



De la protesta a la propuesta:

La incidencia política en instancias gubernamentales

por Paulino Montejo Silvestre,
Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de
la Amazonía Brasileña (COIAB)



Cuaderno publicado por el Proyecto de Nuevas Tácticas en Derechos Humanos
del Centro para Víctimas de la Tortura

Editor de la serie de cuadernos Liam Mahony **Editora Responsable del Cuaderno** Josefina Vásquez Awad

Editado por

Centro para las Víctimas de la Tortura
Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos
717 East River Road
Minneapolis, MN 55455 USA
www.cvt.org, www.newtactics.org

Diseño Gráfico

Marianella León

Fotos

Archivo COIAB

© 2005 Centro para las Víctimas de Tortura

Esta publicación puede reproducirse libremente en forma electrónica o impresa, en la medida en que la información sobre los derechos de autoría figuren en todos los ejemplares.

Nota

Los puntos de vista expresados en este informe no reflejan necesariamente los del Proyecto Nuevas tácticas en Derechos Humanos. El proyecto no trabaja a favor de determinadas prácticas o políticas.



Centro para las Víctimas de la Tortura
Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos
717 East River Road
Minneapolis, MN 55455 USA
www.cvt.org, www.newtactics.org

Índice



La participación de la COIAB en comisiones u otras instancias gubernamentales

Antecedentes de la táctica

Instancias gubernamentales en que la COIAB participa

Casos concretos referidos al uso de la táctica

1. Gerencia, Monitoría y Comisión Ejecutiva del Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas (PDPI)

2. Políticas de salud indígena

3. Apertura y ocupación de espacios en comisiones y otras instancias gubernamentales por parte de la COIAB

☉ Algunos resultados de la participación de la COIAB en instancias gubernamentales

☉ Factores determinantes en la conquista e implementación de las demandas de la COIAB

☉ Marco político y jurídico para la participación de la COIAB en instancias gubernamentales

☉ Recomendaciones tentativas para la implementación de la táctica en otros contextos

A modo de conclusión

Paulino Montejo Silvestre

Paulino Montejo Silvestre es guatemalteco, oriundo del pueblo Maya-Popti' -más conocido como Maya-Jacalteco-, pero radicado en Brasil desde 1987. Graduado como profesor en Historia y Estudios Sociales en la Universidad del Valle de Guatemala con postgrado en Gestión en Etnodesarrollo por la Universidad Federal del Estado del Amazonas (Brasil), goza de una larga experiencia de trabajo como periodista en el Brasil y otros países de la región cubriendo agendas de movimientos sociales y escribiendo en publicaciones especializadas sobre pueblos y derechos indígenas.

Durante 10 años, 1989-99, fue representante en el Brasil de la Agencia Latinoamericana de Informaciones (ALAI) de la cual sigue siendo consejero. Tras una década de acompañamiento al proceso de articulación del movimiento indígena nacional en la capital del país, es ahora asesor en comunicación de la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña.

Sobre la COIAB:

La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), fue fundada oficialmente el 19 de abril de 1989. Reúne en su base cerca de 100 organizaciones indígenas, asociaciones y federaciones representativas de 165 pueblos indígenas diferentes, de los más de 220 existentes en el país, que juntos hacen una población de 734.131 habitantes, de los cuales más del 60% vive en la Amazonía.

El área de actuación de la COIAB abarca los nueve estados de la Amazonía (Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), que juntos abarcan 5.109.812 km², más de 60% del territorio nacional.

Por decisión de la VII Asamblea General realizada en mayo de 2001, el área de actuación de la COIAB ha sido dividida en 31 regiones considerando las particularidades geográficas, políticas y socioculturales, para conformar un Consejo Deliberativo y Fiscal de 31 miembros.

Desde su fundación la COIAB se dedica a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos: la tierra, la salud y la educación indígena diferenciadas; la identidad, la cultura, el etnodesarrollo y, más recientemente, la gestión territorial, la protección del medio ambiente y de la biodiversidad, así como la protección y defensa de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. En función de estos objetivos la COIAB planifica anualmente sus acciones, considerando las deliberaciones de la Asamblea General y del Consejo Deliberativo y Fiscal, los desafíos de la coyuntura nacional y las demandas más recientes de los pueblos y organizaciones indígenas de la Amazonía.



Estimado amig@,

Bienvenido a la serie de cuadernos tácticos en Derechos Humanos!

En cada cuaderno, un defensor de derechos humanos describe una táctica innovadora utilizada con éxito en su trabajo. Ellos han sido pioneros en tácticas que han contribuido a la vigencia de los mismos en sus países de origen, constatando además que éstas pueden ser adaptadas y aplicadas en otros países y contextos para encarar una diversidad de temas.

Todos los autores son parte del amplio y diverso movimiento de derechos humanos desde perspectivas gubernamentales y/o no-gubernamentales, incluyendo la educación, el derecho, la salud mental y los procesos de verdad y reconciliación. Cada cuaderno contiene información detallada referida al autor y a su respectiva organización, sus logros, sus medios y recursos para lograrlo.

Deseamos así, inspirar a otros defensores para pensar tácticamente ampliando las posibilidades de dominio de aquellas tácticas que han permitido a otros avanzar en la conquista y la vigencia de sus propios derechos.

En este cuaderno Paulino Montejo Silvestre relata la experiencia de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB) y el proceso de su transición política “de la protesta a la propuesta”, capturando sistemáticamente espacios para incidir en la formulación e implementación de políticas públicas en favor de la vida y los derechos de los pueblos indígenas.

Trabajando estratégicamente con las circunstancias, fortaleciendo y capacitando a los integrantes del movimiento, aprovechando adecuadamente los cambios constitucionales y la coyuntura política, COIAB ha logrado participar en más de cuarenta espacios gubernamentales e interinstitucionales en donde se discute y se trabaja la formulación de política gubernamental, incluso en temas de salud indígena y medio ambiente.

Aunque los indígenas son solamente el 2% de la población brasileña, COIAB ha logrado superar la negación histórica de la voz indígena, y ha ganado un espacio de acción impresionante en muy poco tiempo. Los movimientos sociales -incluso de otro tipo-, pueden aprender de esta experiencia para aprovechar mejor las oportunidades de incidencia pública.

La serie completa de los Cuadernos Tácticos está disponible en línea en www.newtactics.com. Los cuadernos adicionales ya están disponibles y con el tiempo aparecerán otros. En nuestro sitio web también encontrará otras herramientas, incluyendo una base de datos que contiene diferentes tácticas, un foro de discusión para defensores de derechos humanos e información acerca nuestros talleres y simposios. Si desea suscribirse al boletín de Nuevas Tácticas, por favor envíe un correo electrónico a newtactics@cvt.org

El Proyecto “Nuevas Tácticas en Derechos Humanos” es una iniciativa internacional dirigida por un grupo diverso de organizaciones y defensores de todo el mundo. El proyecto es coordinado por el Centro de Víctimas de Tortura (CVT), y nace de nuestra experiencia como creadores de nuevas tácticas, y como una alternativa que promueve la protección de los derechos humanos desde una perspectiva donde se combinan el tratamiento curativo y el liderazgo cívico.

Esperamos que, en este sentido, los cuadernos informativos sean de utilidad para seguir reflexionando juntos.

Sinceramente,

Kate Kelsch
Directora del Proyecto

La participación de la COIAB en comisiones u otras instancias gubernamentales

Este trabajo presenta de manera resumida la experiencia de la participación de la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB) en comisiones e instancias gubernamentales (Consejos y grupos de trabajo), en los cuales se pretende asegurar que la presencia y la voz de los pueblos y organizaciones indígenas sea tenida en cuenta para elaborar las políticas públicas relacionadas con la vigencia de los derechos reconocidos por la actual Constitución Federal.

La participación de la COIAB en instancias gubernamentales está legitimada por el hecho de ser la más grande organización que articula y representa a los pueblos indígenas de la Amazonía. Como tal, refleja un complejo proceso organizativo y reivindicativo -no una simple decisión de cúpula-, pues no se trata simplemente de "insertar" individuos, expertos o técnicos indígenas en instancias gubernamentales, sino de insertar la voz del movimiento indígena amazónico para que se haga escuchar en la construcción de las políticas públicas. Su experiencia demuestra que es posible aprovechar los espacios oficiales, sin renunciar a los principios políticos, las demandas históricas y la autonomía de acción del movimiento.

En la práctica, esta táctica funciona en interacción con el cabildeo, la presión política y otras dinámicas institucionales que garantizan la participación y la unidad de criterios al interior del movimiento indígena. Por eso, hablaremos de ella separándola del conjunto de tácticas del movimiento indígena amazónico.

Después de describir varios ejemplos referidos al uso de la táctica, ofrecemos algunas reflexiones sobre posibles resultados, las condiciones para su implementación, las bases políticas y jurídicas de tal participación, y las posibilidades de aplicación de esta táctica en otros contextos y movimientos.

Antecedentes de la táctica

En un contexto de globalización, los pueblos y organizaciones indígenas -como muchos otros sectores sociales-, han tenido que descubrir nuevas formas de ser, actuar, pensar, sentir e imaginar su presencia en un contexto donde la pluralidad étnica y las formas distintas de vivir se han visto amenazadas muchas veces.

Entre tanto, otros movimientos sociales, principalmente urbanos, emergieron visiblemente del corazón de los pueblos indígenas como sujetos políticos activos, protagonistas de la defensa de sus propios derechos, lo que se manifestó en el carácter de sus organizaciones, el nivel de estructuración de sus reivindicaciones y su participación en la discusión y definición de los instrumentos legales y las políticas públicas que les son destinados.

En la búsqueda de autonomía, los pueblos y organizaciones indígenas -en tanto colectividades étnicas y culturalmente diferenciadas-, han luchado por el derecho a la participación igualitaria y democrática en el destino de la nación de que hacen parte, sin menoscabo de sus diferencias y especificidades, adaptando sus formas de lucha a los distintos momentos históricos.

La década de los 80 fue para los pueblos y organizaciones indígenas un período básicamente reivindicativo, mientras que en la década de los 90 el reto se centró en encontrar nuevas formas de lucha y de acción política para no quedar al margen de las dinámicas e instancias gubernamentales instituidas por los Estados neoliberales. Los líderes estaban convencidos de que era fundamental asimilar la realidad del momento, y que sin la participación de los indios en la discusión, definición e implementación de las políticas que les afectan, no habría nunca una auténtica atención a sus demandas.

Se trataba en el fondo, de una decisión sustentada por bases étnicas, por la consciencia y el orgullo de ser indígena, con una identidad y una cultura propia con dominio sobre su propia historia y su realidad social. Una consciencia sustentada en el fracaso rotundo de las políticas desarrollistas, asistencialistas y paternalistas, hasta entonces practicadas por el Instituto Indigenista oficial, la Fundación Nacional del Indio (Funai), por las misiones religiosas y por algunas organizaciones no gubernamentales. *"Nadie como nosotros conoce mejor los problemas y las necesidades de nuestros pueblos"*, era la frase más oída entre los líderes, punto de partida para los nuevos desafíos, para un período de aprendizaje y de crecimiento político del movimiento indígena amazónico, al mismo tiempo.

Este giro toma fuerza en el período que antecedió a la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, marcado por la presencia masiva, la presión permanente, el cabildeo y las acciones de presión como la toma del Congreso y de otros espacios públicos, que posibilitaron finalmente la inclusión de un capítulo específico sobre los derechos



*Indígenas
Guerreros
de la
Amazonía en
movilización
nacional.*

indígenas en la Constitución Federal, proclamada en octubre de ese mismo año. Este avance imprimió más coraje y determinación para hacer valer los derechos recientemente reconocidos por la Constitución.

Luego vinieron las marchas masivas del año 2000, cuando pueblos y organizaciones indígenas, en alianza con otros sectores impugnaron las festividades oficiales del Quinto Centenario del llamado "Descubrimiento del Brasil".

En ese proceso el movimiento indígena articulado por la COIAB entendió que las prácticas marcadas por la crítica y las acciones de protesta no eran suficientes, por más legítimas que fueran. Había que girar de la protesta a la propuesta, creando condiciones para incidir con calidad en los distintos espacios donde se debatía, analizaba y decidía el destino de los pueblos indígenas. Si los indios estaban cansados de que otros hablaran por ellos, tampoco podían hablar de cualquier forma, o simplemente hacerse presentes para legitimar acciones y medidas administrativas, políticas o jurídicas muchas veces contrarias a sus propios intereses. Es así como el movimiento opta por participar en comisiones e instancias gubernamentales.

Con el tiempo fue necesario adoptar otras tácticas, vale decir, el mejoramiento de la estructura representativa y participativa al interior de la organización, además de la obligatoria planificación y evaluación del trabajo; el diálogo y la negociación con el gobierno, la implementación de foros de apoyo a las luchas indígenas, el

fortalecimiento de instancias de articulación interna del propio movimiento (cursos, reuniones, encuentros, seminarios etc.), sin abandonar el cabildeo, las acciones de hecho y la presión política sobre el poder público.

Instancias gubernamentales en que la COIAB participa

La COIAB alcanza actualmente unas 40 instancias, 29 de ellas son de carácter gubernamental federal, estatal y/o municipal. Las demás, son instancias de cooperación con ONGs o espacios de articulación regional, nacional e internacional propios del movimiento y aquí figuran la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), en cuyos Consejos la COIAB participa como miembro titular.

Entre las instancias gubernamentales en que la COIAB participa podemos citar:

1. Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), con dos representantes.

El Consejo delibera y asesora al gobierno en políticas ambientales. Este ha sido un espacio estratégico para superar los dilemas relacionados, por ejemplo, con la superposición de áreas de preservación ambiental sobre tierras indígenas. Representantes del gobierno y de las grandes entidades ambientalistas no siempre tienen una comprensión específica de la cuestión indígena.

2. Comisión Paritaria Consultiva del Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (CPC/PPTAL).

Con 8 representantes, 4 titulares y 4 suplentes. La comisión acompaña el proceso de regularización de las tierras indígenas conducido por la Fundación Nacional del Indio (Funai). El PPTAL es un subprograma del Programa Piloto del Grupo de los Siete (PPG-67), bajo responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) del gobierno brasileño.

3. Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO).

La CONABIO está integrada por ocho representantes del gobierno federal y ocho de las instituciones no gubernamentales. Dos representantes -un titular y otro suplente-, son parte de la COIAB.

La CONABIO fue instituida por el Ministerio del Medio Ambiente para coordinar, acompañar y evaluar las acciones del Programa Nacional de la Biodiversidad Biológica (PRONABIO), órgano responsable de la implementación de los principios y directrices de la Política Nacional de Biodiversidad, que busca implementar los principios del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB), incluyendo el conocimiento, la conservación y el uso sostenido de la biodiversidad, con la repartición justa y equitativa de los beneficios provenientes del uso de esa biodiversidad.

4. Grupo de Trabajo Interministerial Proambiente, con dos representantes.

El Grupo discute la búsqueda de alternativas de asesoramiento y crédito financiero para las comunidades indígenas, en forma similar al

Programa Nacional de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF) destinado a pequeños productores y trabajadores rurales. En una ronda de 17 talleres realizados en diferentes regiones del país, las bases del movimiento diagnosticaron sus necesidades y definieron las líneas y propuestas para la implementación de alternativas de sostenibilidad económica. En un posterior seminario nacional se unificaron estas propuestas pero sigue pendiente el establecimiento de una política pública sobre el particular.

5. Consejo Nacional de Educación Indígena

con dos representantes. El espacio ha servido para reivindicar e incidir en la definición de políticas y adopción de medidas para atender la demanda de la educación escolar indígena específica y diferenciada en todos los niveles. El propio gobierno discute actualmente la necesidad de crear oportunidades diferenciadas a través de programas y cursos especiales para estudiantes indígenas en las universidades. La base jurídica de la enseñanza básica fue fundamentada en las propuestas que el movimiento indígena presentó al legislativo a través de esta y otras instancias, comisiones y foros gubernamentales y no gubernamentales.

Casos concretos referidos al uso de la táctica

1. Gerencia, Monitoría y Comisión Ejecutiva del Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas (PDPI)

El Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas, es un proyecto experimental de la Secretaría de Coordinación de la Amazonía y

*Consejeros
Indígenas,
en grupo
de trabajo,
discuten
situación
del Distrito
Sanitário
Especial
Indígena de
Manaus -
Amazonas.*



del Ministerio del Medio Ambiente de especial significación en la historia del movimiento pues marcó el inicio de una nueva concepción y práctica de relacionamiento entre los pueblos indígenas, el gobierno brasileño y la cooperación internacional.

El Proyecto apunta, por un lado, a abolir las prácticas asistencialistas provenientes del Estado,

y por otro, busca la madurez política del movimiento que trabajó en el Proyecto desde sus inicios. El PDPI fue de hecho, una de las primeras conquistas en los inicios de los Programas financiados por el Grupo de los Siete implementados por el Ministerio del Medio Ambiente; así se reivindicaba un programa específico, señalando distancias con otras iniciativas más enfocadas en los caucheros, las comunidades tradicionales y los pequeños agricultores y extractivistas de la Amazonía.

La comprensión de que la regularización y demarcación de las tierras indígenas sólo es un paso en el proceso de garantizar estas tierras para los pueblos indígenas, marcó el contexto de la táctica: los actos legales por sí solos, no aseguran ni los límites, ni la sostenibilidad de las tierras indígenas, en un contexto de economía de mercado, donde el monocultivo agro-exportador tiende a imponerse junto con otros megaproyectos que amenazan la biodiversidad, la integridad territorial y el patrimonio natural y espiritual de los pueblos indígenas.

De esta forma, el PDPI busca mejorar las perspectivas de sostenibilidad económica, social y cultural de los pueblos indígenas y promover la conservación de los recursos naturales a través del financiamiento de subproyectos locales planificados y ejecutados de forma participativa. Estos subproyectos pueden abarcar áreas distintas: monitoreo de las tierras indígenas, actividades económicas sostenibles, rescate y valorización cultural.

La estructura del PDPI incluye:

Gerencia Técnica, es un líder indígena indicado por la Coiab. Las organizaciones señalan a los candidatos y los tres más votados son aprobados por el Consejo Deliberativo y Fiscal de la COIAB, que al mismo tiempo los indica para que el Ministerio del Medio Ambiente designe a uno de la lista para que asuma la gerencia del PDPI.

Unidad de Gerencia, es el equipo de auxiliares y técnicos especializados en áreas como antropología, comunicación, biología e ingeniería forestal, cuya función es asesorar a la gerencia y a las comunidades que requieren capacitación,

acompañamiento y orientación en la realización de los proyectos.

Comisión Ejecutiva, compuesta de forma paritaria por diez miembros: cinco indígenas y cinco representantes de organismos gubernamentales. La función central de la comisión es evaluar y aprobar proyectos de desarrollo sostenible hechos por las comunidades indígenas.

Grupos de Referencia, son líderes indicados por las organizaciones de base y contratados, para ser puntos de referencia, apoyo y puente entre la Gerencia y las comunidades o regiones que desarrollan proyectos financiados por el PDPI.

El Monitoreo, papel desarrollado por la Coiab, junto a la gerencia, el equipo, la comisión ejecutiva, los grupos de referencia y la Misión de Supervisión del PDPI (compuesta por miembros de este Proyecto, representantes del Ministerio del Medio Ambiente, de las instituciones de la cooperación internacional, de la Agencia Brasileña de Cooperación y de la COIAB).

Los proyectos apoyados por el PDPI puede ser grandes o pequeños. Los primeros pueden alcanzar los 100 mil reales (33 mil dólares aproximadamente) y los grandes oscilan entre 100 mil y 400 mil reales (133 mil dólares aproximadamente). Son proyectos focalizados en la pesca, la avicultura, la apicultura, el manejo forestal, el rescate y fortalecimiento cultural, la recuperación de áreas degradadas o el reavivamiento de los límites territoriales.

En el año 2004 el PDPI inició un Programa de Formación de Gestores de Proyectos Indígenas, que quiere proporcionar a los líderes indicados por las organizaciones de la Amazonía un curso continuado para negociar, elaborar, gerenciar, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos indígenas. El objetivo es generar agentes multiplicadores y asesores capacitados, aptos para apoyar técnica y políticamente las iniciativas de las organizaciones contribuyendo así al fortalecimiento del Movimiento Indígena en la región.

2. Políticas de salud indígena

La COIAB ha participado en varias instancias referidas a políticas de salud. Entre ellas está el Consejo Interinstitucional de la salud indígena (CISI), con dos representantes, un titular y un suplente. Los otros miembros son de diferentes instancias del gobierno y de organizaciones no gubernamentales (ONG's) que trabajan el tema. El Consejo es una instancia que acompaña el desempeño de la política de la salud y eleva recomendaciones para su mejoramiento.

La COIAB también está en el Comité Consultivo de la Política Nacional de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas y en la Fundación Nacional de la Salud, órgano del Ministerio de la Salud responsable del tema, con dos representantes, un titular y otro suplente. El comité, integrado por representantes de órganos del gobierno y de la sociedad civil, cumple la función de acompañar el desarrollo de las acciones de atención asegurando la supervisión de la gestión de la salud indígena, entre otras tareas.

Pero la instancia en que la COIAB ha participado con mayor fuerza desde 1999 es el Distrito Sanitario Especial Indígena de Manaus (DSEI/Manaus). Cuando la reformulación de la política de la salud pública llevó a la creación de los llamados Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI's), la COIAB asumió la gerencia y administración de la salud indígena. Tal responsabilidad implicó, entre otras cosas, contratar y pagar profesionales del área de la salud (médicos, odontólogos, enfermeros, técnicos de laboratorio, auxiliares de salud y agentes indígenas de salud-AIS); comprar y distribuir medicamentos para las comunidades y planificar, evaluar e implementar la atención a las mismas; capacitar a todos los funcionarios contratados, así como articular y poner en funcionamiento mecanismos de control social a través de los Consejos Locales y del Consejo Distrital que son los órganos de fiscalización compuestos por representantes de las comunidades, de la entidad gestora, de ONGs y otras instituciones públicas.

El trabajo de la COIAB en el Distrito de Manaus abarca a más de 14 mil indígenas, de 15 municipios pero existen otras organizaciones indígenas que promueven ese servicio en otras regiones y estados de la Amazonía.

La administración de la salud trajo serios problemas al movimiento indígena, pues absorbió mucho tiempo, energía y recursos humanos, descuidando de alguna forma la lucha política y la defensa de otros derechos, pero fue la primera vez que los líderes y las organizaciones fueron jefes o patrones de profesionales que no lo son, y que en otro tiempo los trataron con prejuicio y discriminación. Los dirigentes conocieron el funcionamiento del Estado por dentro, el enmarañado de la burocracia, el papel de los tecnócratas y el juego de la política en los procesos de planificación, negociación y disputa de recursos públicos para los servicios básicos destinados a la población.

En 2004, el nuevo gobierno decidió retomar para sí la administración de la mayoría de las acciones de la salud indígena. En este nuevo modelo a la

COIAB le corresponde tan sólo la contratación de los profesionales y el llamado "control social", pero la distribución de los roles entre el Estado y las organizaciones indígenas puede mejorar los servicios de salud que hasta hoy se ofrecen.

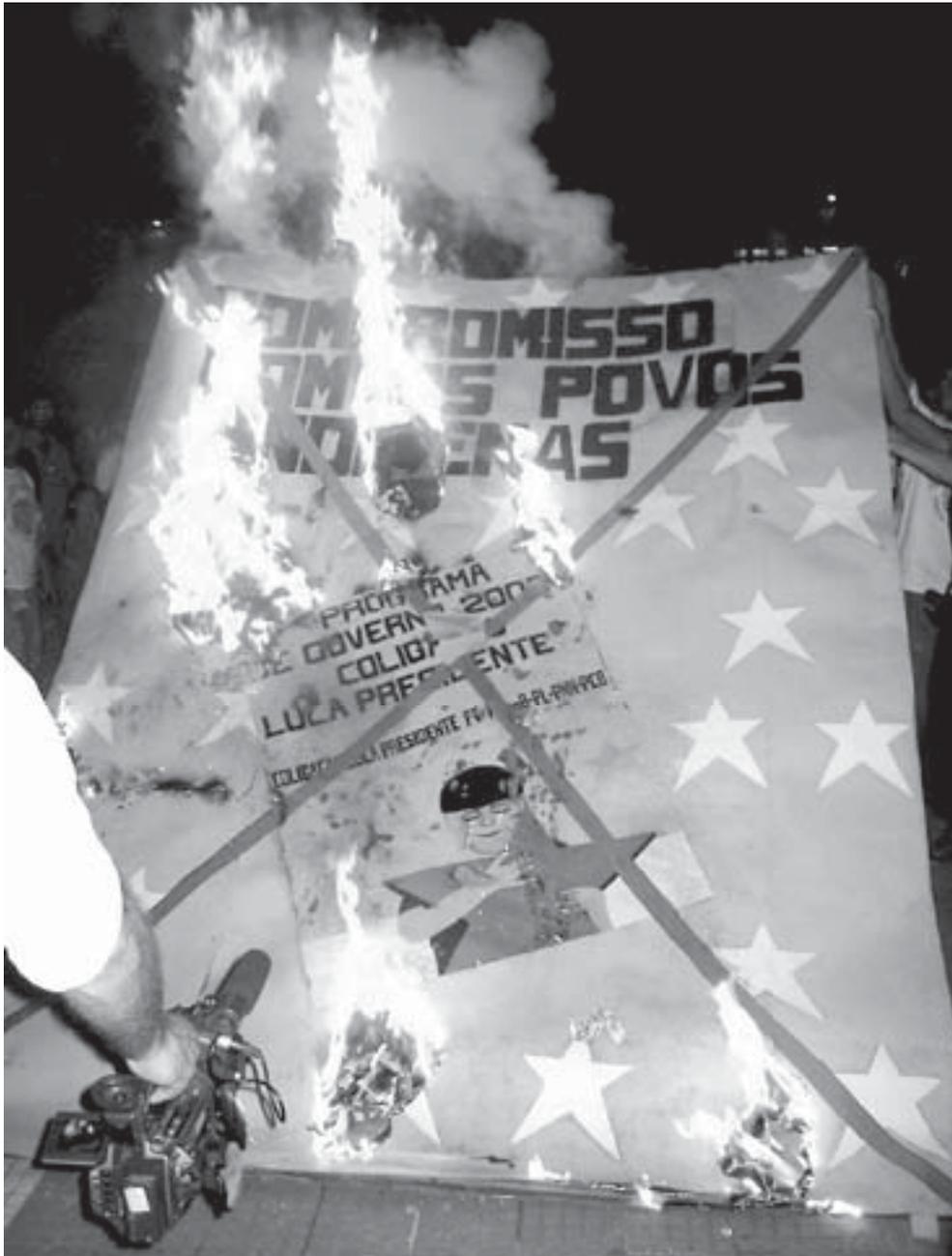
Apertura y ocupación de espacios en comisiones y otras instancias gubernamentales por parte de la COIAB

En la segunda mitad de la década de los noventa, la COIAB pasó a reivindicar espacios de participación en instancias preexistentes o recientemente creadas. En algunas ocasiones el gobierno se anticipó, convocándonos bajo el entendido de ser la mayor instancia representativa del movimiento indígena en la Amazonía Brasileña; no podía, por tanto, estar separada de los espacios de discusión sobre los asuntos específicos de la región.

La COIAB procesó la apertura gubernamental de formas diversas. Algunos ejemplos que ilustran esta incidencia son los siguientes:

1. A inicios del año de 2004 la COIAB planteó junto al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) la necesidad de crear una Política Nacional de Gestión Ambiental y Protección de la Biodiversidad en Tierras Indígenas, para lo cual habría que crear un Grupo de Trabajo que tuviera como objetivo la discusión y formulación de esta política. Seis meses después, el 23 de julio, la COIAB solicitó una audiencia con la ministra del Medio Ambiente, Marina Silva, para tratar asuntos de interés común incluyendo la discusión de esta propuesta y el problema de la superposición de Áreas de Conservación de la Naturaleza en Tierras Indígenas. El 10 de agosto, finalmente, una comisión de 10 líderes de la COIAB se reunió con la ministra. De los asuntos negociados, el más importante fue la creación de un Grupo de Trabajo con composición paritaria, o sea, con participación de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones, incluso numéricas, a la de los representantes del gobierno. El objetivo del Grupo sería discutir propuestas para la construcción de un Programa Nacional de Gestión y protección de la biodiversidad en tierras indígenas.

La reunión con la ministra fue aprovechada para exigir la creación de otro Grupo de Trabajo cuya función principal será discutir la superposición de Unidades de Conservación de la Naturaleza en Tierras Indígenas. En este grupo, los representantes indígenas exigieron el cumplimiento de una resolución de la Conferencia Nacional del Medio Ambiente de 2003, que había



Indígenas de la Amazonía protestan contra el actual gobierno, quemando simbólicamente el Programa de Campaña del Presidente Lula para los pueblos indígenas.

determinado el fin de este conflicto jurídico en respeto al derecho originario los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

2. Foro Cultural Mundial, realizado en São Paulo, Brasil, del 26 de junio al 04 de julio de 2004, con la participación de más de 10 mil delegados de 60 países, líderes de la COIAB y de otras organizaciones indígenas del país, reivindicaron públicamente la creación de una política de valorización y promoción de la cultura de los pueblos indígenas. Tres meses después el Ministerio decidió, a través de la Secretaría de la Diversidad, crear un Grupo de Trabajo, con amplia

participación indígena, para discutir y sistematizar propuestas en esa línea. Dos representantes de la COIAB hacen parte de este Grupo.

3. El Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas (PDPI) es otra manera de procesar la incidencia en instancias gubernamentales. Fue en una reunión de líderes de organizaciones de base organizada por la COIAB en el municipio de Tefé, Estado de Amazonas, en 2001, que tomó la decisión de reivindicar junto al Ministerio del Medio Ambiente, responsable del Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (PPTAL) un programa específico para la



Líderes indígenas de la Amazonía analizan las políticas públicas del actual gobierno para los pueblos indígenas, durante el I Foro Permanente de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Brasileña.

sostenibilidad económica. La propuesta acabó en la responsabilidad de gerenciar, a través de un líder indígena, el PDPI. El proceso de construcción e implementación del Proyecto fue mostrando los caminos y otras responsabilidades como la participación en el Comité Ejecutivo y los Grupos de Referencia en las distintas regiones de la Amazonía.

Lo novedoso de esta experiencia comienza con la redefinición del PDPI como Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas, y no un Proyecto para los Pueblos Indígenas, tal como hasta ahora se habían definido numerosos proyectos. Como su nombre lo indica, el PDPI es todavía un proyecto demostrativo experimental, que el movimiento indígena espera convertir definitivamente en una política pública.

4. En 1999 el gobierno optó por la tercerización de determinadas funciones sociales. La administración de los servicios destinados a los pueblos indígenas –la salud, entre otros- pasó entonces a manos del movimiento indígena.

Esa decisión, sin embargo, fue duramente criticada por entidades históricamente aliadas, como el Consejo Indigenista Misionero (CIMI) quien acusó públicamente a los líderes indígenas de ser miembros de una "milicia" al servicio del gobierno, "sujetos sin vínculo orgánico a sus bases".

El movimiento indígena respondió a la acusación con indignación criticando la tradición estatutaria de control sobre los indígenas. Al referirse al CIMI el documento mencionaba que, tras su intención de presentarse como aliado, pidiendo perdón por tantos crímenes cometidos en nombre de Dios, la Iglesia en realidad intentaba manipular a los indios apareciendo como protectora y salvadora para asegurar su supervivencia política. El documento termina diciendo que "con la dinámica del proceso organizativo, el papel articulador del CIMI fue progresivamente asumido por los pueblos indígenas, quienes fueron encontrando otras formas de luchas y de organización..... El CIMI insiste en ser vocero de los pueblos indígenas y definir nuestro destino. Cada indígena, perteneciendo a una organización o no, tiene legitimidad para hablar por sí sólo o por su pueblo...".

Al margen de las críticas de la Iglesia, el movimiento indígena demostró que era posible asumir la responsabilidad de la salud indígena y llevar a las comunidades los servicios que durante siglos nadie supo administrar con eficiencia.

Algunos resultados de la participación de la COIAB en instancias gubernamentales

1. La sola presencia de la COIAB en comisiones e instancias gubernamentales es expresión

de cambios en el trato dado a la cuestión indígena en el Brasil que por tradición ha sido integracionista, autoritaria, paternalista y homogeneizante.

2. Ello significa poner fin a una historia de sumisión, dependencia y desconocimiento de derechos ciudadanos y étnicos, que marca incluso una diferencia en la sustitución de los términos pasando de una política indigenista a una política indígena: la política de los indios.
3. Bien poco todavía, pero la aprobación de proyectos de desarrollo sostenible financiados por el PDPI y otras fuentes ministeriales, muestra avances en la discusión, reivindicación y construcción de una política pública más integral, estable y permanente.
4. En el campo de la salud la acción de la COIAB he permitido avances que ofrecen infraestructura mínima y atención de emergencia en la cabecera municipal o departamental más próxima o en la capital del Estado.
5. Al asumir responsabilidades, los líderes indígenas incrementaron su auto-estima, su capacidad para cuestionar, criticar y auto-criticarse. Aprendieron también nuevos modos de hacer política, combinando la presión con la negociación dialogada. La participación en ambientes externos a la aldea, les permitió conocer otras realidades y culturas y fortaleció la consciencia de la diversidad étnica, la identificación de problemas y desafíos comunes a otros pueblos, y el entendimiento de que es posible construir juntos otros horizontes buscando salidas colectivas a problemas comunes.
6. La responsabilidad de co-administrar programas con el gobierno condujo a una inevitable comprensión y dominio de nuevas dinámicas institucionales y trámites burocráticos, que sirven para entender el conjunto de las políticas públicas, sus alcances y limitaciones así como las posibilidades de capitalizarlas al servicio del movimiento.
7. La participación a distintos niveles - comisiones, grupos de trabajo o consejos-, permite ejercer el llamado control social o fiscalización de las acciones del gobierno evitando el riesgo de aprobar solamente las directrices, planos, presupuestos e informes de los órganos gubernamentales.

Factores determinantes en la conquista e implementación de las demandas de la COIAB

Ante todo fue fundamental poner a funcionar efectivamente su estructura política y organizativa, incluyendo la Asamblea General, el Consejo Deliberativo y Fiscal (CONDEF), la Coordinación Ejecutiva, el Grupo de Trabajo Indígena (GTI) y otros mecanismos de consulta y participación directa e indirecta.

La Asamblea General que se reúne cada tres años, delibera y decide sobre las líneas prioritarias. El Consejo Deliberativo y Fiscal, compuesto por representantes de las 31 regiones de la COIAB en la Amazonía, se reúne dos veces al año para discutir la implementación de las resoluciones de la Asamblea General y evaluar y decidir el Plan Estratégico y Operacional incluyendo los fondos. La Coordinación Ejecutiva integrada por un coordinador general, un vicecoordinador, un secretario general y un coordinador tesorero, se ocupan de operacionalizar el plan de trabajo y atender las demandas de las bases. Las otras instancias y mecanismos de consulta y participación son las reuniones sectoriales o temáticas, cursos de formación y capacitación política y técnica, talleres, encuentros, seminarios y foros.

Todo este proceso no sería posible sin el equipo de profesionales y colaboradores de la oficina central que trabajan articuladamente: secretaría, comunicación, logística, finanzas, educación, salud, mujeres, proyectos, etnoambiental, transporte, manutención y administración. Para cumplir debidamente con su papel, los líderes indígenas miembros de las instancias y comisiones gubernamentales deben tener sumo cuidado. Por ejemplo, estar atentos al riesgo de perderse en la maraña de la burocracia, la administración y la gerencia, evitando asimismo, el "institucionalismo" que paraliza la lucha indígena.

El nivel de incidencia es y debe ser constantemente evaluado, de forma que sea posible evitar ser agentes pasivos o simplemente legitimadores de los programas y políticas de gobierno. En función de este desafío el movimiento piensa regularmente en el mejoramiento de su intervención. Por eso asegura los foros propios de discusión, la fluidez en el intercambio de información entre los representantes y la dirigencia de la COIAB y el empeño contante en la capacitación política y técnica de sus cuadros.

La otra determinación que ha sido claramente expuesta al gobierno, es que estas acciones deben convertirse no sólo en políticas públicas sino en

programas y proyectos integrados, coordinados con una instancia política de carácter federal, vinculada a la Presidencia de la República con carácter de Secretaría o Ministerio, bajo la responsabilidad de algún líder nombrado de común acuerdo entre las organizaciones indígenas y el gobierno.

Está claro que la táctica de ocupar espacios en comisiones e instancias gubernamentales es solamente una entre otras, que, interrelacionadas dan mayor fuerza y poder de incidencia al movimiento indígena. En ese sentido la COIAB también utiliza las siguientes tácticas: planificación y evaluación continuas; cabildeo; diálogo y negociación; presión política a través de acciones de hecho, como la ocupación del Congreso de la República o de oficinas públicas; articulación y difusión de las acciones del movimiento indígena en los medios de comunicación masiva; construcción y fortalecimiento de alianzas y colaboraciones.

A esta lista se suman otros mecanismos como los siguientes:

- Monitoreo de la agenda del gobierno en los diferentes poderes del estado, a través de la oficina de representación de la COIAB en la capital del país, y de articulaciones con aliados del movimiento indígena dentro del mismo Gobierno. El monitoreo permite acompañar la definición y adopción de medidas administrativas, políticas o jurídicas, y la rápida articulación de acciones que impidan que tales medidas afecten la vigencia de los derechos indígenas. La oficina en Brasilia ha permitido además dar mayor visibilidad a las acciones de la COIAB en el seno del gobierno junto a las organizaciones sociales, entidades aliadas y opinión pública en general.
- Articulación y realización de audiencias públicas, seminarios, talleres, reuniones con ministerios, secretarías de estado, comisiones temáticas en el Congreso Nacional y con la propia Presidencia de la República.
- Requerimiento frecuente de la intervención del Ministerio Público Federal en acciones de defensa de los derechos indígenas reconocidos por la Constitución de la República.
- Visitas y consultas permanentes por parte de la dirigencia (Coordinación Ejecutiva) a las organizaciones y pueblos que integran la base política de la COIAB, participando en sus asambleas o encuentros, ayudando en la resolución de conflictos locales o programando acciones conjuntas en pro de los derechos indígenas.

- Divulgación pública de manifiestos analíticos de la política indigenista del gobierno, apuntando deficiencias, proponiendo cambios y medidas que respondan a las demandas de los pueblos indígenas, de acuerdo con la Constitución Federal y leyes internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La participación efectiva de la COIAB en espacios gubernamentales depende básicamente de una cuidadosa selección de sus representantes, tomando como criterio, por ejemplo, el interés, la experiencia y el nivel de conocimiento del área para la que se es nombrado. En la mayoría de los casos los líderes que se designan tienen notoriedad dentro del movimiento, son dirigentes-directores de las organizaciones de base de COIAB o son responsables de algún área temática.

Esta participación, sin embargo, no se da de forma aislada e independiente. La plataforma de reivindicaciones y propuestas se procesa colectivamente en discusión con la Coordinación Ejecutiva, el Consejo Deliberativo o con la ayuda de asesores especializados. Para evaluar la participación se procede de la misma forma.

Los líderes además, están en permanente proceso de formación, y, mientras se consolida un programa propio de Formación Política y Profesional –que ya está en construcción-, el movimiento indígena ha exigido que los mismos programas gubernamentales incluyan en su plan anual de cursos y talleres a los líderes indígenas para cuestiones como control social, elaboración y monitoreo de proyectos sostenibles, etc.

Marco político y jurídico para la participación de la COIAB en instancias gubernamentales

El movimiento indígena articulado por la COIAB fundamenta su decisión de participar en comisiones, consejos o grupos de trabajo gubernamentales en el amplio conocimiento que los líderes y las organizaciones tienen de la realidad y demandas de sus pueblos y comunidades. Dicha decisión está al mismo tiempo basada en la Constitución Federal de 1988, que reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas a la organización social propia, la identidad, las creencias y tradiciones y a las tierras que tradicionalmente ocupan (Artículo 231). Este texto inauguró un nuevo marco de relaciones entre el Estado, la sociedad brasileña y los pueblos indígenas y puso fin al indigenismo integracionista, paternalista y tutelar reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural del Brasil, y el derecho de los pueblos indígenas a la diferencia y a la autonomía.



Participantes del I Foro de los pueblos indígenas de la Amazonía discuten con el sub-secretario general de la Presidencia de la República, Cesar Alvarez.

A este cambio se sumaron los principios de la “participación y consentimiento previo y fundamentado” del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado ya por el gobierno brasileño. Esta nueva ley establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas por medio de procedimientos apropiados y, particularmente, a través de sus instituciones representativas, siempre que sean previstas medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente.

Esta perspectiva común, continúa siendo asunto de debate interno en el seno del movimiento indígena amazónico y viene siendo trabajada en el marco de una mejor articulación del movimiento indígena nacional. Es esta una prioridad para los próximos años de la COIAB, lo que exigirá, sin duda, ajustes tanto en el pensamiento político, como en la estructura organizativa.

Recomendaciones tentativas para la implementación de la táctica en otros contextos

Por lo general no es posible replicar una experiencia, pero hay aspectos metodológicos y políticos que pueden ser aprovechados en cualquier contexto, como por ejemplo:

1. Es muy importante tener a la vista los objetivos estratégicos del movimiento. Hay que tener claro lo que se va a presentar y a defender en la negociación sin temer a los momentos de crisis. Habrá momentos en que las relaciones sean cordiales, pero en otros, pueden ser tensas e incluso confrontacionales pero no hay que perder de vista lo que está en juego pues en muchos casos el gobierno sólo busca solamente legitimar sus acciones al permitir la participación. Al movimiento indígena le corresponde entretanto incidir con argumentos y propuestas legítimamente definidas que respondan a las necesidades y demandas concretas de las bases.
2. Las acciones políticas pueden fracasar si carecen de respaldo y legitimidad por parte de las bases representativas del movimiento indígena. Por ello es fundamental disponer de estructuras horizontales que faciliten los procesos de consulta y participación para que las decisiones sobre el destino de la colectividad no sean tomadas por la cúpula del movimiento.
3. La inserción en comisiones, consejos o grupos de trabajo gubernamentales no puede obedecer más al modelo culturalista donde la

participación tiene finalidades folklorizantes y de manipulación de la presencia indígena con intenciones populistas.

4. Hay que tener claro que en el actual contexto político, no basta tener poder de obstrucción y desconstrucción de los modelos asistencialistas. Hay que avanzar presentando propuestas de políticas públicas viables, de contenido e implementación, construidas profesional y técnicamente por los cuadros del propio movimiento indígena o por especialistas y asesores contratados especialmente y cuyo trabajo o parecer sea discutido y refrendado por las instancias y líderes del movimiento.
 5. La participación en instancias gubernamentales debe ser vista no como un fin sino como un medio para conquistar derechos; más aún, como una etapa en el proceso de implementación de un proyecto etnopolítico para la autonomía de los pueblos y organizaciones indígenas.
 6. En estos procesos es fundamental evaluar regularmente, planificar y monitorear las acciones compartidas con el gobierno para que los intentos o ensayos de políticas gubernamentales se conviertan, de hecho, en políticas públicas integrales y articuladas entre sí.
 8. El movimiento indígena tiene que ser muy suficientemente cuidadoso al definir su red de aliados y colaboradores. La autonomía no se juega solamente en el contexto de las colaboraciones con instancias gubernamentales sino también en el contexto de los aliados. No hay que temer a la pérdida
- de determinados apoyos si es que éstos no se ajustan a las necesidades y demandas del colectivo. El avance substancial está en que sean los propios indígenas quienes definan el rumbo del movimiento.
 9. La capacitación política y técnica de los dirigentes es fundamental. Hay que exigir que sean costeadas por el gobierno pero también por el propio movimiento; pensar en un programa propio de formación de líderes y buscando colaboradores en las universidades y en diversas áreas de interés para los pueblos indígenas.
 10. Las luchas de un movimiento social como la COIAB no puede quedarse en una determinada coyuntura; requiere una reformulación permanente que surge de la deliberación colectiva y no de la cabeza de un dirigente o una instancia burocrática.
 11. Sin renunciar a las formas históricas de lucha (protestas, movilizaciones y acciones de hecho), el movimiento indígena debe entender que es posible colaborar e incidir en instancias gubernamentales, siempre y cuando se haga con capacidad y eficiencia.

A modo de conclusión

Es importante no perder de vista el conjunto y la combinación de tácticas que permitieron a lo largo de la historia del movimiento logros significativos, pero también hay que evitar la repetición de modelos obsoletos. Siempre cabe pensar en encontrar nuevas tácticas que no signifiquen la renuncia a las demandas históricas ni a los principios políticos del movimiento, en la perspectiva de alcanzar la vigencia de los derechos ciudadanos para todos los pueblos indígenas.

Notes

Notes

Notes

**Para una lista completa de las publicaciones disponibles en la Serie
de Cuadernos Tácticos, vaya a
www.newtactics.org**

En línea usted también encontrará una base de datos para la
investigación de tácticas y de foros de discusión con otros entendidos
en derechos humanos.



El Centro para Víctimas de la Tortura
Proyecto de Nuevas Tácticas en Derechos Humanos
717 East River Road
Minneapolis, MN 55455
www.cvt.org / cvt@cvt.org
www.newtactics.org / newtactics@cvt.org