

El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo*

RICARDO VERDUM**

Abstract

BRAZILIAN INDIGENISM IN TIMES OF MULTICULTURALISM. This article analyzes the changes that occurred within the political-administrative structures of the Brazilian State after the 1988 Federal Constitution, particularly in regards to the relation to the indigenous peoples, the limitations and obstacles to understand the multicultural nature of Brazilian society as well as the special rights guaranteed to these peoples. Lastly, an evaluation is carried out concerning the current reality and the future perspectives.

Key words: Brazil, multiculturalism, indigenism, neo-liberal social policy, Brazilian indigenous

Resumen

El artículo analiza los cambios en las estructuras político-administrativas del Estado brasileño después de la Constitución Federal de 1988, particularmente la relación con los pueblos indígenas, las limitaciones y obstáculos para comprender el carácter multicultural de la sociedad brasileña, y los derechos especiales garantizados a esos pueblos; por último, se efectúa una evaluación de la realidad actual y las perspectivas futuras.

Palabras clave: Brasil, multiculturalismo, indigenismo, política social neoliberal, indígenas, Brasil

Introducción

En las dos últimas décadas del siglo xx, en casi todos los países de América Latina, las comunidades indígenas formaron movimientos regionales o nacionales que han logrado un espacio importante en la esfera política. En los noventa, los movimientos indígenas lucharon para obtener su reconocimiento constitucional y, en los casos de Colombia, Ecuador y Venezuela, participaron con voz y voto en las Asambleas Constituyentes que les reconocieron una gran variedad de derechos. Donna Lee Van Cott (2000) denominó *constitucionalismo multicultural* a ese periodo de cambios y reformas constitucionales (véanse Van Cott, 2004 y Montejo, 2004). No obstante, 11 países (Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Guatemala y México) han reformado su Constitución nacional; y, en cuanto a Bolivia y Colombia, se instituyó el pluralismo legal, aunque todavía persisten restricciones respecto a sus derechos al territorio y al control de los recursos naturales, incluido el subsuelo. En realidad, lo que se verifica hoy es que esos cambios fueron y son limitados, puesto que se realizaron asegurando no colocar en riesgo los intereses de los poderes económicos y políticos dominantes en sus países. Entonces, pese a que en la retórica oficial se ha registrado una incorporación de elementos que dan a entender que las “diferencias culturales” son y deben ser valoradas y respetadas, y que la “diversidad” debe manifestarse abiertamente, en la práctica esa libertad concedida está acotada, pues no está permitido que los indígenas vayan más allá del proyecto cultural del capitalismo multicultural, so pena de ser acusados

* Artículo recibido el 08/05/07 y aceptado el 31/08/07.

** Asesor Senior para Política Indígena y Socioambiental en el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc), Brasilia. SCS-Quadra 08, bloco B-50, sala 433. Edifício Venâncio 2000, Brasília, DF-Brasil. Cep. 70333-970. verdum@inesc.org.br

de promover acciones “antidemocráticas” y “terroristas”. En Brasil hay varios casos de este tipo –sobre todo en la región Noreste, en la Amazonia y en la frontera con Paraguay–, donde en la actualidad se encuentran presos por estos y otros motivos más de 600 indígenas. De allí que, en este contexto adverso, la Asociación Brasileña de Antropología (ABA) y el Centro de Trabajo Indigenista (CTI) se hayan esforzado por llamar la atención y dar mayor visibilidad a este problema. Como ha quedado asentado en un informe del CTI:

De acuerdo con las fuentes oficiales consultadas, los estados de Mato Grosso do Sul, Robdonia y Roraima indican la urgencia de conocer la situación de los indígenas presos y la necesidad de obtener datos suficientes para la creación de un sistema de apoyo y de lucha a favor de emprender modificaciones del sistema penitenciario, así como también del proceso penal, en el sentido de que se respete todo lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas; y estos derechos deben de garantizarse para aquellos indígenas que están privados de su libertad.¹

Como puede constatar, en Brasil, al igual que en muchos otros países latinoamericanos, existe un proceso de criminalización de la protesta social, así como una violación de los derechos humanos y colectivos que les asisten a los pueblos indígenas, a pesar de que han pasado casi 20 años desde que en Brasil se aprobó la actual Constitución de la República Federal (1988), en la cual se incluyó un capítulo específico referente a los derechos de los pueblos indígenas (capítulo VIII. “De los Indios”). Empero, ninguno de los sucesivos gobiernos ha aceptado realizar las modificaciones necesarias en la estructura y en las prácticas político-gerenciales del aparato del Estado nacional para que respondan y garanticen el respeto al carácter multicultural de la sociedad brasileña reconocido en dicha ley. En el artículo 231, por ejemplo, el texto constitucional establece que “se reconoce a los indígenas su organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradiciones, así como sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. A la Unión compete demarcar y proteger las mismas, garantizando el respeto por todos sus bienes”. El mismo artículo también define como *tierras tradicionales* las habitadas por los pueblos indígenas “en carácter permanente, a las utilizadas para sus actividades productivas, y a las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar, así como

las necesarias para su reproducción física y cultural de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones”. Por otro lado, los procesos administrativos emprendidos para el reconocimiento de tierras y territorios indígenas por la Fundación Nacional del Indio (Funai), órgano responsable de esta tarea, se ven sometidos a presiones de diferentes actores que se oponen a su reconocimiento tanto en el ámbito local como en el regional, y de otros actores cuyos intereses económicos sobre las tierras indígenas y sus recursos imperan en diversas estructuras del Estado, pues están asentados en el interior del gobierno federal y en el Congreso Nacional Brasileño; de este modo, dentro de las propias estructuras gubernamentales existen voces que se oponen a reconocer los conceptos y prácticas territoriales indígenas, por lo que se esfuerzan para que no sean reconocidos o que lo sean lo menos posible al momento de definir el perímetro del territorio formalmente clasificado como *tierra indígena* en el Estado nacional brasileño.

Al proceso constitucional de los años 1986-1988 le siguió una etapa de efervescencia organizacional y entusiasmo por parte de los pueblos indígenas, con la asesoría y el apoyo financiero de la Iglesia católica, la cooperación internacional oficial (gubernamental y multilateral) y de entidades civiles (organizaciones no gubernamentales, ONG) nacionales e internacionales. La Constitución de 1988 abrió asimismo una nueva ventana de oportunidad al indigenismo brasileño, en el sentido de promover un giro a su política tradicional, para encaminar sus esfuerzos a renovarse en términos morfológicos y gerenciales. Por ejemplo, se amplió el acceso de los indígenas a los “servicios” prestados por el Estado, particularmente en lo relativo a las políticas sociales: salud, educación, asistencia social, etcétera. Con esta perspectiva fueron creados 34 distritos sanitarios indígenas, que cubren al conjunto de la población que vive en las tierras indígenas, y se construyó un sistema de educación escolar específico. Además se crearon una serie de carteras de financiamiento de proyectos de “apoyo a la gestión económica” de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas (véanse Albert, 1997, 1998 y 2001; Athias, 2002; Ricardo, 1996b, 2001 y 2006; Souza Lima y Barroso-Hoffmann, 2002).

Sin embargo, los indios aún son considerados por los sectores gubernamentales clave, como el Gabinete de Seguridad Institucional (gsi) de la Presidencia de la República, un tema de “seguridad” y un factor de riesgo

¹ Sobre la situación penitenciaria de indígenas en Brasil, véanse www.trabalhoindigenista.org.br/acoeseestrategicas_detentos.asp y www.abant.org.br/index.php?page=2.31 (consultadas el 10 de octubre de 2007).

para la integridad del territorio brasileño, en especial en la franja fronteriza de la Amazonia (véanse Gabinete de Segurança Institucional, 2004a, 2004b y 2004c; Ricardo, 1996a, 2001 y 2006).

Cuestiones estructurales y emergentes

En Brasil existen aproximadamente 220 pueblos indígenas con una diversidad lingüística que sobrepasa las 180 lenguas, clasificadas en 35 familias lingüísticas. Los territorios indígenas (reconocidos en la actualidad por el Estado brasileño) conforman cerca de 13 por ciento de la superficie de la nación, y albergan una población estimada en más de 460 mil personas, esto es, cerca de 0.2 por ciento del total del país.²

Aun cuando estos territorios indígenas son reconocidos formalmente por el Estado brasileño, en los sectores clave en la toma de decisiones del gobierno federal –como en el Congreso Nacional,³ en la Casa Civil de la Presidencia de la República, y en los ministerios de Minas, Energía y de Agricultura– persiste la noción de que constituyen reservas de recursos naturales que se incorporarán tarde o temprano para beneficiar a la economía nacional. La “reglamentación” sobre la explotación de los recursos energéticos minerales e hídricos allí disponibles ha constituido en los últimos diez años un tópico de permanente debate y disputa por parte del Poder Legislativo Federal; los gobiernos federal, estatal y municipal; el movimiento indígena organizado y sus aliados no indígenas; las compañías mineras y los grupos de mineros artesanales. Debe reconocerse también que no hay una postura única respecto a este delicado asunto en el interior del propio medio indígena (véanse Ricardo, 1996, 2001 y 2006; Ricardo y Rolla, 2005).

Existen distintas posiciones como el *etnodesarrollo* y el *desarrollo indígena sostenible*, que han llegado a tener en los últimos años un importante papel como instrumentos o mecanismos de articulación y de construcción de sentido para la acción de numerosas per-

sonas e instituciones (gubernamentales y no gubernamentales, indígenas y no indígenas, nacionales e internacionales), quienes, desde distintas perspectivas, han afirmado su interés por cambiar la situación de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria y pobreza en que se encuentran varias comunidades; en este sentido, apoyan procesos locales de asociación y organización para la producción mediante proyectos construidos y gestionados localmente. Cabe subrayar que la expresión etnodesarrollo se ha convertido en la actualidad en una suerte de objeto de *fetichización*, en particular por parte de los sectores gubernamentales que se ocupan de las políticas de “gestión de recursos naturales” y de la promoción del “desarrollo rural”. Sin embargo, a pesar de las tentativas para cambiar la naturaleza integracionista de la legislación y la relación establecida con los pueblos indígenas, en Brasil se encuentra todavía muy presente y activo el viejo “vicio tutelar” (véanse Gaiger, 1991 y Verdum, 2006b).

Hoy en día presenciamos en Brasil una discusión en torno a esta modalidad de indigenismo, el *indigenismo etnodesarrollista*, que es considerado la manifestación más avanzada del “colonialismo interno” que solamente es viable en estos tiempos de multiculturalismo, sin embargo, no se ha realizado hasta ahora un análisis riguroso y crítico sobre esta fase del indigenismo, condición necesaria para su deconstrucción tanto en el campo discursivo como en el político.⁴ De esta forma, se observa en la esfera gubernamental brasileña una praxis política conducida con un lenguaje técnico y económico despolitizado, encubierto por una retórica de defensa de la pluralidad sociocultural, la tolerancia y la inclusión de “los excluidos”, pero que avanza en el sentido inverso, es decir, mantenerlos bajo la condición de tutelados del Estado nacional, y se avanza en el proceso de integración de sus territorios y recursos naturales y culturales a los circuitos económicos de producción y comercio regionales, nacionales e internacionales, por medio de acciones que se detallarán más adelante. En síntesis, existe un débil desempeño del gobierno federal en lo que se refiere

² En el censo demográfico de 2000, realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 734 mil personas se autoidentificaron con la categoría de *indígena*.

³ Hoy bastante “conservador”, subordinando la definición y la aplicación de los derechos indígenas a los intereses políticos y económicos “nacionales”.

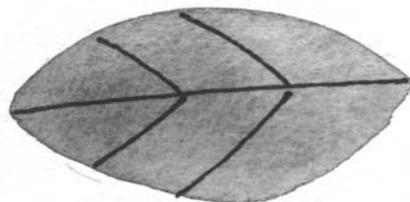
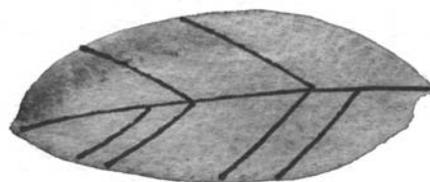
⁴ El concepto de etnodesarrollo emergió en la escena latinoamericana a principios de los años ochenta como una “modalidad alternativa de desarrollo”. Para su formulación contribuyeron personalidades del mundo indigenista y antropológico como Stefano Varese (Perú); Diego Iturralde (Ecuador); Enrique Valencia, Rodolfo Stavenhagen, Guillermo Bonfil Batalla y Salomón Nahmad (México); Darcy Ribeiro y Roberto Cardoso de Oliveira (Brasil); entre otros. Promover el etnodesarrollo implicaría, más allá del reconocimiento y de la garantía por el Estado de territorios adecuados, fortalecer la capacidad de decisión de las sociedades indígenas (no importa cómo se les entienda ni cómo se conciba “desarrollo”) e incluir la dimensión etnocultural en la planificación del desarrollo. Es así como Rodolfo Stavenhagen (1985) califica el etnodesarrollo como “una dimensión ignorada en el pensamiento desarrollista”. Véanse Souza Lima y Barroso-Hoffmann (2002), Verdum (2006a).

al reconocimiento y la regularización de los territorios indígenas, y la práctica paralización del trámite del Estatuto de los Pueblos Indígenas en el Congreso Nacional desde la última década. En contrasentido, es decir vulnerando los derechos de los pueblos indígenas, se encaminan diversas estrategias, como la reciente divulgación del Anteproyecto de la Ley de Minería en Tierras Indígenas, por medio de la cual el gobierno busca atender prioritariamente los intereses del sector de la minería nacional e internacional. En este rubro se encuentra el anuncio emitido en enero de 2007 sobre la puesta en marcha del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que incluye un conjunto de obras de infraestructura (represas, rodovías, hidrovías, etcétera) que están siendo criticadas con severidad por el movimiento indígena en Brasil, en particular de la Amazonia, como lo evidencia el siguiente testimonio:

“Não queremos um modelo de desenvolvimento que implique em miséria, destruição e morte para os nossos povos. Temos que defender os nossos territórios, que são espaço sagrado para a nossa sobrevivência. Não queremos que nossas gerações futuras fiquem sem território, sem identidade e cultura. Por isso somos contra empreendimentos hidrelétricos e obras de infra-estrutura que desrespeitam a nossa especificidade e que atingirão inclusive povos indígenas voluntariamente isolados. Temos direito a ser ouvidos, sobre o desenvolvimento que queremos para Amazônia, levando em consideração a nossa visão de mundo e o nosso modo de vida”, declaró el coordinador general de la Coordenação das Organizações da Amazônia Brasileira (Coiab), Jecinaldo Barbosa Cabral Saterê-Mawé, no III Fórum Permanente dos Povos Indígenas da Amazônia (Porto Velho, del 28 al 30 de noviembre de 2007).⁵

El anuncio del PAC 2007-2010 del gobierno federal brasileño generó una infinidad de debates y posiciones en favor y en contra, cuyas variaciones dependen de la perspectiva adoptada y de los intereses específicos de cada interlocutor. En el ámbito de las organizaciones y los movimientos que se congregan en el llamado campo socioambiental brasileño hubo consenso en oponerse a la iniciativa desarrollista, en especial sobre los posibles y previstos impactos ambientales y sociales provocados por las obras de infraestructura e

inversiones proyectadas para la expansión de la producción de los denominados agrocombustibles (etanol, incluso). El PAC tiene como objetivo formal “estimular la eficiencia productiva de los principales sectores de la economía, impulsar la modernización tecnológica, acelerar áreas en expansión y activar áreas deprimidas, aumentar la competitividad e integrar el Brasil con el Brasil, con sus vecinos y con el mundo”; pues planea ampliar y fortalecer la capacidad productiva nacional y viabilizar la circulación y el comercio en el país y en las naciones vecinas.



⁵ “No queremos un modelo de desarrollo que conlleve miseria, destrucción y muerte para nuestros pueblos. Tenemos que defender nuestros territorios, que son espacios sagrados para nuestro bien vivir. No queremos que las generaciones futuras queden sin territorio, sin identidad y cultura. Por eso nos oponemos a desarrollos hidroeléctricos y obras de infraestructura que no respetan nuestra especificidad y que alcanzarán inclusive a pueblos indígenas voluntariamente aislados. Tenemos derecho a ser escuchados sobre qué desarrollo queremos para la Amazonia, tomando en consideración nuestra visión del mundo y nuestro modo de vida”, declaró el coordinador general de la Coordinación de las Organizaciones de la Amazonia Brasileña (Coiab), Jecinaldo Barbosa Cabral Saterê-Mawé, en el III Forum Permanente de los Pueblos Indígenas de la Amazonia.

Sobre la modernización en la gestión del indigenismo

En lo que corresponde al debate sobre la modernización de la gestión de las políticas públicas, algunos conceptos como *democracia participativa* y *participación ciudadana* han asumido un destacado papel. En la década de 1990 se produjo una relativa flexibilización en la gestión de la política indigenista gubernamental. En este contexto, en el ámbito federal, a partir de la publicación de los decretos 23, 24, 25 y 26, del 4 de febrero de 1991, algunas competencias de la Fundación Nacional del Indio –que a finales de los ochenta era el único órgano centralizador de las diferentes acciones y responsable de la tutela, asistencia y protección de las comunidades locales y pueblos indígenas– fueron delegadas a los ministerios de la Salud, del Medio Ambiente, de la Agricultura y de la Educación. Este proceso de *descentralización* continuó durante los 15 años siguientes, y, en la actualidad, más de 15 ministerios desarrollan acciones junto con los pueblos indígenas. Ahora bien, este proceso de *modernización* ha generado algunos cambios positivos con relación al modelo anterior, que arrastraba ya una crisis de legitimidad frente al ascendente movimiento indígena organizado en Brasil (véanse Barroso-Hoffmann *et al.*, 2004; Ricardo, 1996b, 2000 y 2006; Souza Lima y Barroso-Hoffmann, 2002; Verdum, 2003, 2005a y 2005b).

No obstante, esta reforma política y administrativa es, a nuestro entender, *incompleta*, aunque reconocemos que incorporó un componente innovador con relación a los modelos anteriores de gestión pública, al posibilitar la creación de comisiones y consejos consultivos y deliberativos para la implementación de las políticas sectoriales en distintos órganos federales en donde las comunidades locales, entidades indígenas y ONG no indígenas conquistaron asiento, voz y, en ciertos casos, poder de decisión en la construcción de dichas políticas. En varias ocasiones, las organizaciones indígenas de segundo y tercer nivel, y algunas entidades indigenistas no gubernamentales se volvieron propositivas y gestoras de acciones locales de mejoramiento de las condiciones del medio ambiente, de salud, educación y capacitación, en la producción y en la generación de rentas. Naturalmente, estos “procesos participativos” no han estado libres de conflictos y disputas tanto entre actores gubernamentales como entre éstos y otros actores no gubernamentales indígenas y no indígenas.

A pesar de los cambios discursivos (morfológicos) y gerenciales en el modo de tratar la “cuestión indígena” por parte del Estado, no ha podido superar la perspectiva integracionista (cultural, política, económica e

ideológica) que históricamente caracterizó las iniciativas indigenistas en Brasil. Se puede ver la misma incapacidad en torno a la baja articulación e integración entre las políticas sectoriales y las resistencias y conflictos ocurridos en el interior del aparato estatal durante los últimos 15 años. Por ejemplo, a lo largo de los noventa se observó dentro del aparato administrativo del Estado una lucha feroz entre la Fundación Nacional del Indio y la Fundación Nacional de Salud (Funasa) respecto a los medios financieros destinados a la “atención de la salud indígena”. Este tipo de contiendas continuó hasta 1999, cuando se creó bajo el Sistema Único de Salud (SUS) un subsistema destinado a atender a las poblaciones indígenas, estructurado en 34 distritos sanitarios y especiales indígenas. Este hecho se consideró en su momento como un avance en el sentido de incorporar a pueblos indígenas en la construcción de una “democracia participativa” en Brasil, y se tradujo en la formación de consejos paritarios en los diferentes niveles de complejidad del subsistema (nacional, distrital y local). Hoy este proyecto participativo es percibido con decreciente euforia en relación con la arquitectura de gestión y la participación entonces creada, porque en la práctica significó una pérdida de autonomía de gestión y la subordinación de los distritos sanitarios y especiales indígenas a las coordinaciones estatales de la Funasa. Por desgracia, el efectivo protagonismo indígena pregonado en la definición para el control social de las políticas sectoriales e intersectoriales, y que fue anunciado como un objetivo por alcanzar, sigue siendo en la actualidad un ideal lejano.

La primera tentativa político-administrativa para articular acciones sectoriales en el ámbito del gobierno federal ocurrió en 1999 con la implantación de una metodología de planificación plurianual basada en la noción de programa, concretándose en el Plan Plurianual (PPA). Las acciones hasta entonces dispersas en diferentes ministerios sin conexión formal se agruparon en el PPA 2000/2003 en dos grandes programas orientados por objetivos y metas específicas: el Programa Etnodesarrollo de Sociedades Indígenas y el Programa Territorio y Culturas Indígenas. No obstante las “buenas intenciones” que orientaron a los planificadores gubernamentales, dicha iniciativa no logró limar, ni mucho menos superar en la práctica, la fragmentada situación ni los conflictos de interés y de concepciones en el interior del aparato indigenista gubernamental (véase Barroso-Hoffmann *et al.*, 2004).

Durante el primer mandato del presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) se mantuvo el concepto de etnodesarrollo como una palabra-eje de la política indigenista del gobierno federal y, en consecuencia, se esbozaron acciones específicas que apuntaban hacia

la creación de una política pública de promoción del “desarrollo etnosostenible de los pueblos indígenas”. En este escenario, el 16 de enero de 2004, con la Ley 10.837, la Presidencia de la República sancionó el presupuesto federal para 2004. Como aconteció con el PPA 2000/2003, las acciones del gobierno federal para los pueblos indígenas en el PPA 2004/2007 se concentraron en dos programas: el denominado Identidad Étnica y Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas, con el ambicioso objetivo de “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los indios y la preservación del patrimonio cultural de las sociedades indígenas”; mientras que el segundo, Protección de Tierras Indígenas, Gestión Territorial y Etnodesarrollo, tuvo el no menos ambicioso fin de “garantizar y proteger la integridad del patrimonio territorial y ambiental de las sociedades indígenas”. Junto a estos dos programas, que totalizan 41 acciones, existen otras iniciativas más: la denominada Apoyo a Acciones Socioambientales en Tierras Indígenas en la Cuenca del Alto Paraguay; el programa Desarrollo Sostenible del Pantanal, bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente; y la Ampliación de Acciones de Saneamiento Básico en Aldeas Indígenas, en el marco del programa de Saneamiento Rural, a cargo del Ministerio de la Salud.

En comparación con el PPA 2000/2003 se observa que, además de reformular los nombres de los dos programas específicos, en el PPA 2004/2007 se redistribuyeron ciertas acciones y se crearon otras. En el programa Identidad Étnica, por ejemplo, se han concentrado acciones de educación escolar, promoción de la salud y seguridad alimentaria indígena, saneamiento, asistencia técnica, capacitación en actividades productivas, defensa de derechos de investigación y conservación de acervo documental, asistencia y capacitación general –incluso del personal técnico de la Funai y de la Funasa-. Mientras que en el programa Protección de Tierras Indígenas figuran las acciones relacionadas con el reconocimiento y la garantía de las tierras indígenas, así como con las destinadas a la “gestión sostenible” de sus territorios y de los recursos naturales allí existentes.

No obstante los innumerables intentos emprendidos por los últimos tres gobiernos federales, el establecimiento de una política indigenista intersectorial es un reto pendiente. En mayo de 1994 con el Decreto 1.141, y en abril de 2001 con el Decreto 3.799, el gobierno federal creó “comisiones intersectoriales” sin la participación indígena; sólo se incorporó a representantes de órganos gubernamentales y de instituciones calificadas como “entidades con notorio conocimiento de la realidad indígena”.

Entre diciembre de 2003 y abril de 2004, durante el gobierno del presidente Lula da Silva, se crearon dos grupos de trabajo en política indígena: uno en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia, que incorporó a representantes indígenas y gubernamentales, pero que no llegó a funcionar efectivamente; y otro bajo la coordinación del Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) de la Presidencia de la República.⁶ Este último tenía como propósito elaborar una nueva política indigenista y presentarla a la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional; pero, como había ocurrido anteriormente en las comisiones, no se consideró la participación de representantes de organizaciones y movimientos sociales indígenas, y se terminó encuadrando las demandas indígenas por derechos y por una nueva ciudadanía como cuestiones de *seguridad institucional y territorial*.

Por fin, en noviembre de 2004, mediante el decreto que dio origen al Reglamento [Portaría] Interministerial, se creó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) de Política Indigenista con la finalidad de “definir, después de escuchar a las entidades representativas de los Pueblos Indígenas, las acciones prioritarias para la ejecución de la política gubernamental en el área y monitorear su implementación”.

De acuerdo con el texto del Reglamento, el GTI tendría como objetivos generales promover la articulación de las políticas gubernamentales destinadas a las poblaciones indígenas brasileñas e incorporar la participación de esas poblaciones en la ejecución de las políticas públicas dirigidas a ellas. Hasta el 22 de agosto de 2005 el GTI, coordinado por la presidencia de la Funai, sólo había llevado a cabo dos reuniones de trabajo: la primera para elaborar un diagnóstico de las políticas públicas y formular las directrices para una “nueva política indigenista”; la segunda con objeto de discutir la forma actual y los cambios indispensables en el manejo y en la vinculación de las acciones por ministerios y por otros órganos.

Una tercera reunión tuvo lugar el 22 de agosto –registrada sólo después de más de un mes de presiones sobre los representantes gubernamentales–, en donde se entregó oficialmente la propuesta para crear el Consejo Nacional de Política Indigenista (CNPI). La presión fue ejercida por la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña; la Articulación de los Pueblos Indígenas del Noreste, Minas Gerais y Espíritu Santo; la Federación de las Organizaciones del Alto Río Negro; el Consejo Indígena de Roraima; y entidades no indígenas como el Instituto Socioambiental, el Instituto de Estudios Socioeconómicos, el Consejo

⁶ Con la Portaria [Reglamento] 15 CH/GSI, del 11 de mayo de 2004.

Indigenista Misionario, el Centro de Trabajo Indigenista, la Comisión Pro-Yanomami y la Asociación Brasileña de Antropología, que integran en conjunto el Foro de Defensa de los Derechos Indígenas (FDDI). Diecisiete representantes de organizaciones indígenas, junto con las entidades indigenistas del FDDI, fueron invitados a evaluar la política indigenista y su propuesta de tener en el CNPI el órgano máximo de deliberación para la política indigenista y sus directrices. Finalmente, el 22 de marzo de 2006, el presidente de la República firmó el Decreto que creó una Comisión Nacional de Política Indigenista, instalada en abril de 2007.⁷

En su reporte final, el GTI considera el etnodesarrollo como la estrategia adecuada para “garantizar una actuación articulada de los órganos” y una mejor eficacia en la formulación y ejecución del Programa de Etnodesarrollo para los Pueblos Indígenas, que se pretendía incluir en el PPA 2008/2011 del gobierno federal.

Lo que llama la atención en la retórica del etnodesarrollo allí firmada es la centralidad de la dimensión productiva y económica bajo su ámbito. En Brasil, el *proteccionismo* y el *asistencialismo* indigenista, asociados con incentivos para el uso económico de los territorios indígenas y sus recursos disponibles (naturales y culturales), configuran –como también lo reconocieron Gagliardi (1989) y Souza Lima (1995)– el marco del sistema tutelar de indigenismo implantado bajo la batuta del Estado brasileño. Ahora bien, a los *puestos indígenas* –de las oficinas administrativas de la Funai– se les asignó la función de unidad localmente responsable de las relaciones con la población y de la gestión económica del llamado patrimonio indígena. Una de las nuevas atribuciones del indigenismo brasileño fue involucrar a las familias indígenas en actividades que les permitieran algún tipo de renta –por ejemplo la extracción maderera, la plantación y las actividades pecuarias, entre otras–, lo cual fue considerado una acción *educacional*, al igual que un medio para hacer viable la sostenibilidad económica de las unidades y, sobre todo, del aparato político-administrativo de “protección” de los indígenas. Roberto Cardoso de Oliveira, quien acompañó de cerca y analizó este proceso a lo largo del periodo 1950-1970, advirtió⁸ que durante los años del Sistema de Protección para el Indígena (SPI)⁹ tuvo lugar una forma de “diezmo”, es decir un “pago” porcentual sobre la renta generada en tierras indígenas por la “protección indígena” del que se apropiaba la institución indigenista. Pasados casi 40 años

desde la creación de la Funai, el Estado nacional continúa cobrando esa tasa administrativa a los pueblos indígenas, quienes no tienen ningún control sobre el destino de tal contribución.

El presupuesto indigenista del gobierno federal

Al sistematizar la información en cuanto al desempeño presupuestario del gobierno federal en los programas y acciones en el periodo 2000-2005 (véase tabla 1), que incluye los tres últimos años del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso y los tres primeros del de Lula da Silva, se muestra un relativo aumento de la inversión de la administración pública estatal dirigida a los pueblos indígenas. Se trata de un crecimiento relativo porque de manera paralela al incremento de la inversión se produjo una disminución de los recursos financieros destinados a áreas estratégicas para la sostenibilidad social y económica de esos pueblos en áreas vitales, como son la regularización y la protección de sus territorios. Hubo también una sensible reducción en las inversiones y en el ritmo de los trabajos, que sin duda se relaciona con los compromisos del gobierno federal hacia los llamados sectores estratégicos para generar superávit primarios –en especial inversiones de capital en agronegocios–, para desacelerar y hasta llegar a paralizar la demarcación de las tierras indígenas.

Durante el periodo 2000-2005, el punto más elevado de inversiones fue alcanzado en 2001, cuando se gastaron 33 302 millones de dólares. Posteriormente, las inversiones bajaron a 26 449 millones de dólares en 2002, 25 314 en 2003, 23 745 en 2004 y 21 079 en 2005. En el presupuesto de 2006 se conservó la tendencia descendente, pues se previeron 20 873 millones de dólares para el mismo conjunto de acciones. Para tornar comparables los números de los gastos anuales del gobierno federal, realizamos su corrección multiplicando las cuantías nominales anuales por el respectivo índice de precios al consumidor (IPCA/IBGE), tomando como base el mes de febrero de 2006. Esa operación nos permitió verificar que, si desde el punto de vista nominal hubo un incremento del gasto de 2002 a 2003 (de 95 141 millones de dólares a 104 770), desde el punto de vista real hubo, al contrario, una disminución del gasto indigenista gubernamental: en

⁷ Para el reporte final del GTI, véase Presidência da República (2005).

⁸ Comunicación personal con el doctor Cardoso de Oliveira.

⁹ Organismo previo a la Funai y que era el responsable de implementar la política indigenista del Estado brasileño.

Tabla 1
Ministerios estatales y gastos dirigidos a la política indigenista
(USD - valores deflactados)

Ministerio/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
• Ministerio de la Salud	44 940 905	71 722 786	83 069 779	79 794 859	108 266 823	126 509 930	514 305 082
• Ministerio de la Justicia	25 954 570	51 147 225	44 262 981	41 889 393	41 872 404	41 742 135	246 868 708
• Ministerio del Medio Ambiente	216 865	1 458 863	726 164	1 251 097	844 725	500 212	4 997 926
• Ministerio de la Integración	278 929	128 359	0	0	0	0	407 288
• Ministerio de la Educación	309 695	213 984	174 262	187 189	1 043 485	1 454 598	3 383 213
• Ministerio del Desarrollo Agrario	0	0	0	0	809 322	745 433	1 554 755
• Ministerio de la Agricultura y Abastecimiento	102 273	161 825	25 485	0	0	0	289 583
• Ministerio de los Deportes	0	0	0	0	0	409 351	409 351
Total	71 803 237	124 833 042	128 258 671	123 122 538	152 836 759	171 361 659	772 215 906

2002, el gasto totaliza 128 258 millones de dólares y, para 2003, 123 122 millones –una disminución real de 5 136 millones de dólares.¹⁰

El esfuerzo de hacer comparables los gastos año tras año también nos ha permitido comprobar que entre 2000 y 2005 se gastó en las 73 acciones sectoriales indigenistas (prestar asistencia médica, realizar el censo indígena, apoyar proyectos de producción agrícola, entre otras), distribuidas en seis programas, un monto cercano a los 772.2 millones de dólares. De este total invertido, llama la atención el predominio de gastos en acciones de prevención, control y recuperación de la salud indígena, responsabilidad de la Funasa, que ascendieron a 514.3 millones de dólares. En la tabla 1 se muestran los gastos de ocho ministerios entre 2000 y 2006 con acciones discriminadas como específicas para indígenas en los planes plurianuales.

Si se consideran las constantes entradas por la fuerza y asaltos en las oficinas centrales de la Funasa por parte de las/los indígenas, así como las frecuentes denuncias sobre el uso político del aparato administrativo y un sinnúmero de casos de desvío de recursos, a los que se suman los paros de funcionarios y los problemas de relación entre técnicos contratados e indígenas, esto tiene consecuencias profundamente negativas en las poblaciones indígenas que los programas indigenistas deberían beneficiar. En este contexto, es entendible el agravamiento de los problemas de salud que se presentan entre las etnias como la guaraní, los xavante y los yanomami. Por tanto, es urgente evaluar el destino y el uso de los recursos financieros que están designados dentro del presupuesto federal para este fin, pues el aumento de los presupuestos, en este

caso los asignados al rubro salud, no se está traduciendo en beneficios ni resuelve problemas, sino más bien en ocasiones agudiza las dificultades de sus beneficiarios (véase Verdum, 2006c).

De 2000 a 2005, el aparato institucional indigenista avanzó hacia un sistema en el que se combina una relativa *transversalización* de la acción indigenista con una acentuada *sectorialización*, o sea, que al mismo tiempo en varios órganos gubernamentales se incluyen acciones para atender las demandas indígenas, y con mucha frecuencia se produce un difícil diálogo entre los prestadores de servicios. Al contrario de lo que se esperaba al poner en marcha estas políticas (se suponía que se generaría una *democratización* y un *empoderamiento* indígena en la gestión de las políticas y acciones), vemos una escena caracterizada por la fragmentación y la falta de coordinación, circunstancia que empeora por los reiterados conflictos intersectoriales dentro del gobierno, con visibles efectos negativos en materia de cumplimiento y respeto a los derechos indígenas. Asimismo, se ha constatado el reducido alcance que han tenido las políticas de participación entre los pueblos indígenas.

Ahora bien, además de los ministerios señalados en la tabla 1, identificamos otros 10 que en el periodo 2000-2005 incluyeron a los indígenas (individual y colectivamente) como potenciales beneficiarios de sus acciones: Cultura (MinC), Ciudades (MCidades), Integración Nacional (MIN), Defensa (MD), Trabajo y Empleo (MTE), Ciencia y Tecnología (MCT), Relaciones Exteriores (MRE), Minas y Energía (MME), Previsión Social (MPS), Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en conjunto con las Secretarías Especiales para la Promoción

¹⁰ Índices de deflación utilizados: 1.562002691 (año 2000); 1.461996857 (año 2001); 1.348081735 (año 2002); 1.175158156 (año 2003); 1.102428882 (año 2004); y 1.031565131 (año 2005).

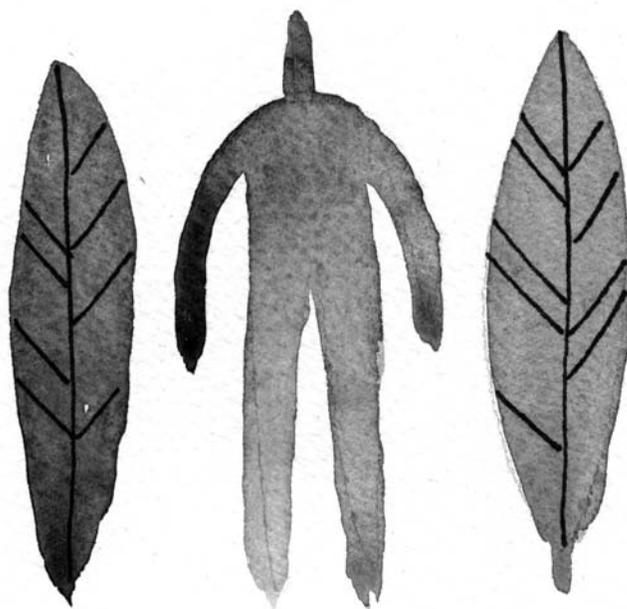
de la Igualdad Racial (SEPPIR), Derechos Humanos (SEDH), Acuicultura y Pesca (SEAP) y Políticas para las Mujeres (SEPM).

En cuanto a las acciones relacionadas con la gestión ambiental y la biodiversidad en los territorios indígenas, se gastaron entre 2000 y 2005 alrededor de 7 394 millones de dólares, incluyendo 3 252 aportados por la Funai y 4 142 por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Para 2006, se autorizó un presupuesto inicial de 520.8 millones de dólares para la Funai y 1 838 para el MMA. La Funai concentró sus recursos en acciones de conservación y recuperación de la biodiversidad y en estudios de impacto ambiental, de alcance nacional. En tanto, el MMA dirigió mayoritariamente sus gastos a la región amazónica, en detrimento de las tierras indígenas localizadas en otras zonas del país, que concentran a su vez una cantidad superior de casos de degradación natural y de demandas de capacitación, de asesoría técnica y de apoyo a la recuperación ambiental, por ejemplo los indígenas de las regiones de Mata Atlántica (de manera señalada en la zona litoral del país), del semiárido nordestino (bioma Caatinga) y del área de Cerrados (en la región centro-oeste, en la frontera con Bolivia y Paraguay).

En 2006 prosigue el aumento de los recursos financieros para acciones indigenistas aprobados por el gobierno federal: mientras que 2005 terminó con un gasto total de 171 361 millones de dólares, 2006 inició con un presupuesto total autorizado de 187 934 millones de dólares. Las acciones de atención a la salud indígena contaron en 2006 con un aumento presupuestario de 11 por ciento en relación con los gastos de 2005. Igual ocurrió con el área de saneamiento, a la que se destinó un presupuesto 50 por ciento superior al total invertido por el gobierno federal en 2005.

Una tendencia semejante se verificó en acciones de educación escolar indígena por parte del Ministerio de la Educación (cerca de 90 por ciento) y en las acciones de gestión ambiental del Ministerio del Medio Ambiente (367 por ciento). Sin embargo, como lo denunciábamos en su momento, esa situación no se repite en el caso de la protección de las tierras indígenas, que siguió contando con presupuestos y gastos decrecientes en los últimos seis años a pesar de su importancia para el futuro de los pueblos indios.

Lo que se ha observado en Brasil en el transcurso del tiempo es el esfuerzo por parte del Estado nacional, con o sin la colaboración de agencias internacionales de cooperación técnica y financiera, ONG o Iglesias, por crear consejos y comisiones (consultivos, deliberativos, técnicos, de gestión compartida, entre otros adjetivos) que invitan a “representantes indígenas” a participar y a posicionarse en temas de alta complejidad, a



tratar cuestiones que muy poco contribuyen a la creación de una efectiva *ciudadanía indígena*. En este sentido, la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB), entidad indígena de representación política fundada en 1989 y con oficina central en Manaus (Amazonas), tiene hoy representantes en por lo menos 27 comisiones y consejos gubernamentales federales y estatales. Por desgracia, carecemos de datos analíticos que nos permitan ver sus alcances en la toma de decisiones en las instituciones, en la planeación de las acciones de gobierno y, sobre todo, en los pueblos indígenas, ya que la faceta participativa del indigenismo etnodesarrollista es una dimensión a la que no se ha destinado una debida atención en Brasil.

Intencionalmente o no, la metodología de gestión de la política y las acciones implementadas por el gobierno junto con los indígenas han contribuido a generar o a profundizar cambios en las formas de organización social y política de las comunidades indígenas. Se demanda de ellas –y en ocasiones se otorgan incentivos financieros con este fin– que se organicen de una manera particular, que formen asociaciones con registro oficial, que desarrollen capacidades para la gestión de recursos financieros y para “movilizar el capital social” necesario en los “proyectos de desarrollo sostenible”. Sólo en ciertos casos se advierte una movilidad social de *liderazgos indígenas*, que se incorporan a estructuras estatales como empleados o consultores y se enredan en procesos y procedimientos burocráticos, con bajísimo poder y autonomía para tomar decisiones.

La seguridad alimentaria como prioridad de la inclusión social

La III Conferencia Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas se efectuó en la ciudad de Luziânia (en Goiás, Brasil), del 14 al 18 de mayo de 2001. Allí se concluyó que, en medio del incremento demográfico de los pueblos indígenas, las transformaciones generadas por un continuo proceso de reducción territorial y degradación ambiental son uno de los principales retos por enfrentar de inmediato –por parte del gobierno y de las organizaciones indígenas e indigenistas no gubernamentales–, además de ser necesaria la formulación y la ejecución de una política que garantice la seguridad alimentaria indígena, el desarrollo sostenible y la recuperación del medio ambiente en los territorios indígenas. Se sugirió asimismo que el órgano gestor de la política de promoción de salud indígena, el Ministerio de la Salud, estableciera mecanismos institucionales de articulación junto con otros órganos del gobierno federal, en especial con los ministerios de Agricultura, del Desarrollo Agrario, del Medio Ambiente, y la Funai. Esta orientación partía de la premisa de que los problemas de salud entre los pueblos indígenas tienen una relación íntima con un conjunto de elementos más allá del sector salud, que estaría contribuyendo a una mala calidad de salud de los pueblos indígenas. Se reconoció que ésta se debía a factores como las dificultades de demarcación y regularización de los territorios; la demora en la retirada de los ocupantes no indígenas de esos territorios; la degradación ambiental promovida en el interior y alrededor de ellos, derivada de la explotación predatoria impulsada por no indígenas; la poca disponibilidad de alimentos suficientes para el conjunto de la población en *tierra indígena*¹¹ o en el mismo *aldeamento indígena* (relativo a comunidad local); el tipo de relación establecida con la sociedad cercana; la localización geográfica; las formas de producción y autosostenibilidad indígena; el acceso a los servicios de salud y educación escolarizada; y algunos factores más.

A seis años de este diagnóstico se puede señalar que la expansión de la economía de mercado, la situación posdemarcatoria se torna aún más crítica, pues no se han creado las condiciones que aseguren la sostenibilidad de las tierras demarcadas y la subsistencia –incluso alimentaria– de las comunidades indígenas

en sus territorios, por lo que rápidamente puede cuestionarse la acción gubernamental.

A pesar de estas dificultades es posible afirmar que las experiencias de los últimos años en Brasil revelan que la demarcación de tierras indígenas representa apenas el primer paso, aunque decisivo, para la autosostenibilidad y el desarrollo. Por otro lado, la demarcación física y su regularización no garantizan automáticamente la seguridad de los territorios indígenas. Como se comprobó en el estudio coordinado por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) en 1994-1995 sobre la seguridad alimentaria entre indígenas, de los 198 territorios indígenas con problemas de sostenibilidad alimentaria y hambre 102 estaban regularizados, 15 homologados, 30 delimitados y 25 identificados. De un total de 311 mil personas, cerca de 106 mil vivían en situación de carencia e inseguridad alimentaria (véase Verdum, 1994 y 1995).

Con este panorama desalentador, a partir de 2001 el tema de la seguridad alimentaria y nutricional pasó a tener una agenda de trabajo específica en las reuniones de la Comisión Intersectorial de Salud del Indio (CISI), órgano asesor del Consejo Nacional de Salud (Ministerio de la Salud). Así, en la reunión de la CISI del 5 de julio de 2002, se solicitó a la Coordinación General de la Política de Alimentación y Nutrición del Ministerio de la Salud (CGPAN) y al Departamento de Salud del Indio (Desai) de la Funasa la elaboración de una propuesta de adaptación del Programa Beca-Alimentación para los pueblos indígenas.¹² Posteriormente, el 23 y 24 de septiembre se llegó a la conclusión de que era necesario efectuar una reunión con las principales organizaciones indígenas, en donde las instituciones gubernamentales presentaran su disponibilidad de recursos técnicos, financieros y logísticos, y su disposición para apoyar la preparación de una propuesta de política de autosostenibilidad y desarrollo indígena.

La reunión se llevó a cabo el 29 de octubre en el Ministerio de la Salud. Los participantes acordaron realizar un seminario de alcance nacional intitulado Propuesta de política pública de autosostenibilidad alimentaria y etnodesarrollo de los pueblos indígenas, el cual tuvo lugar en Brasilia los días 7 y 8 de noviembre, y donde se aprobó impartir talleres regionales de consulta y buscar subsidios para la “propuesta de política”. La responsabilidad ejecutiva de la organización y la realización de los talleres estuvo a cargo de un grupo formado por técnicos de los ministerios involucrados

¹¹ La categoría *tierra indígena* no corresponde a una descripción sociológica sino más bien a una categoría jurídico-administrativa definida por la Ley 6.001, del 10 de diciembre de 1973, conocida como el Estatuto del Indio.

¹² Creado por medio de la Portaria [Reglamento] MS 2.405, del 27 de diciembre de 2002 (publicada en el DOU el 30 de diciembre de 2002).

y representantes indígenas, y correspondieron a la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio del Desarrollo Agrario (SAF-MDA) los roles de articulación y financiamiento.¹³

El primer taller se impartió en la ciudad de Palmas (Tocantins, Brasil), del 3 al 6 de diciembre de 2002, y se ubicó en el marco de las discusiones nacionales más generales sobre la necesidad de construir políticas para combatir el hambre y la pobreza rural. Esta consulta tuvo continuidad a lo largo de 2003, sumando 17 encuentros regionales entre diciembre de 2002 y octubre de 2003. Se movilizó un número aproximado de 680 líderes indígenas, pertenecientes a 175 pueblos y nacionalidades, de prácticamente todas las regiones de Brasil. Estos talleres, además de fomentar una discusión para la comprensión local de nociones como desarrollo sostenible, etnodesarrollo y seguridad alimentaria, permitieron, entre otras cosas, identificar y discutir algunos de los principales temas y desafíos que perciben y enfrentan las comunidades indígenas, y que comunidades y organizaciones indígenas presentaran sugerencias sobre temas que les preocupan, siendo los más relevantes el reconocimiento y la garantía de sus territorios; la protección, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales; la autosostenibilidad y renta de las actividades productivas; el rol de la asesoría técnica en el fortalecimiento de capacitaciones locales; la situación alimentaria y nutricional en tierras indígenas y sus alternativas; las condiciones de la salud indígena y los servicios en torno a ella; la política de educación indígena y su implementación en los distintos niveles de formación; y la necesidad de mayor participación y control social indígena en las políticas públicas que les corresponden.

En 2003 inició actividades el grupo interinstitucional responsable de las consultas regionales, cuyo resultado fue presentar la única iniciativa en materia de autosostenibilidad alimentaria y etnodesarrollo articulada en el nivel federal. Su objetivo fue desarrollar una propuesta de política pública de seguridad alimentaria asociada a la noción de etnodesarrollo indígena. A partir de ella, se planificaron y elaboraron acciones específicas en los ministerios del Desarrollo Social, del Medio Ambiente, del Desarrollo Agrario, y en otros ministerios y órganos vinculados.

A partir de 2003, los términos seguridad alimentaria y etnodesarrollo pasaron a ocupar un lugar destacado en el discurso de los gestores y técnicos gubernamentales, que asumieron o permanecieron en los cargos de órganos gubernamentales federales responsables de las políticas sectoriales para los pueblos y nacionalidades indígenas. El Ministerio del Desarrollo Agrario, que encabezó la organización y brindó los recursos económicos para llevar a cabo los 17 encuentros regionales realizados entre 2002 y 2003, asumió la articulación junto a los otros ministerios de la discusión sobre las posibilidades para crear una “política gubernamental de etnodesarrollo” orientada a promover la “sostenibilidad alimentaria” y a combatir la pobreza en los territorios indígenas (véase Verдум, 2005b).

Como extensión del proceso iniciado en 2002 con los encuentros de consultas regionales y la amplia discusión provocada dentro y fuera del gobierno federal sobre la necesidad de construir las condiciones para una nueva política de desarrollo que atendiera las especificidades socioculturales de los pueblos y nacionalidades indígenas, en 2004 surgió en el Ministerio del Medio Ambiente la llamada Cartera de Proyectos Fome Zero [Hambre Cero] y Desarrollo Sostenible en Comunidades Indígenas. Con recursos iniciales que sumaron los 3.4 millones de dólares,¹⁴ proporcionados por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, la Cartera Indígena busca fomentar y apoyar “proyectos de seguridad alimentaria localmente creados y manejados”.

En el ámbito del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, el órgano colegiado integrante del Ministerio del Desarrollo Agrario, cuyo objetivo era plantear directrices para la formulación y la implementación de políticas públicas, se creó en junio de 2004 el Comité de Promoción de Igualdad de Género, Raza y Etnia, a quien se confió la responsabilidad de proponer acciones para una “política pública de etnodesarrollo para los pueblos indígenas”. En el entorno del Secretariado de Agricultura Familiar en el MDA, el Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER) expidió en el primer semestre de 2004 un oficio destinado a apoyar “proyectos de capacitación de agricultores familiares y técnicos en el contexto de la promoción del desarrollo rural local sostenible”, entendiendo al etnodesarrollo como una de las vías de promoción

¹³ La comisión se conformó inicialmente por representantes de la Coiab, la Pastoral de la Niñez y técnicos de los siguientes órganos públicos: Ministerio del Desarrollo Agrario, Secretaría de Agricultura Familiar (SAF-MDA); Fundación Nacional del Indio (Funai/MJ); Departamento de Salud Indígena (Desai/Funasa); Coordinación General de Política de Alimentación y Nutrición del Ministerio de la Salud (CGPAN/MS); Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa); Subprograma Proyectos Demostrativos (PDA) del Ministerio del Medio Ambiente; y Coordinación General de Apoyo a Escuelas Indígenas del Ministerio de la Educación (CGAEI/Mec).

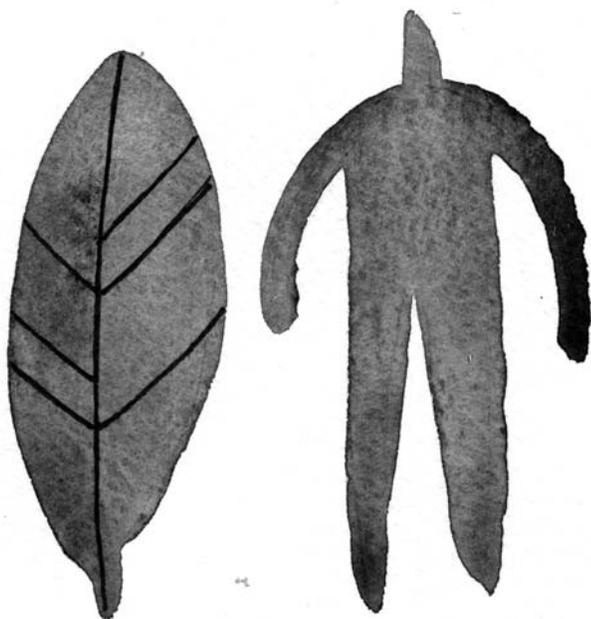
¹⁴ 1 BRL (real brasileño) = 0.496032 USD (dólar estadounidense).

del “desarrollo”, definido como una “política de desarrollo que valoriza experiencias históricas y culturales, recursos naturales, respetando valores y aspiraciones para potenciar la capacidad autónoma de las poblaciones étnicamente diferenciadas”. El etnodesarrollo surge también como uno de los 11 ejes temáticos de la política de fomento y apoyo al “etnodesarrollo en comunidades indígenas y quilombolas” [descendientes de esclavos negros], con el objetivo de “estimular el desarrollo etnosostenible de poblaciones indígenas y quilombolas,¹⁵ por medio de actividades educativas que promuevan el apoyo y la producción diversificada, su tratamiento y comercio, gestión territorial, fortalecimiento de formas de organización y conocimientos tradicionales”. Es decir, se incluyen en esa retórica prácticamente todos los artículos del ideario del indigenismo multiculturalista.

Además de acompañar los proyectos indígenas y de las ONG no indígenas financiadas por la Secretaría de Agricultura Familiar, que totalizaron 1 015 millones de dólares a principios de 2006, el MDA expidió en febrero de ese año un programa de apoyo orientado a

proyectos de capacitación, asistencia técnica y extensión rural para organizaciones indígenas e indigenistas no gubernamentales. Sin embargo, por mucho que se hayan incluido los indígenas como beneficiarios del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf),¹⁶ persiste la idea de que sería más adecuado y viable crear un programa específico para los pueblos indígenas, ya que por medio de él podrían tener acceso a los programas de capacitación, infraestructura y crédito sin la necesidad de someterse a la rigidez del Pronaf. Cuatro años después del inicio del diálogo respecto de la creación de un Pronaf Indígena, la posibilidad de su real efectividad parece todavía muy distante.

Actualmente el gobierno analiza un posible acuerdo de cooperación técnica en los departamentos jurídicos de los ministerios del Desarrollo Agrario, Desarrollo Social, Agricultura, Medio Ambiente, Salud, Educación, y en las fundaciones nacionales del Indio (Funai) y de la Salud (Funasa), con el objetivo formal de “establecer las bases político-institucionales de cooperación entre los participantes para promover y apoyar acciones de seguridad alimentaria, nutricional y el desarrollo sostenible con énfasis en actividades productivas”. La coordinación de las acciones quedaría a cargo de la Funai, conjuntamente con una comisión formada por un representante de cada uno de los demás órganos gubernamentales implicados y cuatro “representantes indígenas elegidos por las organizaciones indígenas de carácter regional y nacional”.¹⁷ De naturaleza polémica, en especial porque se mantiene en el marco de las políticas “para los indios”, la iniciativa buscaría responder a una de las principales críticas y reivindicaciones de sectores del movimiento etnopolítico indígena en Brasil, representados por organizaciones regionales como la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña y la Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del Noreste, Minas Gerais y Espírito Santo. De cualquier modo, el problema de la falta de coordinación entre los órganos gubernamentales hoy responsables de las políticas sectoriales de indigenismo en el Estado brasileño sigue siendo una tarea por cumplir.



¹⁵ En este caso la categoría *quilombola* se utiliza de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal de 1988, en el artículo 68 del Acta de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), donde se atribuye al Estado nacional brasileño el deber de emitir la titulación de las tierras *quilombolas*, siendo garantía de las comunidades el **derecho de propiedad colectiva sobre la tierra**: “A los remanentes de las comunidades de *quibombos* que están ocupando sus tierras le es reconocida la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitir los respectivos títulos”. Véanse O’Dwyer (2002) y Arruti (2006).

¹⁶ Decreto 3.991 del 30 de octubre de 2001.

¹⁷ La minuta del acuerdo de cooperación define que los “representantes indígenas” deben provenir uno de cada región así definida: Amazonia Occidental, Amazonia Oriental, Región Noreste/Este y Región Centro-Sur.

Consideraciones finales

Si aceptamos la premisa de que una *ciudadanía multicultural* implica el reconocimiento jurídico de derechos políticos y sociales a los pueblos indígenas –y con ello el derecho a la autonomía en la toma de decisiones, al autogobierno de sus territorios y recursos naturales allí existentes, a la representación política en instancias de poder legislativo y a tener un papel protagónico en la formulación y el control de las políticas públicas que tienen que ver con sus intereses y necesidades–, en Brasil todavía nos encontramos muy distantes del ideal de democracia y ciudadanía que tal noción conlleva.

Aunque hayan pasado casi dos décadas desde la promulgación de la actual Constitución (1988), que reconoció una serie de derechos a los pueblos indígenas, constatamos en la actualidad que concepciones que parecían enterradas en un pasado distante siguen aún activas y orientan el discurso y la práctica de la administración indigenista oficial. Una demostración de la persistencia del *indigenismo integracionista* se encuentra, por ejemplo, en el Decreto 4.645 del 25 de marzo de 2003, que aprueba el estatuto de la Fundación Nacional del Indio, en el que se explicita que la finalidad del órgano es garantizar la “aculturación espontánea”, la “evolución socioeconómica” y la “progresiva integración” de los indígenas en la sociedad nacional.

El riesgo de la continuidad del proyecto integracionista, elaborado e implantado a partir de la primera mitad del siglo pasado, es fuerte. Hasta hoy es posible verificar que nociones operacionales como *inclusión productiva* y *protección social básica* –como contrapuntos a otra noción no menos problemática para interpretar la condición de los pueblos indígenas en Brasil: *pobreza*– siguen informando y estructurando políticas y acciones en distintos “sectores” del indigenismo oficial.

El recorrido que hemos realizado sobre el presupuesto federal de los últimos cinco años revela con claridad el carácter compensatorio y asistencial que viene adquiriendo la política indigenista gubernamental, con todos los riesgos que eso supone, en detrimento de los derechos territoriales originarios y de la autonomía indígena en la definición de su proyecto de futuro.

Convivimos todavía (y nos movemos) en un régimen tutelar y corporativista que con cierta periodicidad renueva sus estrategias para ejercer el viejo *colonialismo interno* con relación a los indígenas. La crisis de legitimidad política y administrativa por la que pasan organismos como la Funai y la Funasa, y la rotación del personal en esos y otros órganos del indigenismo oficial en los últimos años, muestran apenas la punta de una crisis más profunda, que no se resolverá con políticas

indigenistas parciales ni acciones paliativas. Se requiere una transformación integral y profunda del Estado y de la sociedad nacionales, y un cambio de prioridades y del destino de las inversiones y los gastos gubernamentales. De lo contrario los grupos étnicos minoritarios, como los pueblos indígenas, continuarán subordinados por políticas económicas “más rentables” para el Estado y el capital, sometidos a agentes públicos y privados interesados en la “ocupación productiva” de sus territorios, y cada vez más dependientes de la asistencia social para mitigar sus necesidades urgentes.

Bibliografía

- ALBERT, BRUCE
 1997 “Ethnographic situation and ethnic movements. Notes on post-Malinowskian fieldwork”, en *Critique of Anthropology*, vol. 17, núm. 1, pp. 53-65.
 1998 “Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne”, en *Cahiers des Ameriques Latines*, núm. 23, pp. 177-210.
 2001 “Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira”, en Carlos Alberto Ricardo (ed.), *Povos Indígenas no Brasil (1996-2000)*, Instituto Socioambiental, São Paulo, pp. 197-207.
- ARRUTI, JOSÉ MAURICIO
 2006 *Mocambo: Antropologia e História do Processo de Formação Quilombola*, Edusc, São Paulo.
- ATHIAS, RENATO
 2002 “Temas, problemas e perspectivas em etnodesenvolvimento: uma leitura a partir dos projetos apoiados pela OXFAM (1972-1992)”, en Antônio Carlos de Souza Lima y Maria Barroso-Hoffmann (orgs.), *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas. Bases para uma Nova Política Indigenista*, Contra Capa/LACED, Rio de Janeiro, pp. 49-86.
- BARROSO-HOFFMANN, MARIA ET AL.
 2004 “A administração pública e os povos indígenas”, en Denise Rocha y Maristela Bernardo (orgs.), *A Era FHC e o Governo Lula: transição?*, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Brasília, pp. 295-326.
- GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
 2004a *Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas*, Presidência da República, Brasília.
 2004b *Ciclo de Estudos sobre a Amazônia*, Presidência da República, Brasília.
 2004c *Ascensão de Movimentos Indigenistas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil*, Presidência da República, Brasília.
- GAGLIARDI, JOSÉ MAURO
 1989 *O Indígena e a República*, Hucitec, São Paulo.
- GAIGER, JULIO
 1991 “O vício tutelar: análise da proposta governamental para o Estatuto do Índio”, en *Resenha & Debate*, núm. 5, pp. 14-17.
- MONTEJO, PAULINO
 2004 “Povos indígenas e política partidária na América Latina”, en Luciana Costa y Ricardo Verdum, *Índios e Parlamentos*, Inesc, Brasília, pp. 113-151.

- O'DWYER, ELLANE CANTARINO (ORG.)
 2002 *Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade*, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
 2005 *Grupo de Trabalho Interministerial de Política Indigenista. Relatório Final*, Presidência da República, Brasília, 23 pp.
- RICARDO, CARLOS ALBERTO (ED.)
 1996a "Quem fala em nome dos índios?", en *Povos Indígenas no Brasil (1991/1995)*, Instituto Socioambiental, São Paulo, pp. 90-94.
 1996b *Povos Indígenas no Brasil (1991/1995)*, Instituto Socioambiental, São Paulo.
 2001 *Povos Indígenas no Brasil (1996/2000)*, Instituto Socioambiental, São Paulo.
 2006 *Povos Indígenas no Brasil (2001/2005)*, Instituto Socioambiental, São Paulo.
- RICARDO, FANY Y ALICIA ROLLA
 2005 *Mineração em Terras Indígenas na Amazônia Brasileira*, Instituto Socioambiental, São Paulo.
- SOUZA LIMA, ANTÔNIO CARLOS DE
 1995 *Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- SOUZA LIMA, ANTÔNIO CARLOS DE
 Y MARIA BARROSO-HOFFMANN (ORGS.)
 2002 *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas. Bases para uma Nova Política Indigenista*, Contra Capa/LACED, Rio de Janeiro, 157 pp.
- STAVENHAGEN, RODOLFO
 1985 "Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista", en *Anuário Antropológico/84*, pp. 13-56 [Universidade de Brasília, Brasília/Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro].
- VAN COTT, DONNA LEE
 2000 *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- 2004 "História político-partidária do movimento indígena na América Latina", en Luciana Costa y Ricardo Verdum, *Índios e Parlamentos*, Inesc, Brasília, pp. 103-111.
- VERDUM, RICARDO
 1994 "Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (I)", *Subsídio*, núm. 19, julio, Inesc, Brasília, 16 pp.
 2003 "Os direitos indígenas no Governo Lula", en *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*, núm. 7, Inesc, Brasília, 10 pp.
 2005a "Avanços e retrocessos da política indigenista", en *Boletim Orçamento & Política Socioambiental*, núm. 12, Inesc, Brasília, 12 pp.
 2006a "Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia do indigenismo", tesis de doctorado defendida en el Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 220 pp.
 2006b "Mineração nas Terras Indígenas: inclusão social ou expropriação organizada?", *Nota Técnica*, núm. 112, octubre, Inesc, Brasília, 5 pp., disponible en <www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT%20112%20-%20MA.pdf>.
 2006c "Perdas e ganhos no orçamento indigenista do governo federal", en *Povos Indígenas no Brasil (2001/2005)*, Instituto Socioambiental, São Paulo, pp. 124-130.
- VERDUM, RICARDO (ORG.)
 1995 *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II). Contribuição à Formulação de Políticas de Segurança Alimentar Sustentáveis*, Inesc, Museu Nacional, Associação Nacional de Apoio ao Índio/Bahia, Brasília, 79 pp.
 2005b *Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena*, Contra Capa, Rio de Janeiro/NEAD, Brasília, 164 pp.