardamos su manifestación.

**Firman la dirección de la FOIRN, delegados de las asociaciones afiliadas a la FOIRN y otros líderes indígenas presentes en la Asamblea General.**

comunidades más próximas a la ciudad de S. Gabriel da Cachoeira y en la sede del municipio. La amenaza del reclutamiento de indígenas por parte de la guerrilla y del narcotráfico, aunque sea episódica, es mostrada de forma destacada en los medios de comunicación regionales y nacionales. El sistema escolar tiene una razonable capilaridad<sup>72</sup>, por medio de una red de escuelas en las comunidades y algunos centros avanzados, pero aún es predominantemente inspirado en el modelo “asimilacionista” implantado por los misioneros a partir de la década de 1960.

Con relación al segundo aspecto, la producción indígena – productos agrícolas y de explotación vegetal o mineral, pescados y artesanía – es absolutamente invisible en las estadísticas oficiales y la región del Alto Río Negro es vista como estancada, virtualmente interesante por sus riquezas minerales, cuya explotación económica por terceros depende, entre otras cosas, de la reglamentación de un dispositivo constitucional. La producción indígena de bienes primarios excedentes está fuera del sistema de fomento a la producción agrícola familiar oficial y no tiene espacio apropiado en el mercado local, el que es totalmente monopolizado por comerciantes no indígenas que venden productos importados para atender a un mercado consumidor que hace uso de la moneda y que es formado por funcionarios públicos, especialmente federales.

Finalmente, con respecto al tercer aspecto, hay una gran discrepancia. Las tierras indígenas demarcadas oficialmente en la región del Río Negro forman un territorio extenso y continuo, que atraviesa por tres extensos municipios (Japurá, S. Isabel y S. Gabriel da Cachoeira) del Estado de Amazonas. Allí se encuentran más de dos centenares de comunidades de 22 etnias, las cuales tienen, colectivamente, derechos de usufructo exclusivo. Esas tierras son registradas en notarías locales y en el servicio del Patrimonio de la Unión, del cual forman parte. Esa doble condición, sin embargo, no genera automáticamente ningún mecanismo apropiado de gestión, ni les confiere atributos adicionales con respecto a las políticas públicas gubernamentales. No hay procedimientos previstos en ese sentido para “el día siguiente” de la homologación de una demarcación. Las tierras demarcadas y homologadas no constan de ningún presupuesto público y para sus habitantes son un verdadero obstáculo para el acceso al crédito en las agencias de fomento. Eventualmente, si hubieran sido demarcadas con apoyo del PPTAL/PPG7 podrán obtener algunos recursos adicionales no reembolsables, por tiempo determinado y sin posibilidades de renovación, para actividades de “protección y fiscalización”, desde que no sean utilizados para financiar los “costos fijos”. Esas tierras permanecen precariamente

---

<sup>72</sup> Según la Secretaría de Educación de São Gabriel da Cachoeira, 5.612 estudiantes indígenas estaban matriculados en 182 escuelas del municipio, y 2.054 en los seis colegios del estado en la enseñanza fundamental y media, en el año lectivo de 2003 (sin incluir los que se encuentran en la sede del municipio). Son 296 los profesores indígenas que trabajan en las escuelas municipales. Dentro de las tierras indígenas, de los colegios estatales, cinco cuentan con enseñanza fundamental completa (Pari-Cachoeira, Taracuí, Foz de Querari, Assunção y Maturacá) y uno con enseñanza fundamental y media (Iauareté).



subordinadas a una administración regional de la FUNAI y sus rutinas asistencialistas declinantes, aunque los funcionarios sean indígenas. En esa condición, en la mejor de las hipótesis, la población indígena residente aparece apenas como “beneficiaria” de programas de servicios públicos sectoriales y fragmentados, de segundo y tercer orden. La excepción que confirma la regla es el Parque Indígena del Xingú, una especie de tarjeta postal del indigenismo estatal brasileño, única Tierra Indígena que tiene una unidad administrativa directamente dentro de la sede de la FUNAI en Brasilia, lo que en realidad es apenas un modesto diferencial.

El sistema federal brasileño presiona a los indios constantemente – y de diversas formas – a ingresar en la política tradicional de los partidos políticos, como electores o candidatos, “naturalizando” esas oportunidades, como si fueran la única forma posible de acceso a beneficios de los servicios públicos, de hecho en gran parte municipalizados. Líderes políticos provenientes del llamado “movimiento indígena” que cada vez más se interesan por la carrera política en los partidos, con todos los peligros y contradicciones que ella supone. Los políticos tradicionales, locales y regionales, presionan periódicamente a favor de la creación de nuevas unidades administrativas en el Alto Río Negro, ya sea como municipios o territorios federales, que son presentadas a los indios como “únicas alternativas” para aumentar el acceso a los recursos públicos.

Resumiendo, el caso del Alto Río Negro es ilustrativo de los avances e discrepancias de los últimos 30 años en la relación entre pueblos indígenas, el Estado Nacional y la sociedad civil en Brasil. En una región remota de frontera geopolítica de la Amazonía brasileña, fuera de la ruta de los frentes de expansión económica, el Estado, bajo presión, se anticipa, reconoce a los pueblos indígenas sus derechos territoriales, pero no inaugura ninguna forma innovadora y permanente de relación para valorizar estratégicamente la diversidad socioambiental y fortalecer una alternativa de gobierno local indígena no separatista. Aunque las organizaciones indígenas que tienen como núcleo la FOIRN hayan mostrado extraordinaria capacidad de multiplicar alianzas externas y desarrollar acciones y proyectos de interés de las comunidades, especialmente con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, no hay un nuevo espacio de diálogo con las llamadas políticas públicas gubernamentales en escala regional.

La incapacidad de las instancias gubernamentales, especialmente la federal, de establecer un diálogo coordinado y que aporte propuestas sobre la propuesta del PRDIS-RN va mucho más allá del gobierno de turno<sup>73</sup>, en el que el sesgo nacional-desarrollista obscurece aun más el camino al incluir a los indios en

---

<sup>73</sup> Foirn y el ISA organizaron en agosto de 2003, en S. Gabriel da Cachoeira, un taller para debatir el Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro, con varios ministerios, durante la gestión del Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

el paradigma de “pobreza” y excluir de las prioridades para inversiones las áreas remotas, como el Alto y el Medio Río Negro, bajo la alegación de que no se encajan en el perfil de los llamados “clusters competitivos” orientados para las exportaciones. Encuentra respaldo en las razones más profundas de un Estado que no estaba preparado para las sorpresas que la historia reciente de los pueblos indígenas en Brasil reservó, ni para las novedades de la globalización.

## **DESAFÍOS PRESENTES**

---

Durante cuatro días los dirigentes indígenas de la región del Río Negro y representantes de órganos gubernamentales municipales, estatales y federales discuten caminos para la institucionalización del Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro en el ámbito federal.

Las demarcaciones pendientes de Tierras Indígenas, la protección y la fiscalización de las ya existentes, atención a la salud, educación escolar, convivencia entre indios y militares, proyectos de alternativas económicas, de seguridad alimenticia y de comercio de productos con valor cultural y ambiental agregado. Estos fueron algunos de los asuntos abordados en el Primer Taller del Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro (PRDIS-RN) denominado Construyendo las Políticas Públicas por medio del Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro.

El taller, realizado entre 26 y 29/08, en la choza ubicada al lado de la sede de la Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro (FOIRN), en São Gabriel da Cachoeira, contó con cerca de 100 participantes entre representantes de órganos del gobierno federal, estatal, municipal y de comunidades indígenas de varias cuencas hidrográficas y subregiones como: Alto Río Negro/Xié, Medio Uaupés/Papuri, Bajo Uaupés/Tiquié, Içaná/Ayari, Bajo Río Negro y Iauareté. Vea la lista de participantes.

El objetivo fue obtener respuestas de los gobiernos municipal, estatal y federal integradas y en escala regional para las demandas indígenas. Organizada por la Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro (Foirn) y por el Instituto Socioambiental (ISA) con el apoyo del Programa Demostrativo de los Pueblos Indígenas (PDPI), con recursos del DFID, el taller fue coordinado por Edilson Melgueiro y Orlando de Oliveira de la Foirn, y por Beto Ricardo, del Programa Río Negro del ISA.

Asociados estratégicos en la construcción del PRDIS-RN, Foirn e ISA realizan trabajos conjuntos desde la conclusión, en 1997-1998, de la demarcación de las cinco tierras indígenas en la región del Medio y Alto Río Negro, llevando adelante varios proyectos. Técnicos del ISA, que trabajan en el Programa Río Negro y en el Programa Política y Derecho Socioambiental, en Brasilia, ayudaron también en la realización del evento, haciendo exposiciones demostrativas de sus trabajos y ayudando a coordinar la reunión.

Los participantes recibieron como material de apoyo un cuaderno con documentos referentes al PRDIS-RN, así como ejemplares del mapa-libro Pueblos Indígenas del Alto y Medio Río Negro; del mapa-folder Tierras Indígenas del Alto y Medio Río Negro; del libro Arte Baniwa; del número 7 del boletín de piscicultura Alto Tiquié; del Libro de alfabetización Baniwa Iemakaa y del libro de historias Tuyuka Kivi Wederira Tühoarira.

La idea de desarrollar el Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro, inicialmente consolidado en un documento enviado por la Foirn al equipo de transición del Gobierno Lula en noviembre de 2002, volvió a ser debatida en mayo de este año con representantes del gobierno de Amazonas.

El poder público municipal estuvo representado por la vice-alcalde Sulamita Barroso, del secretario de Educación Tadeo Coimbra y de los concejales Domingos Savio Camico Agudelos y Esaú Ambrosio. El gobierno del estado envió una comitiva integrada por el secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Virgilio Viana, su asesor Amilton Gadelha, exalcalde de São Gabriel da Cachoeira, por el secretario de la Producción, Agropecuaria, Pesca y Desarrollo Rural Integrado, Luiz Castro y el presidente de la Fundación Estatal de Política Indigenista (Fepi) del Amazonas, Bonifacio Baniwa.

Del gobierno federal participaron los representantes de siete ministerios (Desarrollo Agrario, Educación, Extraordinario de Seguridad Alimenticia y Combate al Hambre, Integración Nacional, Justicia, Medio Ambiente y Salud), del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República, de la Fundación Nacional del Indio (Funai), de la Fundación Nacional de Salud (Funasa), de la Empresa Brasileña

En el nivel nacional, en relación con las tierras indígenas hay diferencias políticas que impiden la conclusión del proceso de reconocimiento oficial y la provisión de mecanismos apropiados de gestión (“administrativa”, económica y de implementación de políticas) de territorios ya reconocidos oficialmente – en muchos casos, como en el Río Negro, de grandes extensiones, con población indígena mayoritaria regionalmente y organizada con ese fin.

En relación a la diversidad cultural, hay cuestiones relevantes sobre cómo los diferentes pueblos indígenas absorberán el impacto de la intensificación de las relaciones de contacto (incluso los que resultan del avance de las comunicaciones, de la televisión a la Internet) y proteger conocimientos tradicionales para intercambios más favorables con la sociedad nacional y global, en vez de la clásica apropiación “barata” por parte de otros de su fuerza de trabajo, de sus conocimientos, de sus votos, o directamente de los recursos naturales existentes en sus tierras.

Los conflictos sobre la demarcación de Tierras Indígenas extensas tienden a disminuir en un futuro próximo, pero la explotación de recursos naturales tiende a aumentar, en función de que el cerco colonial se cierra y de que las demandas indígenas por bienes de consumo son crecientes. Así, la cuestión del carácter sostenible del uso de los recursos naturales será cada vez más estratégica, inclusive desde el punto de vista político, es decir, de las posibles alianzas para sustentar territorios extensos. Y está la cuestión de la frontera y del aumento de la presencia militar como tendencia consistente en el futuro inmediato, con

---

de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables (Ibama), de la Policía Federal y del Ministerio Público Federal en el Estado de Amazonas. Los representantes del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República sugirieron llevar las propuestas del PRDIS-RN a la recién creada Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Crecen) del Consejo de Gobierno (Decreto n° 4.801, de 06/08/2003).

Durante la realización del Taller, otros encuentros también movilizaron la agenda indígena en São Gabriel da Cachoeira. Para el día 28 estaba prevista una Audiencia Pública destinada a evaluar la situación de la educación escolar indígena en el municipio, que acabó siendo incorporada a las actividades del Taller. El día 29, otra Audiencia Pública, relativa a la superposición física entre el Parque Nacional del Pico de la Belina y la Tierra Indígena Yanomami, tuvo lugar paralelamente con las discusiones en la choza de la Foirn. En esos dos días, además, la Escuela Aerotécnica Federal, vinculada a la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación promovió un seminario orientado a la discusión de la formación profesional en la región del Río Negro, que también se desarrolló paralelamente con los trabajos del Taller del PRDIS-RN.

Un conjunto de tareas fue aprobado al final del evento, para proseguir con las articulaciones destinadas a implementar el Programa Regional de Desarrollo Indígena Sostenible del Río Negro.

El Gabinete de Seguridad Institucional, interesado en profundizar el debate, dio continuidad a las conversaciones en Brasilia. El Gobierno de Amazonas dio señales de que podría destinar recursos presupuestarios del estado, este año y los siguientes, a favor de las iniciativas del PRDIS-RN. Para eso convocó a los dirigentes de la Foirn y del ISA a Manaus para discutir el asunto (fuente: ISA, 04/09/2003).

implicaciones obvias para pueblos que viven a los dos lados de la frontera y tierras indígenas – o áreas protegidas – contiguas. Una agenda positiva y participativa de “integración continental con intercambio cultural” – para el cual puede jugar un rol importante la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, por ejemplo – puede ser más que un lema, un proceso atenuante a mediano plazo de la tendencia de criminalización y guerra en la frontera Brasil-Colombia.

Teniendo en cuenta la concentración de la población indígena en ciertos lugares, que forman verdaderas ciudades, es necesario reflexionar sobre la forma de organización institucional brasileña que admite apenas una división administrativa de competencia y gestión basada en municipios, lo que no es adecuado para culturas indígenas diversas y mucho menos para la situación del Alto Río Negro, en que en un mismo local cohabitan varias culturas diferentes, con niveles y formas de representación diferentes.

Para que se ejerza la autonomía indígena es necesario también que el sistema de financiación de la agricultura llamado en el Brasil PRONAF (Plan Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) críe alternativas que excedan la financiación familiar para alcanzar otras formas colectivas, con procedimientos y criterios *sui generis* para atender las especificidades de las comunidades indígenas.

<fin>